



# VEINTICINCO AÑOS DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

Julio López Laborda \*

## 1. Introducción

Como es sobradamente conocido, a partir de la Constitución de 1978 se han desarrollado, básicamente, dos sistemas de financiación autonómica: el “común”, aplicable a las denominadas Comunidades Autónomas de régimen común –todas, excepto Navarra y el País Vasco- y el “especial” o “foral”, aplicable a estas dos últimas Comunidades, denominadas de régimen foral. En este trabajo pretendemos, primero, describir los elementos esenciales de ambos sistemas, haciendo hincapié en su configuración vigente, para, a continuación, identificar sus aspectos positivos y algunas deficiencias y sugerir posibles líneas de avance para los próximos años. El trabajo se centrará en el bloque de recursos básicos de las Comunidades Autónomas y en sus tres elementos nucleares: las necesidades de gasto, la tributación regional y las transferencias de nivelación.

## 2. El ayer y el hoy de la financiación autonómica: sistema común y sistema foral<sup>1</sup>

En esta sección vamos a presentar los aspectos más relevantes de los regímenes común y foral de financiación autonómica. Son dos sistemas tan diferentes, en su estructura y resultados, que se justifica su tratamiento separado.

### 2.1. El sistema común

El sistema común está diseñado en la *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas* (LOFCA), elaborada por el nivel central al amparo del artículo 157.3 de la Constitución. Por tal motivo, al sistema común se le denomina también, frecuentemente, sistema LOFCA. Esta Ley contiene los principios básicos del sistema, cuya aplicación concreta se acuerda en el *Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas* (CPFF), un órgano paritario de coordinación de la actividad financiera de los niveles central y regional.

\* Universidad de Zaragoza.

<sup>1</sup> Esta sección está basada en López Laborda y Monasterio (2006).

Cada cierto tiempo (en principio, cinco años), el CPFF evalúa la evolución de la financiación autonómica e introduce las correcciones pertinentes. Las revisiones más importantes han tenido lugar en 1986, 1992, 1996 y 2001. Desde 2002, y coincidiendo con el acceso de todas las Comunidades Autónomas al techo competencial más elevado con la transferencia de los servicios sanitarios, se ha suprimido la necesidad de revisar el sistema de financiación quinquenalmente, lo que no impedirá, como es lógico y como sucede en países federales más consolidados, que el modelo siga permanentemente sujeto a evaluaciones y reformas.

Inicialmente (fines de los años 70 y principios de los 80), el sistema común de financiación operaba de la siguiente manera. Para cada Comunidad Autónoma  $i$  se calculaba el *coste efectivo* neto de las  $j$  competencias que había asumido<sup>2</sup>:

$$CE_i = \sum_{j=1}^n CE_{ij} \quad i=1, \dots, 15 \quad [1]$$

Y ese coste se financiaba con transferencias incondicionadas *lump sum*. Por lo tanto, la financiación total a recibir por esa Comunidad:

$$R_i = CE_i \quad [2]$$

Este modelo presentaba dos defectos importantes. En primer lugar, el método del coste efectivo no asegura que las Comunidades Autónomas presten las competencias asumidas a un nivel similar. Sólo permite que cada Comunidad Autónoma preste sus competencias exactamente al mismo nivel a que antes lo hacía el Estado. Pero ese nivel puede ser muy distinto al provisto en otras Comunidades Autónomas.

El segundo defecto es que la financiación que reciben las Comunidades Autónomas procede exclusivamente de transferencias, lo que impide que tengan efectividad dos principios fundamentales de la descentralización: el principio de autonomía financiera, de acuerdo con el cual una jurisdicción debe poder decidir el nivel y la composición de sus ingresos y gastos y, por lo tanto, ha de tener la capacidad de obtener ingresos directamente de sus ciudadanos; y el principio de responsabilidad o de eficiencia en la provisión de los bienes y servicios públicos regionales, que requiere que el coste de prestación de los mismos recaiga sobre los individuos que se benefician de su prestación.

Tanto el nivel central como las Comunidades Autónomas eran conscientes de la existencia de estos dos problemas. La evolución posterior del sistema común de financiación ha consistido en ir corrigiendo, de forma paulatina, las dos deficiencias señaladas utilizando, en buena medida, los instrumentos suministrados por la propia LOFCA.

2 Para calcular el coste efectivo neto se deducía la recaudación por las tasas afectas a los servicios transferidos, que pasaban a ser un tributo propio de la Comunidad Autónoma.



**Tabla 1. Criterios para la cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades de régimen común (desde 2002)**

<b>Criterio</b>	<b>Competencias comunes</b>	<b>Sanidad</b>	<b>Servicios Sociales</b>
Población	94%		
Superficie	4,20%		
Dispersión	1,20%		
Insularidad	0,60%	0,50%	
Población protegida		75%	
Población > 65 años		24,50%	100%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, ya en 1986 se plantea la necesidad de sustituir el método del coste efectivo por una cuantificación del gasto autonómico basada en un conjunto de indicadores que reflejaran apropiadamente las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma, esto es, el gasto en que debe incurrir cada Comunidad para prestar un nivel de los bienes y servicios de su competencia similar a las restantes Comunidades Autónomas. Los indicadores aplicados en la actualidad, y sus pesos relativos, son los que figuran en la Tabla 1. Como puede observarse, se distinguen tres bloques de competencias: las de sanidad, las de servicios sociales y las restantes (o “comunes”). El indicador con mayor peso es la población. La distribución derivada de esos indicadores debe modificarse con la aplicación de una serie de fondos especiales y reglas de modulación, y con el respeto a la financiación previamente obtenida por cada Comunidad Autónoma.

Por lo que respecta a los instrumentos de financiación del gasto regional, pronto se abandona la financiación basada exclusivamente en transferencias incondicionadas y se sustituye (1982-1984), en línea con las recomendaciones teóricas y con la experiencia de otros países federales, por un esquema integrado por dos fuentes de ingresos: los *tributos cedidos* (y las tasas afectas a los servicios transferidos) y la *participación en los ingresos del Estado* (desde 2002, el *fondo de suficiencia*).

Los tributos cedidos se establecen y regulan por el nivel central, que cede determinadas competencias a las Comunidades Autónomas. Hasta 1997, esas competencias se referían al rendimiento del tributo (total o parcial) y a su gestión. Las Comunidades Autónomas no disponían de ninguna potestad para regular los tributos cedidos, por lo que éstos debían caracterizarse como fórmulas de participación impositiva o territorializada (*tax-sharing*), pero no como ingresos propios autonómicos. Desde 1997, también se ceden competencias normativas en algunos tributos cedidos, principalmente en la determinación del tipo de grava-

men y en el establecimiento de reducciones y deducciones. Estos tributos deben caracterizarse, de acuerdo con la opinión mayoritaria de la literatura, como ingresos propios de las Comunidades Autónomas.<sup>3</sup>

En la Tabla 2 se relacionan todos los tributos cedidos en la actualidad. Para cada uno de ellos se especifica qué competencias tienen atribuidas las Comunidades sobre el rendimiento, la gestión y la regulación de esos tributos. En la última columna se refleja si, desde el punto de vista económico, el tributo concernido puede calificarse como tributo propio autonómico o como participación impositiva. El nivel central retiene todas las competencias tributarias en el Impuesto sobre Sociedades, el Impuesto sobre las Primas de Seguros, la imposición sobre no residentes, los gravámenes a la importación y las cotizaciones a la Seguridad Social.

