

Federalismo Fiscal

Una propuesta de revisión del modelo de
financiación autonómica.

A proposal for the review of the regional financing
model.

Autor

Pablo Vicente Aripes

Director

Julio López Laborda

Facultad de
Economía y Empresa

Año

2020

ÍNDICE

1. Introducción	4
2. Marco teórico del federalismo fiscal	5
2.1. Reparto de funciones entre niveles de gobierno	5
2.2. Reparto de ingresos entre niveles de gobierno	8
2.3. Equilibrio Financiero Vertical y Equilibrio Financiero Horizontal. Las transferencias de nivelación.....	10
3. La financiación autonómica	13
3.1. Sistema de régimen común	13
3.2. Sistema de régimen foral	22
4. Valoración y propuestas de reforma del sistema de financiación autonómica	25
4.1. Valoración del sistema de financiación autonómica.....	25
4.2. Propuestas para la renovación del sistema de financiación autonómico.	30
4.2.1. Propuesta de nivelación plena 1	30
4.2.2. Propuesta de nivelación plena 2	34
4.2.3. Propuesta de nivelación parcial.	40
5. Conclusiones	43
6. Bibliografía.....	45

TABLA DE ESQUEMAS

ESQUEMA 1. EQUILIBRIO FINANCIERO VERTICAL	11
ESQUEMA 2. EQUILIBRIO FINANCIERO HORIZONTAL.	12
ESQUEMA 3. EQUILIBRIO FINANCIERO VERTICAL Y EQUILIBRIO FINANCIERO HORIZONTAL.	12

TABLA DE CUADROS

CUADRO 1. COMPOSICIÓN DEL INDICADOR DE POBLACIÓN AJUSTADA.	15
CUADRO 2. TRIBUTOS CEDIDOS A LAS COMUNIDADES DE RÉGIMEN COMÚN.	17
CUADRO 3. TRIBUTOS CONCERTADOS/CONVENIDOS A LAS COMUNIDADES DE RÉGIMEN FORAL.	23
CUADRO 4. COMPROBACIÓN DEL EQUILIBRIO FINANCIERO HORIZONTAL. (SOLO SF) (EXPRESADO EN MILES DE EUROS)	27
CUADRO 5. EQUILIBRIO FINANCIERO HORIZONTAL COMPLETO. (EXPRESADO EN MILES DE EUROS).....	28
CUADRO 6. EQUILIBRIO FINANCIERO HORIZONTAL. DUALIDAD DE SISTEMAS. (EXPRESADO EN MILES DE EUROS).....	29
CUADRO 7. CUANTIFICACIÓN DE LAS NECESIDADES DE GASTO GLOBALES DE SERVICIOS FUNDAMENTALES. (SFA1). (EXPRESADO EN MILES DE EUROS).....	30
CUADRO 8. CUANTIFICACIÓN DE LAS NECESIDADES DE GASTO GLOBALES DE SERVICIOS NO FUNDAMENTALES. (SFA1). (EXPRESADO EN MILES DE EUROS).....	31

CUADRO 9. REPARTO DE LAS NECESIDADES DE GASTO GLOBALES DE SERVICIOS FUNDAMENTALES Y NO FUNDAMENTALES. (SFA1) (EXPRESADO EN MILES DE EUROS).....	32
CUADRO 10. REPARTO DE LAS NECESIDADES DE GASTO GLOBALES DE SERVICIOS FUNDAMENTALES Y NO FUNDAMENTALES. (SFA1). (EXPRESADO EN MILES DE EUROS).....	33
CUADRO 11. COMPARACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DEL EQUILIBRIO FINANCIERO HORIZONTAL ENTRE EL SISTEMA ACTUAL Y EL SISTEMA PROPUESTO. (SFA1)	33
CUADRO 12. CÁLCULO DEL COSTE Y APORTACIÓN DE CADA NIVEL DE GOBIERNO PARA LLEVAR A CABO DICHO SISTEMA DE FINANCIACIÓN. (SFA1). (EXPRESADO EN MILES DE EUROS).	34
CUADRO 13. CAPACIDAD TRIBUTARIA DE LAS REGIONES FORALES. (SFA2). (EXPRESADO EN MILES DE EUROS).....	35
CUADRO 14. CUANTIFICACIÓN DE LAS NECESIDADES DE GASTO GLOBALES DE SERVICIOS FUNDAMENTALES. (SFA2). (EXPRESADO EN MILES DE EUROS).....	36
CUADRO 15. CUANTIFICACIÓN DE LAS NECESIDADES DE GASTO GLOBALES DE SERVICIOS NO FUNDAMENTALES. (SFA2). (EXPRESADO EN MILES DE EUROS).....	37
CUADRO 16. REPARTO DE LAS NECESIDADES DE GASTO GLOBALES DE SERVICIOS FUNDAMENTALES Y NO FUNDAMENTALES. (SFA2). (EXPRESADO EN MILES DE EUROS).....	38
CUADRO 17. REPARTO DE LAS NECESIDADES DE GASTO GLOBALES DE SERVICIOS FUNDAMENTALES Y NO FUNDAMENTALES. (SFA2). (EXPRESADO EN MILES DE EUROS)	39
CUADRO 18. CÁLCULO DEL COSTE Y APORTACIÓN DE CADA NIVEL DE GOBIERNO PARA LLEVAR A CABO DICHO SISTEMA DE FINANCIACIÓN. (SFA2). (EXPRESADO EN MILES DE EUROS).	40
CUADRO 19. MODELO DE NIVELACIÓN PARCIAL. (EXPRESADO EN MILES DE EUROS).....	41

TABLA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1.CAPACIDAD TRIBUTARIA Y FINANCIACIÓN TOTAL DE LAS CCAA POR HABITANTE AJUSTADO, 2017 (MEDIA=100)	20
GRÁFICO 2. COMPARATIVA DE LA INFLUENCIA DE LOS FONDOS DE GARANTÍA, SUFICIENCIA Y CONVERGENCIA SOBRE EL EQUILIBRIO FINANCIERO HORIZONTAL.	21
GRAFICO 3. REPRESENTACIÓN DEL PESO DE LOS IMPUESTOS PROPIOS EN LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA DEL SISTEMA COMÚN.	26
GRÁFICO 4. EQUILIBRIO FINANCIERO HORIZONTAL DEL SISTEMA DE NIVELACIÓN PARCIAL.	42

1. Introducción

La realización de este trabajo encuentra su motivación en el gran nivel de controversia que a menudo genera este tema en el día a día de todos nosotros y la gran necesidad que tenemos en España de renovar el sistema de financiación autonómica. A menudo escuchamos a diversos gobiernos autonómicos quejarse por diversos motivos, pero sobre todo por temas de financiación y competencias, también escuchamos a políticos proporcionar una serie de argumentos de difícil razonamiento, el cual, por supuesto no dan o carece de sentido y que no es más que una artimaña política populista para ganar votantes. Por lo tanto, diré que este trabajo tiene dos objetivos principales.

El primer objetivo del presente trabajo es, como el título indica, realizar un análisis del sistema de financiación autonómico español actual y proporcionar una valoración sobre dicho sistema. Tras este examen se pretenden dejar claras algunas deficiencias que pueda tener y proporcionar alguna idea alternativa que permita corregir si no todas estas deficiencias, si la mayoría de ellas. Además con las propuestas que se incluyan en el trabajo se permite dar al lector una idea sobre el tipo de sistema de financiación al que vamos a tender en España en los próximos años.

Otro de los objetivos que busco con este trabajo es como he comentado más arriba desmontar algunos argumentos del ámbito político, los cuales resultan difíciles de desmontar sin saber de la materia.

El trabajo se va a estructurar de la siguiente forma: En la sección 2, se revisará el marco teórico del federalismo fiscal, analizado el reparto de funciones e ingresos entre niveles de gobierno. En la sección 3, se profundizará más en los sistemas que componen la financiación económica española, como son el sistema foral y el común. Aquí trataré de explicar el funcionamiento de cada uno de ellos. Finalmente, en la sección 4 se establecerá una valoración de ambos sistemas y se realizarán algunas propuestas que resolvieron los problemas que he comentado durante el trabajo.

En la sección 5, se establecerán las conclusiones a las que he podido llegar tras la realización del trabajo.

2. Marco teórico del federalismo fiscal

2.1. Reparto de funciones entre niveles de gobierno

Las funciones del sector público son asegurar el uso eficiente de los recursos (Función de Asignación), establecer una distribución equitativa de la renta (Función de Redistribución de la renta) y mantener a la economía en niveles altos de empleo con razonable estabilidad de precios (Función de Estabilización).

En esta sección vamos a tratar de dar respuesta a la siguiente pregunta:

¿Qué forma de gobierno asegura un mayor éxito en la resolución de los problemas de asignación, distribución y estabilización?

Para analizarlas vamos a utilizar los puntos de vista que propone Oates (1972), una inicial que será una centralización total y una alternativa que será una descentralización prácticamente total, lo cual no supone que no exista un nivel central.

En primer lugar, vamos a analizar la función de estabilización. Un punto de vista centralizado sugiere que debe ser competencia del nivel central debido a que esta tendría mayor capacidad para mantener niveles altos de empleo con precios estables que un sector público descentralizado. Resulta obvio que en cualquiera de los casos, la existencia de un nivel central que se encargue de llevar a cabo la política monetaria es imprescindible ya que si dejásemos esto en manos de los niveles subcentrales existirían incentivos para una rápida expansión monetaria que permitiese financiar sus gastos en lugar de recaudar el dinero necesario mediante la imposición a los miembros de su comunidad. Sin embargo, sin posibilidad de llevar a cabo políticas monetarias, nos centramos en la política fiscal. Las económicas subcentrales son economías altamente abiertas lo cual implica que las filtraciones de una unidad marginal de gasto privado sean muy grandes (la posibilidad de que compren en otras localidades son altas) y como resultado de esto que el multiplicador del gasto será muy pequeño. (Es decir, que ante una política expansiva que permita tener una mayor capacidad de gasto para los ciudadanos, una cantidad muy pequeña se destinará a la compra de bienes y servicios locales). Por tanto la conclusión parece clara, debe ser claramente competencia del nivel central.

En segundo lugar, vamos a analizar la función de redistribución. La función de redistribución se plasma en el sistema de tributos. Imaginemos, como en el caso anterior, una situación en la que se diese una completa centralización, es decir que todo dependiese del nivel central, eso supondría que para todas las regiones del país en cuestión aplicarían los mismos tributos para la redistribución de la renta y de igual forma. Sin embargo, si lo analizamos desde el punto de vista de un país completamente descentralizado, cada región aplicaría sus propios tributos redistributivos, en caso de que los hubiese. Si esto fuese de esta forma, está claro que existirían incentivos a trasladarse a regiones que sean beneficiosas en sentido económico para las familias. En este análisis entonces se introduce un elemento clave a la hora de analizar la imposición, la movilidad.

Decimos sin lugar a dudas que, en la función redistributiva, la movilidad tiene un papel clave, y concluimos que en el caso de estar descentralizada la movilidad resultaría mucho más barata que en el caso de estar centralizada. Esto se debe a que los costes de movilidad interregional son muy inferiores a los que puedan ser internacionales, ya no solo económicos, sino sociales, laborales etc.

Es por esto por lo que concluimos que la eficacia de estas políticas está sujeta a la movilidad y por tanto a la centralización de estas políticas.