**Tabla 2. Tributos cedidos a las Comunidades de régimen común**

TRIBUTOS	RENDIMIENTO	GESTIÓN	NORMATIVA	CALIFICACIÓN
IRPF	33%	NO	Tarifa y deducciones	Tributo propio
Impuesto sobre el Patrimonio	100%	SÍ	Mínimo exento, tarifa, deducciones, bonificaciones	Tributo propio
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	100%	SÍ	Reducciones, tarifa, cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente, deducciones, bonificaciones, gestión y liquidación	Tributo propio
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y AJD	100%	SÍ	Tipos de gravamen, deducciones, bonificaciones (no en el Impuesto sobre Operaciones Societarias, ni documentos mercantiles o administrativos), gestión y liquidación	Tributo propio
Tributos sobre el Juego	100%	SÍ	Exenciones, base imponible, tipos de gravamen, cuotas fijas, bonificaciones, devengo, gestión, liquidación, recaudación e inspección	Tributo propio
Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte	100%	SÍ	Tipos de gravamen, modelos de declaración	Tributo propio
Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos	100%	SÍ	Tipos de gravamen, gestión, liquidación, recaudación e inspección	Tributo propio
IVA	35%	NO	NO	Participación
Impuestos Especiales de Fabricación (Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas, Hidrocarburos, Labores del Tabaco)	40%	NO	NO	Participación
Impuesto sobre la Electricidad	100%	NO	NO	Participación

Fuente: LÓPEZ LABORDA (2004).

<sup>3</sup> Véase, entre otros muchos, Bird (1993).



Para cada tributo cedido (y para las tasas vinculadas a los servicios transferidos), se calcula la recaudación que podría percibir una Comunidad Autónoma haciendo el mismo esfuerzo fiscal que las demás (la denominada recaudación “normativa”). En la medida en que con esa recaudación no pueda satisfacer sus necesidades de gasto, el sistema garantiza la percepción de una genuina transferencia de nivelación para cubrir la diferencia: en la actualidad, el fondo de suficiencia, que es una transferencia incondicionada *lump sum*.

Veamos cómo se determina el fondo de suficiencia. El CPFF fija un año como “base” del sistema (en la última revisión, 1999), y para ese año calcula las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma,  $NG_{i0}$ , y la recaudación normativa con los tributos cedidos y tasas afectas,  $TC_{i0}^*$ . El fondo de suficiencia,  $FS_{i0}$ , se calcula por diferencia entre gastos y tributos:

$$FS_{i0} = NG_{i0} - TC_{i0}^* \geq 0 \quad [3]$$

Para algunas Comunidades (Baleares y Madrid), los ingresos tributarios potenciales superan a las necesidades de gasto. En este caso, la transferencia de nivelación es negativa, y se dirige desde esas Comunidades Autónomas hacia el nivel central del Estado.

El fondo de suficiencia no se recalcula anualmente. Para cualquier año  $t$  posterior al año base, su importe se obtiene actualizando la cuantía del año base a la tasa a la que crezcan los tributos del Estado equivalentes a los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas: IRPF, IVA e Impuestos Especiales (denominados *ITE*, *Ingresos Tributarios del Estado*):

$$FS_{it} = FS_{i0} \cdot \frac{ITE_t}{ITE_0} \quad [4]$$

Por lo tanto, los ingresos que percibirá la Comunidad Autónoma  $i$  en el año  $t$  estarán constituidos por la suma del fondo de suficiencia y la recaudación real (y no la normativa, que sólo se utiliza para calcular el fondo de suficiencia en el año base) por tributos cedidos:

$$R_{it} = FS_{it} + TC_{it} = FS_{i0} \cdot \frac{ITE_t}{ITE_0} + TC_{it} \quad [5]$$

Los tributos cedidos y el fondo de suficiencia conforman lo que podríamos llamar el “modelo básico” de financiación. Como acabamos de ver, su objetivo es garantizar que todas las Comunidades dispongan de los recursos que requieren para financiar a un nivel razonablemente similar las competencias de gasto que tienen atribuidas, supuesto que exigen de sus ciudadanos el mismo esfuerzo fiscal en la tributación cedida.

Por otra parte, cada Comunidad Autónoma es la única responsable de financiar con sus propios ingresos el gasto que demanden sus ciudadanos por encima de ese nivel común de prestación, ya sea estableciendo sus *propios tributos* (con competencias plenas sobre el rendimiento, la gestión y la regulación), incrementando el rendimiento de los tributos cedidos sobre los que disponga de potestades normativas o, en su caso, realizando *operaciones de crédito*, en el marco de la legislación de estabilidad presupuestaria.<sup>4</sup>

Finalmente, las Comunidades Autónomas también reciben transferencias condicionadas destinadas a favorecer el desarrollo regional, reduciendo las diferencias de renta y riqueza entre territorios. Tal es la naturaleza de los denominados *Fondos de Compensación Interterritorial, FCI*, y de los fondos procedentes del presupuesto de la Unión Europea.

La Tabla 3 muestra la estructura de los ingresos no financieros de las Comunidades Autónomas de régimen común en 2004. Los ingresos propios autonómicos –tributos cedidos y genuinos tributos autonómicos– representan un 34 por 100 de los ingresos no financieros autonómicos. Si sumamos las fórmulas de participación impositiva –que están más próximas a los ingresos propios que a las transferencias–, el porcentaje se eleva hasta casi el 55 por 100. Por otra parte, las transferencias condicionadas representan un 21 por 100 de los ingresos no financieros del conjunto de Comunidades Autónomas.

**Tabla 3. Estructura de los ingresos no financieros de las Comunidades Autónomas de Régimen Común, presupuestos de 2004 (en porcentaje)**

<b>INGRESOS PROPIOS</b>		<b>34,01</b>
Impuestos propios, recargos, tasas y otros ingresos		5,25
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	14,18	
Impuesto sobre el Patrimonio	1,08	
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	1,62	
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y AJD	9,58	
Tasa sobre el Juego	0,14	
Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte	1,24	
I. sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos	0,92	28,76
<b>INGRESOS TRANSFERIDOS</b>		<b>65,99</b>
<i>Participaciones en impuestos</i>		20,88
Impuesto sobre el Valor Añadido	13,85	
Impuestos Especiales	7,03	
<i>Transferencias incondicionadas</i>		24,07
Fondo de Suficiencia	24,07	
<i>Transferencias condicionadas</i>		21,04
Fondos de Compensación Interterritorial	0,94	
Otras transferencias del Estado y otros agentes	12,10	
Transferencias de la Unión Europea	8,00	

Fuente: Elaboración propia.

4 GARCÍA DÍAZ, HERRERO y UTRILLA (2005) realizan un inventario de las medidas normativas aprobadas por las Comunidades Autónomas en los tributos cedidos. Los tributos propios y recargos autonómicos y su recaudación en 2003 se contienen en *Ministerio de Economía y Hacienda* (2006: 486-488). Puede consultarse una relación de los tributos y recargos en vigor en 2006 en [http://www.aeat.es/fisterritorial/ccaa\\_tp/cuadrosresumen\\_tp\\_2006.htm](http://www.aeat.es/fisterritorial/ccaa_tp/cuadrosresumen_tp_2006.htm).