En tercer y último lugar vamos a analizar la función de asignación. Para analizar la función de asignación nos vamos a basar en lo que demostraron Olson (1970) y Zeckhauser (1970).

Imaginemos una situación en la que esta función esté descentralizada. En esta situación imaginaria existe la provisión de un bien público puro¹, el cual se extiende desde una región al resto de regiones a través de una alianza entre regiones, ya que establecerlo individualmente significaría un sobrecoste innecesario. Ambos autores (Olson y Zeckhauser) demostraron que ante una situación como esta, no se alcanza un nivel eficiente de producción de un bien de este tipo. La razón es que cada región, ante la cuestión de si producir una unidad adicional del bien va a considerar únicamente los beneficios de sus propios residentes y no los beneficios sociales en conjunto. Desde este punto de vista se justificaría que debe ser claramente competencia del nivel central ya

¹ Bien público puro: Se trata de un bien cuyo consumo no excluye a ningún miembro de una sociedad.

que así se tendrían en cuenta los beneficios de todas las regiones y podría alcanzarse un óptimo de producción. Sin embargo, si asignásemos esta función directamente al nivel central podrían darse situaciones en las que se llevarían a cabo ineficiencias. Imaginemos en este caso un bien público puro cuyos beneficios solo radican en la región en cuestión, en ese caso, si dejásemos que la producción la llevase a cabo el nivel central incurriríamos en claras ineficiencias ya que se debería de asignar el mismo nivel del bien en todas las regiones. En esta situación entra en juego el elemento de las preferencias y necesidades. En este caso descentralizar esta función tiene claro beneficios en términos de eficiencia ya que el nivel regional conoce mejor las preferencias y necesidades de los vecinos. Por esta razón diferenciamos entre bienes públicos nacionales, regionales o locales. La diferencia radica en quién realiza el consumo del bien. Si la asignación de un determinado bien público influye o recae sobre todas las regiones o varias regiones y por lo tanto lo consumen, es considerado como bien público nacional, mientras que si el bien producido recae sobre una determinada región y solo es ella quien se beneficia de su consumo, será regional.

Es por esto por lo que se puede concluir que en el caso de esta función debemos atribuirla a todos los niveles de gobierno de un país.

En resumen, diremos que la función de estabilización del sector público debe ser central así como la función de redistribución. Por su parte la función de asignación es atribuible a todos los niveles de gobierno.

Hemos comenzado esta sección preguntándonos qué forma de gobierno garantizaría un mayor éxito y lo que podemos concluir es que cada una resuelve mejor unos determinados problemas por lo que no resulta descabellado pensar que la solución pudiese ser una combinación de ambas, o lo que es lo mismo, un sistema federal.

Una de las definiciones que se han dado acerca del concepto de federalismo fue:

El método de dividir los poderes de forma que el gobierno general y los regionales estén cada uno, dentro de su esfera, coordinados e independientes. Wheare (1940)

Se trata de una definición altamente restrictiva, ya que tan solo cuatro naciones eran consideradas federales para Wheare.

Sin embargo Oates, identificó que el problema del federalismo era diferente para un economista y que en realidad el objetivo central del economista es la asignación de

recursos y la distribución de la renta dentro de un sistema económico. Por lo que sugería una definición alternativa:

Gobierno federal: Un sector público con niveles centralizados de toma de decisiones, en el que las elecciones hechas a cada nivel respecto a la provisión de los servicios públicos están determinadas en gran medida por la demanda de estos servicios por los residentes en las respectivas jurisdicciones. Oates (1972)

En esta definición lo que importa es que la decisiones respecto a los niveles de provisión reflejen en grado sustancial el interés de los habitantes de esta jurisdicción.

Este es un enfoque mucho más amplio, tanto que si eliminamos los extremos de autoridad total central y anarquía, todas las demás formas de organización serían consideradas federales.

A raíz de esto surge entonces el problema real, que es determinar cuál es el grado de descentralización apropiado.

2.2. Reparto de ingresos entre niveles de gobierno

Hasta el momento he analizado desde el punto de vista teórico cómo deben repartirse las funciones del sector público, es decir, quién debe llevar a cabo qué. A continuación analizaremos la parte de los ingresos.

Para hablar de la parte de los ingresos, nos vamos a basar en Castells (1988).

A la hora de considerar el análisis de la parte de los ingresos hemos de preguntarnos cómo se debería financiar un sistema federal, es decir, un sistema con una parte centralizada y otra descentralizada.

La financiación de este sistema se puede realizar a partir de ingresos propios o de ingresos transferidos.

La financiación con ingresos propios consistiría en la financiación a partir de la imposición propia, es decir, que sean los propios entes quienes establezcan unos impuestos y quienes gestionen lo recaudado.

Castells proporciona una serie de argumentos en favor de la financiación a partir de ingresos propios.

En primer lugar, establece que con este tipo de financiación se asegura una mayor autonomía financiera. La autonomía financiera se mide en función de la capacidad que tienen los gobiernos para decidir su volumen de gasto, pero también su volumen de ingresos. De esta forma, si pueden decidir su volumen de ingresos, también pueden ajustar mejor su volumen de gasto.

En segundo lugar, dice que esta forma permite restablecer la correspondencia entre ingresos impositivos y necesidades de gasto. Dicho de otro modo, si necesitamos una determinada cantidad para poder cubrir unas necesidades de gasto, debemos ajustar los ingresos impositivos necesarios para disponer de dicha cuantía.

Por otra parte, Castells proporciona una alternativa a la financiación a partir de ingresos propios. Esta alternativa es la financiación a partir de ingresos transferidos.

La financiación a partir de ingresos transferidos consiste en que un ente central principal sea el que recaude los ingresos y posteriormente transfiera a los diferentes entes descentralizados con competencias, una parte de esos determinados ingresos. Cuando hablamos de ingresos transferidos nos referimos a participaciones impositivas y a transferencias. Las participaciones impositivas corresponden a un porcentaje concreto de una recaudación impositiva. Si precisamos un poco más, participaciones impositivas hay de dos tipos. En primer lugar, con atribución directa o tax sharing, que corresponde a un determinado porcentaje de la recaudación de un impuesto en un ente subcentral concreto. En segundo lugar, con atribución indirecta o revenue sharing, lo cual corresponde a un porcentaje de la recaudación siguiendo otros criterios.

Castells también proporciona una serie de argumentos favorables a esta forma de financiación.

En primer lugar, al gobierno central le permite mantener íntegramente sus facultades tributarias y mantener una forma de control financiero sobre los gobiernos subcentrales. Castells lo que establece es que, si es el gobierno quien decide qué cantidad de dinero le va a proporcionar a un ente determinado, en el fondo está decidiendo su volumen de gasto por lo que tendría una forma de control sobre los entes subcentrales.

En segundo lugar, los gobiernos subcentrales pueden recobrar un nivel aceptable de suficiencia financiera, sin coste político alguno.

En definitiva, de acuerdo a las definiciones de federalismo, la forma de financiación que mejor encaja con estas es la de ingresos propios. Merece la pena detenernos aquí un instante para matizar que esto es lo que recomienda la teoría pero, en la práctica, no hay ningún país con sistema de organización federal que se financie íntegramente con ingresos propios. Por lo tanto, volvemos a una situación en la que la mejor solución es una mezcla de ambas. Debemos intentar que se financie en mayor medida con ingresos propios pero a su vez son necesarios ingresos transferidos, pese a que lo que más encontramos en la práctica es una mayor dependencia de los gobiernos subcentrales respecto del central.

Musgrave (1992) estableció una serie de criterios para la distribución de los tributos entre niveles de gobierno.

En primer lugar, establecía que la imposición progresiva, ideada sobre todo para objetivos redistributivos, debía realizarse desde el nivel central.

En segundo lugar, la imposición adecuada para aquellos objetivos de estabilización, también debía ser central. La imposición que se llevase a cabo desde niveles subcentrales debe gravar bases de baja movilidad.

Y finalmente establecía que la imposición justificada desde el principio del beneficio era apropiada para todos los niveles de gobierno.

Así pues, nos damos cuenta como Musgrave establece lo equivalente a Oates pero con la parte de ingresos. En este caso la movilidad también juega un papel fundamental a la hora del análisis de la imposición de tributos.

2.3. Equilibrio Financiero Vertical y Equilibrio Financiero Horizontal. Las transferencias de nivelación

A partir de aquí, y con los marcos de competencias y de tributos ya definidos vamos a introducir dos principios fundamentales para el correcto funcionamiento del sistema de financiación.

En primer lugar, para realizar un correcto reparto de estos ingresos se debe cumplir el llamado Principio de Equilibrio Financiero Vertical (EFV), es la garantía de que todos los niveles de gobierno disponen de los ingresos que les permite cubrir las necesidades

de gasto en la misma proporción. Antes de seguir con la descripción del principio es importante definir con precisión qué son las necesidades de gasto, la capacidad fiscal y la transferencias de nivelación.

Las necesidades de gasto son la cuantía que necesitan cada uno de los entes de los niveles subcentrales para poder prestar un mismo nivel de servicios. (NG)

La capacidad fiscal es lo que nosotros vamos a cuantificar como los ingresos. Usamos la capacidad fiscal o lo que es lo mismo, una estimación de lo que debe recaudar cada ente o nivel de gobierno con la realización del mismo esfuerzo fiscal. Esto también se conoce como recaudación potencial o recaudación normativa. (T*)

Por su parte las transferencias de nivelación van a ser la forma de garantizar el cumplimiento de ambos principios, tanto el vertical como el horizontal. Van a ser las encargadas de garantizar que un determinado ente tenga las mismas posibilidades que otro de garantizar un nivel mínimo de prestación de servicios realizando el mismo esfuerzo fiscal. (S)

$$\text{EQUILIBRIO FINANCIERO VERTICAL} \quad \left\{ \begin{array}{l} \frac{T_C^* - S}{NG_C} \\ = \\ \frac{T_i^* + S}{NG_i} \end{array} \right.$$

Esquema 1. Equilibrio Financiero Vertical

Fuente: López Laborda (2019)

En este esquema se muestra cómo la financiación de las necesidades de gasto del nivel central, (aquel que queda representado con el subíndice “c”) debe ser igual a las del nivel subcentral (representado por el subíndice “i”) a nivel agregado.

Debemos tener cuidado de no confundir este concepto con el principio de suficiencia. El cual lo que asegura es que se financie totalmente, sin embargo este que estamos explicando no supone una financiación total, es decir, del 100%, no supone que el coeficiente sea 1, sino que el coeficiente sea cual sea, sea igual tanto para el nivel central como para el subcentral agregado.

Por otra parte debe cumplirse también simultáneamente el Principio de Equilibrio Financiero Horizontal (EFH), el cual establece que las necesidades de gasto deben ser cubiertas en la misma proporción entre todos los entes que conforman cada nivel de gobierno.

$$\frac{\sum T_i^* + S}{\sum NG_i} = \frac{T_A^* \pm S}{NG_A} = \dots = \frac{T_Z^* \pm S}{NG_Z} \quad \text{Equilibrio Financiero Horizontal}$$

$$\frac{\sum T_j^* + S}{\sum NG_j} = \frac{T_P^* \pm S}{NG_P} = \dots = \frac{T_K^* \pm S}{NG_K}$$

Esquema 2. Equilibrio Financiero Horizontal.

Fuente: López Laborda (2019)

Al igual que en el gráfico anterior observamos cómo las necesidades de gasto (NG) del nivel subcentral “i” deben ser cubiertas de igual manera entre todos los entes que lo componen. Lo mismo sucede si hubiese otro nivel subcentral “j”.