## 2.2. El sistema foral

El régimen foral de financiación se aplica a las Comunidades Autónomas de Navarra y País Vasco, al amparo de la disposición adicional primera de la Constitución. En el caso de Navarra, su denominación específica es “sistema de Convenio”; en el del País Vasco, “sistema de Concierto”. La regulación básica de estos regímenes se contiene en la actualidad, respectivamente, en la *Ley del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra*, de 2003, y en la *Ley del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco*, de 2002.

A diferencia del sistema común de financiación, el sistema foral no parte de la cuantificación de unas necesidades de gasto y de la posterior atribución de ingresos para financiarlas. La característica fundamental del sistema foral es la de conceder una autonomía fiscal muy amplia a las regiones que gozan del mismo. El contenido sustancial del Concierto y el Convenio se plasma en el reconocimiento de la capacidad de los territorios forales para establecer, mantener y regular un sistema fiscal propio respetando, fundamentalmente, el principio de solidaridad y la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes, servicios y capitales.

En esencia, las Comunidades de régimen foral se financian de manera exclusiva con ingresos tributarios: los *tributos convenidos* en Navarra y los *tributos concertados* en el País Vasco. Las Comunidades forales (en el País Vasco, más precisamente, los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya) tienen amplísimas competencias sobre estos recursos, muy superiores, en general, a las “cedidas” a las Comunidades de régimen común. Su detalle se recoge en la Tabla 4, que presenta la misma estructura que la Tabla 2. A lo largo del tiempo se han incrementado tanto los tributos concertados y convenidos como las competencias atribuidas sobre los mismos. En la actualidad, los únicos tributos que quedan fuera del régimen de Concierto o Convenio son los gravámenes a la importación y las cotizaciones a la Seguridad Social.

**Tabla 4. Tributos concertados o convenidos con las Comunidades de régimen foral**

TRIBUTO	RENDIMIENTO	GESTIÓN	NORMATIVA	CALIFICACIÓN
IRPF	100%	SÍ	Plena	Tributo propio
Impuesto sobre el Patrimonio	100%	SÍ	Plena	Tributo propio
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	100%	SÍ	Plena	Tributo propio
Impuesto sobre Sociedades	100%	SÍ	Plena	Tributo propio
Impuesto sobre la Renta de no Residentes	100%	SÍ	Plena para establecimientos permanentes	Tributo propio
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y AJD	100%	SÍ	Plena, salvo en operaciones societarias, letras de cambio y documentos equivalentes (sólo modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso)	Tributo propio
Tributos sobre el Juego	100%	SÍ	Plena, salvo en hecho imponible y sujeto pasivo	Tributo propio
Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte	100%	SÍ	Tipos de gravamen, modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso	Tributo propio
Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos	100%	SÍ	Tipos de gravamen, modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso	Tributo propio
IVA	100%	SÍ	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso	Participación
Impuestos Especiales de Fabricación (Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas, Hidrocarburos, Labores del Tabaco)	100%	SÍ	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso	Participación
Impuesto sobre la Electricidad	100%	SÍ	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso	Participación
Impuesto sobre las Primas de Seguro	100%	SÍ	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso	Participación

Fuente: Elaboración propia.

A la vista del cuadro anterior, y dado el nivel de renta de estos territorios, resulta evidente que las Comunidades de régimen foral no precisan de transferencias complementarias para financiar sus necesidades de gasto, que pueden cubrir suficientemente con sus ingresos tributarios. Al contrario, son estas Comunidades las que realizan una transferencia anual al nivel central –el *cupo vasco* y la *aportación navarra*– para contribuir a la financiación del coste de los bienes y servicios públicos nacionales (los ciudadanos de las Comunidades de régimen común contribuyen a la cobertura de ese coste con los tributos no cedidos). De manera simplificada, el cupo y la aportación del año base,  $C_{f0}$ , se calculan de la siguiente forma:

$$C_{f0} = i_f \cdot G_0 - i_f \cdot TN_0 - i_f \cdot D_0 = i_f \cdot [G_0 - (TN_0 + D_0)], f = \text{Navarra, País Vasco} \quad [6]$$

$G_0$  son las cargas no asumidas por las Comunidades Autónomas;  $TN_0$  son los tributos no concertados o convenidos y los ingresos no tributarios recaudados por el nivel central;  $D_0$  es el déficit presupuestario; e  $i_f$  es el índice de imputación: el 1,6 por 100 para Navarra y el 6,24 por 100 para el País Vasco.





El cupo y la aportación no se recalculan cada año. Su metodología de cálculo se revisa cada cinco años. Para cualquier año  $t$  posterior al año base, su importe se obtiene actualizando la cuantía del año base a la tasa a la que crezcan los tributos del Estado equivalentes a los tributos concertados o convenidos,  $IE$ :

$$C_{ft} = C_{f0} \cdot \frac{IE_t}{IE_0} \quad [7]$$

Por lo tanto, los ingresos que percibirá la Comunidad Autónoma  $f$  en el año  $t$  estarán constituidos por la diferencia entre la recaudación que perciba efectivamente de sus tributos concertados o convenidos,  $T_{ft}$ , y el importe del cupo o aportación:

$$R_{ft} = T_{ft} - C_{ft} = T_{ft} - C_{f0} \cdot \frac{IE_t}{IE_0} \quad [8]$$

Nuevamente, debe precisarse que el esquema que acaba de explicarse constituye el “modelo básico” de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen foral. Estas Comunidades también disponen de otras fuentes de ingresos para financiar sus competencias de gasto: impuestos, recargos, operaciones de crédito, etcétera.

### 3. Valoración. Algunas líneas de avance

A la vista de la configuración y el desarrollo de los dos sistemas de financiación autonómica vigentes en nuestro país, podemos extraer, de manera sucinta, las siguientes características relevantes:

1. El sistema de financiación de régimen común se ajusta en su diseño y funcionamiento a las recomendaciones teóricas del federalismo fiscal y a la práctica de otros países federales. Sus tres piezas fundamentales son la cuantificación de las necesidades de gasto, la atribución de un ámbito de tributación propia y el establecimiento de un sistema de transferencias de nivelación.
2. Para cuantificar las necesidades de gasto autonómicas, y una vez superada la etapa del coste efectivo, el sistema acude a la utilización de una serie de indicadores demográficos, territoriales y económicos, habituales en la investigación sobre esta materia y en la experiencia comparada.
3. La cesión de tributos a las Comunidades Autónomas ha adoptado una fórmula muy apropiada. Primero, porque ha facilitado la reducción progresiva de la dependencia autonómica de las transferencias del nivel central. Y segundo, porque ha hecho com-

patible el mantenimiento de una regulación armónica de los elementos esenciales de los tributos en todo el territorio de régimen común con el ejercicio de la autonomía financiera y el cumplimiento del principio de responsabilidad, permitiendo a las Comunidades Autónomas la realización de su propia política tributaria.