En este esquema observamos en el numerador donde se representan los ingresos, que las transferencias para determinador entes subcentrales pueden ser negativas, eso puede ser debido a que sean regiones generalmente muy ricas.

Debemos también matizar que pueden darse situaciones en las que el nivel central pueda tener transferencias negativas.

Si analizamos todo de forma conjunta se obtendría un esquema de financiación como el siguiente:

$$\left. \begin{array}{c}
 \frac{T_C^* - S}{NG_C} \\
 = \\
 \frac{\sum T_i^* + S}{\sum NG_i} = \frac{T_A^* \pm S}{NG_A} = \dots = \frac{T_Z^* \pm S}{NG_Z} \quad \text{EQUILIBRIO FINANCIERO HORIZONTAL (REGIONAL)} \\
 = \\
 \frac{\sum T_j^* + S}{\sum NG_j} = \frac{T_P^* \pm S}{NG_P} = \dots = \frac{T_K^* \pm S}{NG_K} \quad \text{EQUILIBRIO FINANCIERO HORIZONTAL (LOCAL)}
 \end{array} \right\} \text{EQUILIBRIO FINANCIERO VERTICAL}$$

Esquema 3. Equilibrio Financiero Vertical y Equilibrio Financiero Horizontal.

Fuente: López Laborda (2019)

3. La financiación autonómica

En este apartado voy a centrarme en el caso concreto del sistema español.

La Constitución española de 1978, establecía en su artículo 137, que: “*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias, y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*”. Además las normas que desarrollan la Constitución han optado por la denominación de “Corporaciones Locales” para referirse a la suma de municipios y provincias, de manera que la división territorial española es similar a la de casi todos los países federales, con 3 niveles de gobierno. Así pues el primer aspecto queda ya definido, el sistema organizativo español queda disgregado en 3 niveles de gobierno: Central, Autonómico y Local.

Fue con la Constitución donde se encargó al nivel central, proponer y construir un modelo de financiación. Este modelo en cuestión se recoge en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. Para referirnos a esta ley, a partir de ahora utilizaremos el acrónimo de LOFCA.

La LOFCA diseña el modelo de régimen común, el cual se aplicará a 15 de las 17 comunidades autónomas que componen el territorio español, en definitiva, todas excepto País Vasco y Navarra.

El motivo de la no inclusión en esta Ley a estas dos Comunidades Autónomas radica en una disposición adicional primera incluida en la Constitución en la que se establece que: “*La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.*”

Estos derechos de los cuales se habla en la Constitución están relacionados con la fiscalidad y se justifica así entonces la existencia de un modelo aparte para estos dos territorios denominados como territorios forales.

3.1. Sistema de régimen común

Este sistema también se conoce como régimen general o LOFCA. Su aplicación se acuerda en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

En este consejo se reúnen los representantes de las comunidades autónomas que se rigen

por el sistema común y el representante por parte del estado. Este es un órgano paritario, es decir, en dicho consejo tiene el mismo peso o la misma importancia el voto del Estado que el de las Comunidades Autónomas. Esto enseguida nos lleva a la fácil reflexión de que el que toma las decisiones es el Estado.

Este consejo suele reunirse con cierta frecuencia, pero cada 5 años se reúne con el fin de evaluar la evolución de la financiación autonómica e introducir correcciones si fuese necesario. Las revisiones más importantes desde su formación y hasta la fecha han sido 1986, 1992, 1996, 2001 y 2009. Actualmente nos hallamos inmersos en un proceso de renovación del modelo de financiación que se lleva alargando sin ningún tipo de acuerdo desde 2017.

Y a raíz del último comentario, podemos preguntarnos ¿Por qué?, ¿Por qué nos hallamos inmersos en dicho procedimiento?

A continuación, basándome en López Laborda (2019), voy a tratar de indicar cómo funciona el sistema común de financiación de las comunidades autónomas.

A finales de los años 70 se empiezan a descentralizar en el organigrama español una serie de servicios. La forma de descentralizar estos servicios se hizo a través del método del coste efectivo se cual lo que hacía era calcular lo que le costaba al Estado prestar ese determinado servicio en esa comunidad en concreto. Una vez calculada esa cuantía, entonces el estado transfería a partir de transferencias incondicionadas el coste a las comunidades.

Toda descentralización se hizo inicialmente con el método del coste efectivo pero a partir de 1986 todo cambia, y se modifica ese sistema que cuantificaba el coste del servicio por otro sistema que, lo que intenta medir son las necesidades de gasto.

¿Por qué se produce este cambio? Bien, la respuesta radica en la problemática que tenía el sistema del coste efectivo. Este sistema he dicho que otorgaba una transferencia incondicionada (lump sum) a cada comunidad que correspondía con el coste que le suponía al estado prestar esa competencia en dicha comunidad. Pero el nivel al que se prestaban las competencias en cada comunidad autónoma no tenía por qué ser el mismo, por ello precisamente se recurre al sistema de las necesidades de gasto que explicare a continuación.

Un problema adicional que suponía realizar la descentralización era el que se derivaba de realizarlo a partir de transferencias. Desde el punto de vista de la autonomía financiera, principio indispensable, cada comunidad debe poder decidir su volumen de ingresos y su volumen de gasto, y por lo tanto debe poder obtener ingresos de aquellos quienes van a disfrutar el servicio. También choca con el principio de responsabilidad, el cual establecía que para lograr la eficiencia, el coste debe recaer sobre quienes lo van a disfrutar, mientras que de esta forma, al ser una transferencia por parte del estado a la comunidad autónoma radica sobre el conjunto de la nación.

Por esas razones se impone el sistema de las Necesidades de Gasto. Este sistema funciona de la siguiente manera. A partir de 1986, en España se diferencian entre Servicios Fundamentales y Servicio No Fundamentales. El grupo de los servicios fundamentales lo conforman las competencias de Sanidad, Educación y servicios sociales esenciales. Por su parte, el conjunto de servicios no fundamentales recoge el resto de servicios.

Llegados a este punto se realiza el cálculo para los servicios fundamentales. Se calculan anualmente las necesidades de gasto de cada región a partir de un conjunto de indicadores, los cuales nos proporcionarán unas necesidades de gasto o, lo que es lo mismo, la población ajustada.

A continuación, en el cuadro siguiente se desglosan los indicadores que se utilizan para el cálculo de población ajustada.

INDICADORES	PONDERACIONES
Población	30%
Población protegida ²	38%
Población >65 años	8,5%
Población <16 años	20,5%
Superficie	1,8%
Dispersión de población	0,6%
Insularidad	0,6%
Total	100%

Cuadro 1. Composición del indicador de población ajustada.

Fuente: Boletín oficial del Estado. (BOE-A-2009-20375)

² Población protegida por el sistema sanitario por grupos de edad.

Estos indicadores han sido bastante discutidos. La población ajustada o las necesidades de gasto se calculan a partir de estos indicadores para tener en cuenta los factores tanto demográficos como geográficos con mayor incidencia sobre la demanda de los principales servicios públicos gestionados por las autonomías y sobre sus costes unitarios de provisión. Cada comunidad autónoma intenta o ha intentado que sean los indicadores que más les favorecen, por las características de su región, los que más importancia cobren. Existen otros indicadores que no se emplean. Algunos pueden decir que se debería incluir la densidad de población, otros creen sin embargo que la dispersión de población debería tener un mayor peso, etcétera.

Así pues se calculan las necesidades de gasto de los servicios fundamentales, mientras que para calcular las necesidades de gasto de los servicios no fundamentales no se realiza un cálculo propiamente dicho, sino que se calcula como una diferencia entre el gasto total garantizado a esa comunidad autónoma por el anterior modelo de financiación y las necesidades de gasto de los servicios fundamentales. Además, en este cálculo cobra especial importancia una cláusula que se incluyó y que ha sido muy discutida también que es la denominada cláusula del “statu quo”. Esta cláusula establece, asegura o garantiza que ninguna comunidad autónoma reciba menos ingresos para financiar sus servicios de los que venía percibiendo anteriormente, de forma que regiones que estaban bien o muy bien tratadas por el método anterior, siguen estando bien o muy bien tratadas hoy en día, pese al cambio de método de cuantificación de las necesidades de cada región.

Ahora, después de precisar cómo se realizan la cuantificación de las necesidades de gasto, explicaré como se financian esas necesidades.

Diremos que se financian ambos tipos de servicios (fundamentales y no fundamentales) de forma diferenciada. Ambos por una parte se financian a partir de tributos cedidos y tasas afectas, pero se diferencian en que los servicios fundamentales se financian a partir de una transferencia del Fondo de Garantía. Mientras que por su parte los servicios no fundamentales se financia a partir de una transferencia del Fondo de Suficiencia Global.

Los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas de régimen común son los que se recogen en el cuadro 2.

TRIBUTO	RENDIMIENTO	APLICACIÓN Y REVISIÓN	REGULACIÓN
IRPF	50%	NO	Tarifa y deducciones.
I. SOBRE EL PATRIMONIO	100%	SI	Mínimo exento, tarifa, deducciones y bonificaciones.
I. SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES	100%	SI	Reducciones, tarifa, patrimonio preexistente, deducciones, bonificaciones, gestión y liquidación.
I. SOCIEDADES	0%	-	-
I. SOBRE LA RENTA DE NO RESIDENTES	0%	-	-
I. SOBRE TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS	100%	SI	Tipos de gravamen, deducciones y bonificaciones (salvo en operaciones societarias, documentos mercantiles y administrativos), gestión y liquidación.
TRIBUTOS SOBRE EL JUEGO	100%	SI	Exenciones, base imponible, tipos de gravamen, cuotas fijas, bonificaciones, devengo, aplicación.
I. ESPECIAL SOBRE DETERMINADOS MEDIOS DE TRANSPORTE	100%	SI	Incremento de los tipos de gravamen fijados por el Estado hasta un 15%.
IVA	50%	NO	NO
I. ESPECIALES DE FABRICACIÓN	58%	NO	NO
I. SOBRE LA ELECTRICIDAD	100%	NO	NO
I. SOBRE LAS PRIMAS DE SEGUROS	0%	-	-
I. SOBRE ACTIVIDADES DE JUEGO	100%	NO	Incremento hasta un máximo de los tipos de gravamen, cuando los organizadores residan en la Comunidad, aplicable solo a los jugadores residentes en la misma.
I. MEDIOAMBIENTALES	0%	-	-
I. SOBRE LOS DEPÓSITOS EN LAS ENTIDADES DE CRÉDITO	100%	-	NO
I. ESPECIAL SOBRE EL CARBÓN	0%	-	-

Cuadro 2. Tributos cedidos a las comunidades de régimen común.

Fuente: Barberán Ortí y López Laborda (2019)

Después de haber precisado cuáles son los tributos cedidos de las comunidades autónomas de régimen común, explicaremos cómo se produce la financiación.

Para los Servicios Fundamentales se dedica el 75% de la recaudación normativa de los tributos cedidos a la comunidad autónoma. Además la financiación de los servicios fundamentales se complementa con una transferencia procedente del Fondo de Garantía la cual pretende asegurar la nivelación entre regiones. Esta transferencia se calcula

como la diferencia entre las necesidades de gasto de los servicios fundamentales y el 75% de la recaudación normativa de la comunidad en cuestión. De forma analítica sería de la siguiente forma:

$$FG_{i0} = NG_{i0}^{S^P} - 0,75TC_{i0}^*$$

Esta transferencia, puede ser positiva o negativa. Se puede dar el caso de que regiones muy ricas sean quienes aporten una transferencia para las regiones pobres, podría ser el caso de regiones como Madrid, Baleares o Cataluña.