4. El fondo de suficiencia, como antes la participación en los ingresos del Estado, es una auténtica transferencia de nivelación, destinada a garantizar los equilibrios financieros horizontal y vertical. Es decir, por un lado, que el cociente entre ingresos y necesidades de gasto sea el mismo para todas las Comunidades (y, además, que sea igual a la unidad):

$$\frac{FS_j + TC_j^*}{NG_j} = \frac{FS_k + TC_k^*}{NG_k} = 1, \forall j, k \quad [9]$$

Y por otro lado, que ese cociente también sea el mismo para el nivel autonómico en su conjunto y para el nivel central (cuyos ingresos tributarios y necesidades de gasto son, respectivamente,  $T_c^*$  y  $NG_c$ ):

$$\frac{\sum_{i=1}^{15} (FS_i + TC_i^*)}{\sum_{i=1}^{15} NG_i} = \frac{T_c^* - \sum_{i=1}^{15} FS_i}{NG_c} = 1 \quad [10]$$

5. No cabe duda de que el sistema foral merece un juicio favorable desde la perspectiva de los principios de autonomía financiera y responsabilidad. Las Comunidades forales financian la totalidad de su gasto con sus propios ingresos, lo que las aleja sustancialmente de las Comunidades de régimen común, y las aproxima a la situación de los países fiscalmente más descentralizados del mundo, como Estados Unidos, Suiza o Canadá. Otros aspectos merecen un juicio diferente. Así, la mayor autonomía financiera de las Comunidades forales incentiva una competencia fiscal desequilibrada entre éstas y las Comunidades de régimen común. Por ejemplo, si una Comunidad foral introduce medidas fiscales para atraer sociedades de otros territorios, las Comunidades de régimen común no pueden reaccionar, porque no tienen competencias normativas en el Impuesto sobre Sociedades.
6. Tanto los *Escenarios de Consolidación Presupuestaria* como la *legislación de estabilidad presupuestaria* han contribuido a la disciplina fiscal de las Comunidades Autónomas y al proceso de consolidación fiscal español.



7. Los fondos de desarrollo regional han tenido un impacto relevante en la dotación de factores productivos, el output y el empleo de las regiones menos desarrolladas y del conjunto de país, y han contribuido a la convergencia de España con la Unión Europea y a la convergencia de las regiones españolas.<sup>5</sup>

No obstante la anterior valoración positiva, es indudable que la financiación autonómica presenta todavía algunos aspectos susceptibles de corrección o mejora. En lo que sigue, nos ocuparemos con algún detalle de ellos —centrándonos en el régimen común de financiación— y sugeriremos posibles vías de evolución del modelo para los próximos años. Ordenaremos los argumentos en torno a las tres piezas básicas del sistema.<sup>6</sup>

### 3.1. La cuantificación de las necesidades de gasto

Ciertamente, la cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas está basada actualmente en la utilización de un conjunto de indicadores, pero el procedimiento seguido para la fijación de las necesidades y los resultados obtenidos distan mucho de ser incuestionables.

En primer lugar (y señaladamente en la determinación de las necesidades de gasto en el bloque de competencias comunes), tanto el peso que reciben las variables empleadas (Tabla 1) como la creación de fondos especiales y reglas de modulación parecen condicionados más por la necesidad de replicar un resultado previamente negociado que por razones técnicas.<sup>7</sup> Adicionalmente, y a pesar del tiempo transcurrido, el coste efectivo no ha dejado de tener un peso decisivo en la cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas. La razón es que, en todas las revisiones de la financiación autonómica aprobadas por el CPFF, se ha impuesto la condición de que ninguna Comunidad Autónoma percibiera unos ingresos inferiores a los que venía obteniendo hasta entonces.

Aunque todas las Comunidades Autónomas hayan aceptado que la cifra resultante de este procedimiento coincide con sus necesidades de gasto, es indudable que esta metodología es altamente insatisfactoria, porque no asegura que se haya calculado correctamente el gasto que deben realizar las Comunidades Autónomas para prestar a sus residentes niveles similares de los bienes y servicios públicos de su competencia. En consecuencia, es probable que ya en el año base se incumpla la expresión [9] y, por ende, no pueda garantizarse el equilibrio financiero horizontal o, lo que es lo mismo, la nivelación entre Comunidades Autónomas.

5 Véase de la Fuente (2003).

6 Dejaremos fuera de este análisis la discusión sobre la reforma de la legislación de estabilidad presupuestaria y sobre la reducción de los fondos europeos. Sobre el primer aspecto, véase Jourard y Giorno (2005); sobre el segundo, de la Fuente (2005a, b).

7 Y ello a pesar de la existencia de una amplísima literatura que se ocupa del problema de la estimación de las necesidades de gasto de las jurisdicciones subcentrales. Puede encontrarse un inventario de trabajos y experiencias en López Laborda y Rodrigo (2000).

Las deficiencias anteriores permiten identificar su solución lógica. La cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas debería ser el resultado de un proceso técnico de identificación de las variables de demanda y de coste que influyen en esas necesidades y de determinación de la importancia relativa de las mismas, eliminando los fondos especiales, las reglas de modulación y las garantías del *statu quo*. La negociación política se encargaría de acordar el ritmo de aproximación de cada Comunidad a las necesidades de gasto así calculadas a partir de las estimadas por el modelo vigente.

### 3.2. La descentralización tributaria <sup>8</sup>

La descentralización tributaria debe proseguir en una triple dirección: ampliando la participación de las Comunidades Autónomas en los tributos del Estado, incrementando las competencias normativas autonómicas en esos tributos e integrando efectivamente a las Comunidades Autónomas en las labores de administración tributaria.

A) La *extensión de la cesión de tributos* presenta aspectos claramente positivos. En primer lugar, permite seguir reduciendo la dependencia financiera de las Comunidades Autónomas de las transferencias centrales, facilitando una mayor responsabilidad autonómica, al reforzar el vínculo entre los impuestos pagados y los servicios recibidos en cada Comunidad. En segundo lugar, hace posible la participación autonómica en algunos impuestos para los que no es factible o recomendable la atribución de competencias normativas a las Comunidades Autónomas, como el Impuesto sobre Sociedades. En tercer lugar, se podría conseguir un beneficio adicional si se aprovechara para simplificar la participación autonómica en los rendimientos de los tributos cedidos, que ahora puede ser del 33, 35, 40 ó 100 por 100. Estableciendo sólo dos porcentajes (por ejemplo, el 50 y el 100 por 100) se haría más nítida para el ciudadano la participación de cada nivel de gobierno –central y autonómico- en los rendimientos del sistema fiscal español.

Por último, y esto es especialmente importante, la ampliación de los tributos cedidos no implica una modificación de los recursos básicos totales de las Comunidades Autónomas: si una Comunidad eleva su recaudación normativa por tributos cedidos sin alterar sus necesidades de gasto, simplemente necesitará un fondo de suficiencia más reducido para prestar el mismo nivel de servicios que las restantes Comunidades.

B) Desde luego, el *incremento de las competencias normativas* de las Comunidades Autónomas en los tributos cedidos redundará en un aumento de su autonomía y su responsabilidad financiera <sup>9</sup>. No obstante, no resulta fácil encontrar espacios tributarios en los que se

<sup>8</sup> Este epígrafe y el siguiente están basados en López Laborda (2006).

<sup>9</sup> Complementariamente, cabe *potenciar el establecimiento de impuestos propios autonómicos*. En especial, la imposición medioambiental, que ya está presente en las haciendas autonómicas de una manera incipiente y asistemática, parece un campo prometedor para el ejercicio del poder tributario autonómico.



pueda habilitar la intervención autonómica. En la actualidad, las competencias normativas de las Comunidades Autónomas son muy amplias en el Impuesto sobre el Patrimonio, en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y en los Tributos sobre el Juego. Podrían aumentarse en el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y en el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, y atribuirse en el Impuesto sobre la Electricidad (como efectivamente se acordó en la Segunda Conferencia de Presidentes, en septiembre de 2005).

También en el IRPF es posible extender las potestades autonómicas. Por ejemplo, desde mi punto de vista, deberían eliminarse las restricciones a la configuración de la tarifa autonómica, que podría tener los mismos o distintos tramos que la central: algunas Comunidades podrían aprobar una tarifa, otras, un impuesto lineal y aún otras, un recargo sobre la cuota del impuesto central.

Sin embargo, entiendo que hay argumentos económicos y jurídicos que pueden desaconsejar la asignación de competencias normativas en algunos tributos, como el IVA y el Impuesto sobre Sociedades, y que hacen muy compleja la atribución de esas competencias en la imposición sobre el alcohol y bebidas alcohólicas y sobre las labores del tabaco<sup>10</sup>. Y considero que ha constituido un error la amplísima descentralización de potestades normativas operada en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (y, aunque las consecuencias no sean, de momento, tan graves, en el Impuesto sobre el Patrimonio). Si el nivel central quiere evitar la desaparición de este impuesto y sigue interesado en que el mismo cumpla algún papel en la redistribución nacional de la riqueza, debería introducir algún límite a la reducción del gravamen que garantizara un mínimo de tributación común en todo el Estado.

Las dificultades inherentes a la atribución a las Comunidades Autónomas de competencias normativas en el IVA introducen un cierto desequilibrio en la ejecución por aquéllas de su política tributaria, ya que las Comunidades pueden intervenir modulando la tributación en el impuesto directo soportado por la mayor parte de sus residentes —el IRPF—, pero no pueden hacerlo en el correspondiente impuesto indirecto —el IVA. Aunque se ha sugerido la posibilidad de habilitar un ejercicio colectivo de las competencias normativas autonómicas en la imposición indirecta —quizás en un Senado reformado o en el CPFF<sup>11</sup>—, esta fórmula puede presentar problemas no desdeñables, como el debilitamiento de la responsabilidad fiscal individual de las Comunidades Autónomas o el condicionamiento del ejercicio por el nivel central de su poder

10 Para una discusión detallada, véase Monasterio, Alcalá y López Laborda (2001), *Comisión para el estudio y propuesta de un nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas aplicable a partir de 2002* (2002) (en cuyo Anexo B se incluye el criterio de la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera de la Comisión Europea sobre la atribución de competencias normativas a las Comunidades Autónomas en el IVA y los Impuestos Especiales) y Lasarte, dir. (2003). En Laubach (2005) se discuten con cierta profundidad los problemas que representan las compras transfronterizas, las compras a distancia y el comercio electrónico para el correcto funcionamiento de la imposición estatal (y local) sobre las ventas en Estados Unidos.

11 Véase López Laborda (2006: 610) y Díaz de Sarralde, Tránchez y Torrejón (2006: 58-9).

tributario. Además, se trata de un mecanismo de difícil instrumentación, especialmente en un sistema como el español en el que jurisdicciones de todos los niveles de gobierno –municipios, provincias, Comunidades de régimen común y foral y nivel central- participan en diversas proporciones en los rendimientos de la imposición indirecta.

Una última consideración. Para obtener los beneficios derivados de la descentralización tributaria no basta con la ampliación de los porcentajes de participación en el rendimiento de los tributos cedidos y de las competencias normativas sobre los mismos. Además, hay que reforzar la visibilidad de esos tributos para los individuos que los soportan y hay que incentivar el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias. Por ejemplo, los ciudadanos serían más conscientes de que una parte del IVA que satisfacen se destina a financiar los servicios regionales si se hiciera constar en factura de manera separada el gravamen central y el autonómico (así, para una participación del 50 por 100 y el tipo general del 16 por 100, el tipo autonómico sería el 8 por 100). En el IRPF, sin necesidad de complicar el proceso de declaración-liquidación, podrían establecerse impresos diferenciados para el impuesto autonómico y para el central.

Para estimular el ejercicio de sus competencias normativas por las Comunidades Autónomas, sería recomendable eliminar en todos los tributos cedidos la cláusula de aplicación supletoria de la normativa del nivel central. Por una parte, esto obligaría a las Comunidades Autónomas a discutir y aprobar sus propias normas tributarias. Por otro lado, quizás también les facilitaría la aplicación de políticas tributarias diferenciadas de las demás Comunidades (en su caso, incrementando la presión fiscal sobre sus ciudadanos).

C) Desde luego, si las Comunidades Autónomas participan ya en un porcentaje significativo de los tributos del Estado, y pueden hacerlo en el corto o medio plazo en una proporción todavía mayor, también deben poder *participar activamente en las tareas de administración tributaria*. La situación actual, con gestión autonómica de los tributos propios y de algunos cedidos y central (con una presencia irrelevante de las Comunidades Autónomas) de los restantes, no es óptima, pero la alternativa de descentralizar la administración de todo el sistema fiscal no es mejor.<sup>12</sup> Desde hace tiempo se viene argumentando atinadamente la superioridad de las fórmulas de “administración tributaria integrada” de todos los tributos, que tendría ventajas en términos de reducción de costes de gestión, de mejor acceso a la información y de optimización de la administración de impuestos claramente interdependientes<sup>13</sup>.

12 En su último informe sobre Alemania, la OCDE recomienda la centralización de la administración de los tributos cuyos ingresos corresponden íntegramente al nivel central y de los compartidos por varios niveles de gobierno: véase OCDE (2006).

13 Véase Monasterio, Pérez, Sevilla y Solé (1995).



### 3.3. La nivelación

Como se ha dicho, el fondo de suficiencia es una transferencia de nivelación, dirigida a garantizar los equilibrios financieros horizontal y vertical. Su diseño presenta, no obstante, algunas deficiencias que vamos a analizar a continuación.

Desde una perspectiva estática, ya se ha explicado más arriba que es posible que la metodología de cuantificación de las necesidades de gasto no asegure la nivelación horizontal en el año base. La duda aumenta cuando se observa el muy discutible procedimiento seguido para determinar la recaudación normativa de los tributos cedidos “tradicionales” (Impuestos sobre el Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y tasas sobre el juego).<sup>14</sup> En el año base de 1999, tal recaudación se obtiene a partir del rendimiento real en 1984 de los tributos cedidos, actualizado anualmente a la misma tasa que la participación en ingresos del Estado. A partir de 1999, ese importe evoluciona al mismo ritmo que el fondo de suficiencia. El método no parece satisfactorio, porque produce una diferencia muy importante entre la recaudación normativa y la realmente obtenida por las Comunidades Autónomas (a favor de esta última), que sólo en parte puede venir explicada por el ejercicio autonómico de las competencias normativas y de gestión en los tributos cedidos.<sup>15</sup> Aunque más de veinte años después de la adopción de este criterio la labor sea muy ardua, debería intentarse cuantificar con mayor precisión la recaudación normativa, esto es, el rendimiento que puede obtener cada Comunidad Autónoma de sus tributos cedidos si realiza un determinado esfuerzo fiscal y de gestión sobre los mismos.