Por su parte para los Servicios No Fundamentales se reserva el 25% de la recaudación normativa de los tributos cedidos. Estos servicios también tienen una transferencia que complementa su financiación, que la transferencia procedente del Fondo de Suficiencia Global. Esta transferencia se calcula como la diferencia entre las necesidades de gasto de los servicios públicos no fundamentales y el 25% de la recaudación normativa de los tributos cedidos de la comunidad autónoma. De forma analítica sería como sigue:

$$FSG_{i0} = NG_{i0}^{SNF} - 0,25TC_{i0}^*$$

Esta transferencia, al igual que la anterior también puede ser positiva o negativa. Esta transferencia a diferencia de la anterior, no buscaba la nivelación. Esto se debe a que las necesidades de gasto de los servicios no fundamentales, en realidad no se calculan de forma precisa como sí se hace con los servicios fundamentales y en segundo lugar porque a diferencia de la transferencia del Fondo de Garantía que se recalcula anualmente, esta tan solo se actualiza.

Merece la pena resaltar que el cálculo descrito anteriormente es el cálculo que se realiza tan solo en el año base, por ello he usado el subíndice “0”, mientras que he usado el subíndice “i” para indicar cada comunidad autónoma.

Conforme avanzamos en el tiempo la parte de los Servicios Fundamentales se actualiza recalculando anualmente y como el primer año la transferencia del Fondo de Garantía, mientras que la transferencia del Fondo de Suficiencia evoluciona según los denominados ITE³. Es decir que:

³ ITE: Según el Artículo 20.2 de la LEY 22/2009 define el ITE como la recaudación estatal en el ejercicio, excluyendo los recursos tributarios cedidos a las comunidades autónomas, por IRPF, IVA e Impuestos Especiales de fabricación sobre la cerveza, vino y bebidas fermentadas, productos intermedios, sobre el alcohol y bebidas derivadas, sobre hidrocarburos y sobre labores del Tabaco.

$$FSG_{it} = FSG_{i0} \frac{ITE_t}{ITE_0}$$

De esta forma podemos asegurar que el Equilibrio Financiero Horizontal se asegura para los Servicios Públicos Fundamentales pero no para los no fundamentales, ya que el hecho de que no se tenga en cuenta la evolución de la población hace que esto solo sea posible asegurarlo en el año base y siempre y cuando aceptásemos que las necesidades de gasto de los servicios públicos no fundamentales son necesidades de gasto reales, que en realidad no lo son ya que son una simple diferencia.

$$\text{EFH: } \frac{0,75TC_i^* \pm FG_i}{NG_i} = \frac{0,75TC_j^* \pm FG_j}{NG_j}$$

$$\text{EFH: } \frac{TC_{i0}^* \pm FG_{i0} \pm FSG_{i0}}{NG_{i0}} = \frac{TC_{j0}^* \pm FG_{j0} \pm FSG_{j0}}{NG_{j0}} \text{ pero } \frac{TC_{it}^* \pm FG_{it} \pm FSG_{it}}{NG_{it}} \neq \frac{TC_{jt}^* \pm FG_{jt} \pm FSG_{jt}}{NG_{jt}}$$

Siendo en esta ecuación TC*, la recaudación normativa, FG, las transferencias del fondo de garantía, FSG, las transferencias del fondo de suficiencia global, y NG, las necesidades de Gasto.

De esta forma quedan explicadas las transferencias que financian tanto los servicios públicos fundamentales y como los no fundamentales. Además merece la pena destacar que también existen algunas otras transferencias de cuantía menor en comparación con estas como son los llamados Fondos de Convergencia autonómica. Estas transferencias tienen la motivación de contribuir a la convergencia financiera y económica entre comunidades autónomas. La ley crea dos fondos de convergencia dotados con recursos adicionales del Estado: El Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación.

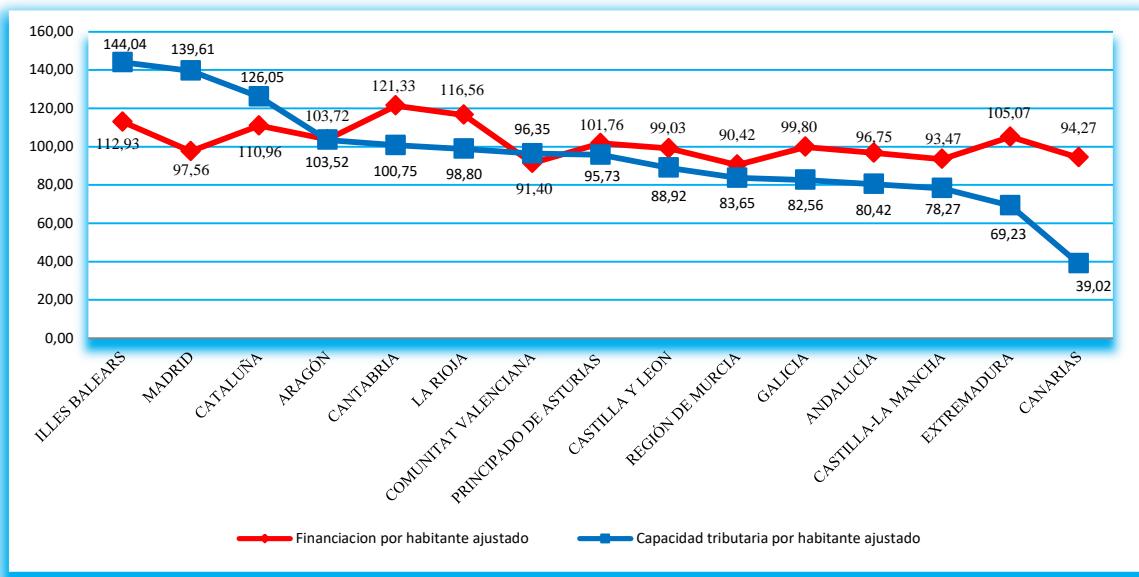


Gráfico 1. Capacidad tributaria y financiación total de las CCAA por habitante ajustado, 2017 (media=100)

Fuente: Elaboración propia con base en la liquidación del sistema de financiación.