También desde una perspectiva dinámica el esquema de nivelación tiene aspectos objetables. Como hemos visto en la expresión [4], el fondo de suficiencia no es objeto de un recálculo anual, sino que evoluciona a la misma tasa que los ITE. Implícitamente, el sistema está asumiendo que tanto las necesidades de gasto como los ingresos tributarios van a crecer en todas las Comunidades Autónomas a un ritmo similar a la tasa de evolución de los ITE, lo que permitirá mantener los equilibrios financieros horizontal y vertical a lo largo del tiempo. Pero la realidad se ha encargado de desmentir enseguida esta hipótesis, mostrando ritmos de crecimiento de la recaudación normativa y, sobre todo, de las necesidades de gasto (debido al desigual crecimiento de la población) diferentes entre Comunidades. Por tanto, los recursos básicos no pueden asegurar que vayan a satisfacerse en cualquier momento del tiempo los equilibrios financieros reflejados en las expresiones [9] y [10].

14 Y de las tasas afectas a los servicios transferidos.

15 Entre 1999 y 2004, mientras el índice de crecimiento de los ITE era 1,3325, el índice de evolución de la recaudación real de los tributos cedidos para el conjunto de Comunidades Autónomas era 2,1902, con un mínimo de 1,6920 para el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y un máximo de 3,1722 para el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados.

El Gráfico 1 ilustra las afirmaciones precedentes. La primera columna refleja, para cada Comunidad Autónoma, el índice de crecimiento de los recursos básicos autonómicos (recaudación normativa por tributos cedidos, fondo de suficiencia y garantía de asistencia sanitaria, a la que nos referiremos enseguida) entre 1999 y 2003 (el último año disponible; el mismo ejercicio, realizado para el año 2002, suministra resultados similares). El crecimiento medio del período ha sido de un 31,83 por 100, siendo la tasa más baja la de Baleares (29,44 por 100) y la más alta, la de Madrid (35,22 por 100).

La segunda columna recoge el índice de crecimiento de las necesidades de gasto en el mismo período. Se ha calculado corrigiendo las necesidades de gasto de 1999 de cada Comunidad de acuerdo con la variación experimentada por la población entre 1999 y 2003, y actualizando su importe por el índice de evolución de los ITE entre esos dos años. El crecimiento medio ha sido de un 29,51 por 100, siendo la tasa más elevada la de Baleares (39,10 por 100) y la más reducida, la de Asturias (21,85 por 100).

Finalmente, la tercera columna muestra el cociente entre el incremento de los ingresos y el de las necesidades de gasto. Puede interpretarse de la siguiente manera: supuesto que en el año base de 1999 todas las Comunidades Autónomas pudieran cubrir con sus recursos básicos el 100 por 100 de sus necesidades de gasto (expresión [9]), en 2003, Baleares sólo puede cubrir el 93 por 100, Canarias el 96 por 100 y Murcia el 98 por 100; mientras que Extremadura y Castilla y León sufragan más del 105 por 100 y Asturias, casi el 107 por 100. Como se observa en el gráfico, las Comunidades más perjudicadas son aquellas que han experimentado un mayor crecimiento de su población y, por ende, de sus necesidades de gasto. En definitiva, el sistema no garantiza que, si dos Comunidades Autónomas imponen a sus ciudadanos la misma carga en los tributos cedidos, también puedan prestar el mismo nivel de los bienes y servicios de su competencia.

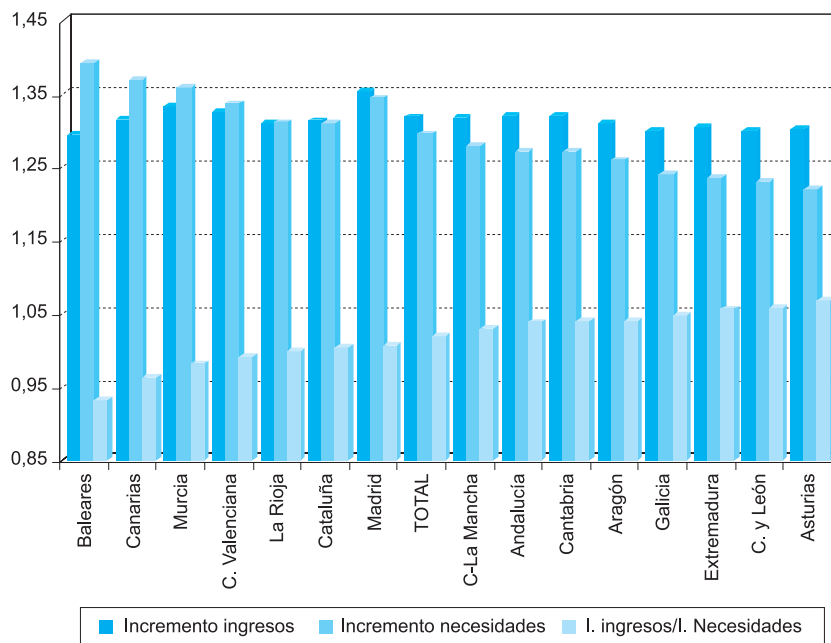
En el mismo gráfico se aprecia que el nivel autonómico en su conjunto puede cubrir con sus ingresos casi un 102 por 100 de sus necesidades de gasto agregadas, lo que nos permite afirmar que no existe un problema de insuficiencia de recursos para el conjunto de Comunidades Autónomas sino, más bien, de distribución de esos recursos entre las mismas. La afirmación anterior debería corregirse, empero, si pudiera justificarse que el crecimiento de las necesidades de gasto del nivel autonómico entre 1999 y 2003 ha sido superior al ritmo de crecimiento de los ITE (que es el supuesto que se ha adoptado en el gráfico). En tal caso, la situación en 2003 podría ser de desequilibrio financiero vertical, en perjuicio de las Comunidades Autónomas, siempre que –de acuerdo con la expresión [10]– el cociente entre ingresos y necesidades de gasto en ese año fuera mayor para el nivel central que para el conjunto de Comunidades.

Identificada la situación de desequilibrio financiero dinámico, a continuación debemos preguntarnos si el propio modelo de financiación dispone de algún instrumento corrector del mismo. La Ley 21/2001, de 27 de diciembre (en adelante, Ley de Financiación) incorpora tres





**Gráfico 1. Evolución de los ingresos y las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas entre 1999 y 2003**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de ingresos de la *Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas* (2005) y del cálculo de las necesidades de gasto del *Grupo de Trabajo de Población del Consejo de Política Fiscal y Financiera* (2005).

instrumentos destinados a esa finalidad, uno general y dos específicos que, o no han podido utilizarse, o no se han aplicado adecuadamente.

El mecanismo de aplicación general se contiene en el artículo 4.A) a) de la Ley de Financiación. En él se establece lo siguiente: “Anualmente se analizarán los efectos derivados de la aplicación al Sistema de Financiación de la evolución del censo de población, con respecto a las necesidades resultantes en el año anterior”. Pues bien, aunque se creó un Grupo de Trabajo de Población en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y el Grupo identificó perfectamente el problema de desequilibrio financiero horizontal tal y como ha quedado explicado más arriba, lo cierto es que el Consejo no puso en práctica la consecuencia lógica de su trabajo: la restauración de la nivelación entre Comunidades Autónomas requeriría de la modificación del fondo de suficiencia percibido o entregado por cada Comunidad.

El primer mecanismo de aplicación específica –que es difícil de interpretar armónicamente con el anterior- se establece en el artículo 15 de la LOFCA, desarrollado por el artículo 67 de la Ley de Financiación. De acuerdo con estos preceptos, cuando una Comunidad Autónoma no pueda cubrir con sus recursos básicos el nivel mínimo de prestación de los servicios públicos

fundamentales de educación o sanidad, se estudiará la posibilidad de entregar a esa Comunidad una “asignación de nivelación” para garantizar ese nivel. Se entiende que no se alcanza el nivel mínimo de prestación cuando el incremento del número de alumnos de enseñanza obligatoria (educación) o de la población protegida, debidamente ponderada en función de la edad (sanidad), en una Comunidad Autónoma, entre un año y el siguiente, expresado en términos porcentuales, sea superior, en más de 3 puntos (1 punto en el caso de Castilla y León), al incremento porcentual que experimente en ese mismo período la media nacional. El propio Grupo de Trabajo de Población constató que ni en 2002 ni en 2003 se produjo en ninguna Comunidad el crecimiento de la población que hubiera justificado la puesta en marcha de este instrumento.

El segundo instrumento específico está constituido por la denominada “garantía de asistencia sanitaria”, regulada en el número segundo de la disposición transitoria segunda de la Ley de Financiación, que asegura que la financiación asignada a los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social crezca al menos a la misma tasa que el PIB nominal a precios de mercado. Esta garantía, que ya se ha hecho efectiva en 2002 y 2003 de acuerdo con lo previsto en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 2004 y 2005, se ha calculado, a mi entender, siguiendo un procedimiento incorrecto. Según mis estimaciones, las Comunidades deberían haber obtenido agregadamente más de 1.000 millones de euros cada uno de los años 2002 y 2003, mientras que la garantía efectivamente percibida fue ligeramente superior a 200 millones de euros en cada ejercicio.<sup>16</sup>

En resumen, un adecuado funcionamiento del fondo de suficiencia requiere, en primer lugar, del cálculo correcto de las necesidades de gasto autonómicas y de la recaudación normativa de los tributos cedidos y tasas afectas en el año base, para garantizar los equilibrios financieros vertical y horizontal desde una perspectiva estática. Y en segundo lugar, del recálculo anual del importe del fondo, para asegurar que éste responde a los cambios en las necesidades de gasto y en la recaudación normativa de cada Comunidad Autónoma y, por tanto, que garantiza los equilibrios financieros también desde una perspectiva dinámica. Este rediseño de las transferencias de nivelación hará innecesarias las asignaciones de nivelación de servicios públicos fundamentales del artículo 15 de la LOFCA.

La garantía de la nivelación horizontal y vertical, tanto estática como dinámica, podría contribuir, adicionalmente, a reducir sustancialmente la presión constante a que someten las Comunidades Autónomas a la hacienda central en demanda de más recursos y, por consiguiente, a forzar a las Comunidades a responsabilizarse ante sus ciudadanos de las decisiones que adopten en el ejercicio de su actividad financiera <sup>17</sup>.

16 En López Laborda (2006: 603-606) se justifica la afirmación precedente sobre la incorrección del método empleado y se explica cómo se obtiene la cifra alternativa para el ejercicio 2003.

17 No obstante, seguirían sin cumplirse algunas de las condiciones que se señalan en Rodden, Eskeland y Litvack, eds. (2003) para “endurecer” las restricciones presupuestarias regionales, como la atribución clara de competencias a cada nivel de gobierno o como el funcionamiento de las instituciones políticas centrales libre de las presiones de los intereses regionales.



Una segunda línea de progresión del sistema de financiación en materia de nivelación está relacionada con las diferencias existentes entre los regímenes común y foral. Si comparamos la estructura de ambos sistemas, cabe afirmar que, a igualdad de esfuerzo fiscal, las Comunidades de régimen foral van a disponer de más ingresos que las Comunidades de régimen común para financiar las mismas competencias de gasto. O, de otra forma, que, para acceder al mismo nivel de prestación de los bienes y servicios de su competencia, las Comunidades de régimen común tienen que exigir de sus ciudadanos un mayor esfuerzo fiscal que las Comunidades de régimen foral.

La razón de esta diferencia se encuentra en que, mientras el sistema foral está diseñado para que los ciudadanos residentes en las Comunidades de régimen especial financien con sus impuestos el coste de los bienes públicos regionales y la parte correspondiente de los bienes públicos nacionales; los ciudadanos residentes en las Comunidades de régimen común financian, *además*, las transferencias de nivelación —el fondo de suficiencia— que van a permitir a las Comunidades con menor capacidad fiscal o mayores necesidades de gasto prestar el mismo nivel de los bienes y servicios públicos regionales de su competencia que las demás Comunidades.

Siempre en mi opinión, la solución a esta divergencia de resultados entre los dos sistemas de financiación no puede consistir en la extensión del régimen foral a las comunidades de régimen común, sino en la integración de las Comunidades forales en el sistema de nivelación, lo que es perfectamente compatible con el mantenimiento íntegro de las especificidades del Concierto y el Convenio<sup>18</sup>: sólo precisa de la adaptación de la metodología de determinación del cupo y la aportación.

Hasta aquí los aspectos del sistema de nivelación que necesitan de una revisión para mejorar su funcionamiento en los próximos años. Ahora bien, la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña ha devuelto a la actualidad la discusión sobre la determinación del grado de nivelación. Mientras el objetivo del sistema de financiación de régimen común, desde sus orígenes, ha consistido en garantizar la nivelación plena, es decir, la igualdad en los niveles de prestación de todos los servicios públicos a igualdad de esfuerzo fiscal en los tributos cedidos, el *Estatut* (al que ya han seguido otras propuestas de reforma estatutaria) ha optado por una nivelación parcial, limitada a “los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar” (art. 206.3). Se abre, entonces, la posibilidad de admitir diferencias en los niveles de prestación de los bienes y servicios públicos autonómicos derivadas, no —como hasta ahora— de las decisiones tributarias y de gasto de las Comunidades Autónomas, sino de sus diferentes capacidades fiscales o necesidades de gasto.

---

18 Véase López Laborda (2004).

A mi entender, es plenamente admisible que se suscite la discusión sobre la posibilidad de reducir el grado de nivelación. Pero algunos de los argumentos que se esgrimen a favor de ese objetivo no me parecen bien fundamentados.

En primer lugar, no es cierto que deba modificarse el grado de nivelación para acercar nuestro sistema a los modelos federales. Hay tantos modelos de financiación de los niveles intermedios de gobierno como países federales. Entre los federalismos clásicos, junto a países muy descentralizados fiscalmente y con escasa preocupación por la nivelación (Estados Unidos, Suiza), hay otros muy descentralizados, pero con elevado grado de nivelación (Canadá) y aún otros muy centralizados fiscalmente, con una gran preocupación por la nivelación (Alemania, Australia). Al menos desde el punto de vista de la financiación, el sistema común español ya es federal (el sistema foral se asemeja más a un modelo confederal), con un nivel intermedio de descentralización fiscal y un grado elevado de nivelación.

En segundo lugar, no existen argumentos económicos concluyentes en apoyo de un grado mayor o menor de nivelación. Se trata de una decisión eminentemente política, que debe respetar los principios constitucionales de igualdad y solidaridad. Esta decisión reflejará el equilibrio que se alcanza en un momento determinado entre los intereses generales del Estado y los particulares de cada Comunidad Autónoma. Lejos de ser específico de España, problemas similares a éste se presentan, con mayor o menor intensidad, en todos los países descentralizados<sup>19</sup>.

En tercer lugar, la justificación de la revisión del grado de nivelación no puede basarse en la existencia de problemas financieros ajenos al sistema de financiación autonómica. Por ejemplo, si la política regional española está excesivamente sesgada hacia la equidad, en detrimento del principio de eficiencia, la solución debe buscarse en la modificación de los instrumentos de desarrollo regional, pero no en la reducción de la nivelación entre Comunidades Autónomas, cuya finalidad es asegurar la prestación en todo el territorio nacional de niveles similares de los bienes y servicios autonómicos, con independencia del grado de desarrollo de cada región.

Análogamente, si la prestación de bienes y servicios públicos por el nivel central en alguna región está desequilibrada en relación con los restantes territorios, y de ahí deriva un saldo injustificadamente elevado o reducido, positivo o negativo, de la balanza fiscal de esa región, el desequilibrio deberá rectificarse por el propio nivel central. Si se pretendiera corregir el saldo fiscal modificando la financiación que percibe una Comunidad Autónoma para financiar sus competencias, se crearía un nuevo problema sin solucionar el preexistente.

---

19 A este respecto, resulta sumamente esclarecedor el trabajo de Bird y Ebel (2005).



## 4. Conclusiones

El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común se acomoda en su estructura y funcionamiento a las recomendaciones teóricas del federalismo fiscal y a la experiencia de otros países con estructura federal de gobierno. Es lógico, por tanto, que, también como en otros países, el sistema se enfrente a evaluaciones y correcciones periódicas. En la sección anterior se han sugerido algunas posibles reformas del modelo vigente, para mejorar su comportamiento futuro. De forma telegráfica, son las siguientes:

- 1ª La revisión de la cuantificación de las necesidades de gasto autonómicas.
- 2ª La extensión de la participación de las Comunidades Autónomas en los tributos cedidos y de las competencias normativas sobre los mismos.
- 3ª La integración efectiva de las Comunidades Autónomas en las actividades de administración tributaria.
- 4ª La revisión anual del fondo de suficiencia, para asegurar su ajuste a la evolución de las necesidades de gasto y de la capacidad fiscal de las Comunidades Autónomas.
- 5ª La integración de las Comunidades Autónomas forales en el sistema de nivelación.

En el ámbito de la nivelación horizontal, no puede dejar de subrayarse que la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña ha planteado abiertamente la sustitución del vigente sistema de nivelación plena por otro de nivelación parcial. Cabe esperar que la discusión sobre el grado de nivelación ocupe una buena parte de los debates que surjan en torno a la próxima reforma del sistema de financiación autonómica.

## Bibliografía

- BIRD R. (1993): "Threading the fiscal labyrinth: some issues in fiscal decentralization". *National Tax Journal*, nº 46, pp. 207-227.
- BIRD, R. M. y R. D. EBEL (2005): "Fiscal Federalism and National Unity", en E. Ahmad y G. Brosio, eds., *Handbook of Fiscal Federalism*, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC, en prensa.
- Comisión para el estudio y propuesta de un nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas aplicable a partir de 2002 (2002): *Informe sobre la reforma del sistema de financiación autonómica*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid (disponible en [www.ief.es](http://www.ief.es)).

- DE LA FUENTE, Á. (2003): "El impacto de los Fondos Estructurales: Convergencia real y cohesión interna", *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, nº165, pp. 129-148.
- DE LA FUENTE, Á. (2005a): "El impacto de la reducción de las ayudas estructurales europeas: una primera aproximación", *Presupuesto y Gasto Público*, nº39, pp. 173-190.
- DE LA FUENTE, Á. (2005b): "Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas", *Documento de Trabajo* nº 62/2005, Fundación Alternativas, Madrid.
- DÍAZ DE SARRALDE, S., M. TRÁNCHEZ y L. TORREJÓN (2006): "La capacidad normativa en los tributos cedidos a las comunidades autónomas: situación actual y vías de reforma", *Análisis Local*, nº 65, pp. 47-59.
- DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN FINANCIERA CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2005): *Financiación de las Comunidades Autónomas por los impuestos cedidos, fondo de suficiencia y garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria, correspondiente al ejercicio 20003*, Madrid, julio de 2005 (disponible en [www.meh.es](http://www.meh.es)).
- GARCÍA DÍAZ, M. Á., HERRERO, A. y UTRILLA, A. (2005): "La política presupuestaria de las Comunidades Autónomas", *Documentos*, nº 16/05, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- GRUPO DE TRABAJO DE POBLACIÓN DEL CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (2005): *Informe*, Madrid, junio de 2005 (disponible en [www.meh.es](http://www.meh.es)).
- JOUMARD, I. y GIORNO, C. (2005): "Getting the most out of public sector decentralisation in Spain", *OECD Economics Department Working Paper*, nº 436, OCDE, París.
- LASARTE, J., dir. (2003): *Estudios jurídicos sobre la reforma del sistema de financiación autonómica*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- LAUBACH, T. (2005): "Fiscal relations across levels of government in the United States", *OECD Economics Department Working Paper*, nº 462, OCDE, París.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2004): "Financiación y gasto público en un Estado descentralizado", *Economía Aragonesa*, nº 24, pp. 63-82.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2006), "Las haciendas autonómicas en 2005: la financiación del gasto sanitario y la propuesta de reforma del Estatut", en J. Tornos, dir., *Informe Comunidades Autónomas 2005*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, pp.599-616.



- LÓPEZ LABORDA, J. y MONASTERIO, C. (2006): “Regional Decentralization in Spain: Vertical Imbalances and Revenue Assignments”, *International Studies Program Working Paper Series*, nº 06-10, Georgia State University.
- LÓPEZ LABORDA, J. y RODRIGO, F. (2000): “La cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas. Descripción y valoración de la experiencia comparada y de la investigación aplicada”, *Investigaciones*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2006): *Memoria de la Administración Tributaria 2004* (<http://documentacion.meh.es/doc/Inspgral/Memorias/Memoria2004/MemoriaTributaria2004.pdf>).
- MONASTERIO, C., ALCALÁ, F. y LÓPEZ LABORDA, J. (2001): “Una propuesta para el 2001. La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común”, en GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., ed., *Bases para un sistema estable de financiación autonómica*, Fundación BBVA, Bilbao, pp. 29-108.
- MONASTERIO, C., PÉREZ, F., SEVILLA, J. V. y SOLÉ, J. (1995): *Informe sobre el actual sistema de financiación y sus problemas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- OCDE (2006): *OECD Economic Surveys: Germany*, OCDE, París.
- RODDEN, J.A., ESKELAND, G. S. y LITVACK, J. , eds. (2003): *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