El gráfico 1 nos muestra cómo actúa el sistema de financiación. En él se comparan el nivel de financiación que podría obtener cada una de las comunidades de régimen común si solo dependiesen de la capacidad tributaria de cada comunidad autónoma (lo cual quedaría indicado por la línea azul claro) mientras que la línea roja, nos muestra cómo quedaría después de que entrasen en juego las transferencias incondicionadas procedentes del Fondo de Garantía, del Fondo de suficiencia pero también los Fondos de Convergencia Autonómicos.

Se observa cómo claramente las transferencias contribuyen a suavizar las grandes desigualdades que existen en nuestro territorio respecto a la capacidad tributaria de las comunidades.

Ante este gráfico podemos observar y deducir que tras el reparto final, las diferentes comunidades no son iguales en cuanto a la financiación por habitante se refiere, o lo que es lo mismo, como hemos representado anteriormente, no se cumple el Equilibrio Financiero Horizontal. El motivo principal es la falta de precisión de la estimación de los servicios públicos no fundamentales y la cláusula del *statu quo*.

A continuación, voy a tratar de arrojar algo de luz sobre este asunto.

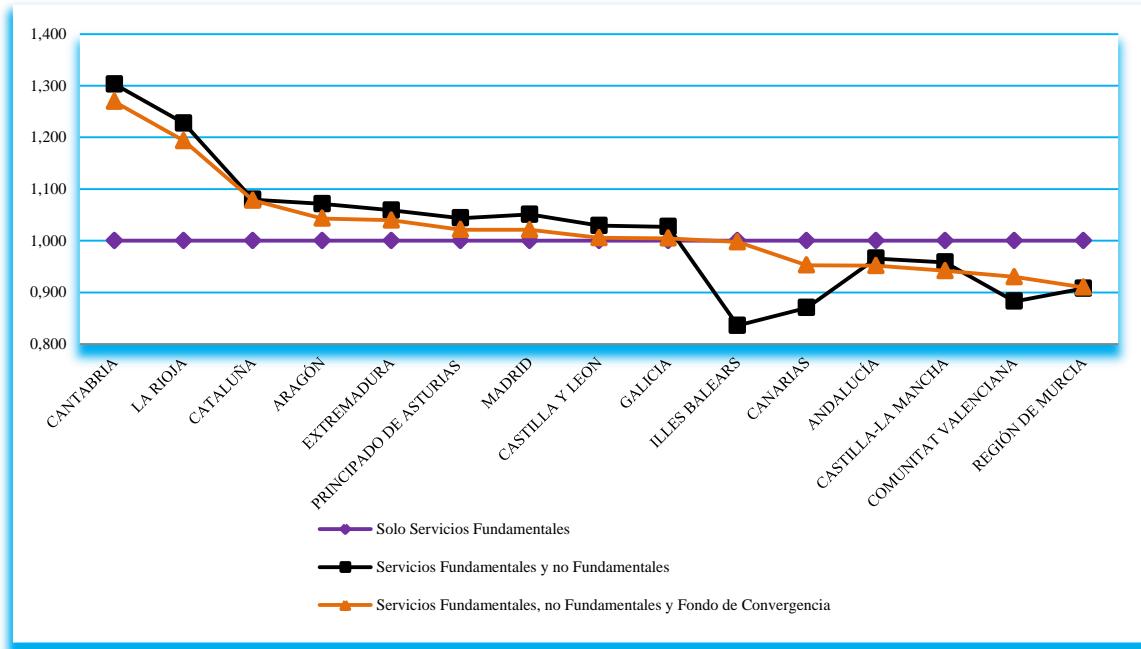


Gráfico 2. Comparativa de la influencia de los fondos de garantía, suficiencia y convergencia sobre el Equilibrio Financiero Horizontal.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda.

En el gráfico 2, he representado cómo afectan las diferentes transferencias al Equilibrio Financiero Horizontal. En la línea morada, observamos cómo la transferencia procedente del Fondo de Garantía ayuda a que todas las regiones puedan prestar el mismo nivel de servicios fundamentales. Así que podemos afirmar que se cumple la premisa del EFH. Sin embargo, conforme vamos incluyendo servicios y transferencias, el sistema empieza a torcerse. En la línea negra observamos qué ocurre cuando introducimos los servicios fundamentales y con ellos, las transferencias procedentes del fondo de Suficiencia Global. El EFH deja de cumplirse radicalmente, dando lugar a desigualdades, por ejemplo, podemos afirmar cómo beneficia claramente a las regiones de Cantabria y La Rioja, donde cobra especial importancia la cláusula del “statu quo” la cual obliga a que estas regiones no puedan recibir un menor nivel de financiación que lo que tenían con el antiguo sistema de financiación (coste efectivo). Es por ello que esta cláusula supone que las regiones que negociaron en su día un buen cálculo del coste efectivo y por ello estaban muy bien tratadas desde el punto de vista económico, pese al cambio de sistema, lo siguen estando también hoy en día. Sin embargo, perjudica a otras regiones como la Comunidad Valenciana o las Islas Baleares. Por otra parte, cuando incluimos el Fondo de Convergencia observamos cómo parece que trata de paliar en

alguna medida los efectos provocados por el fondo de suficiencia. Como podemos observar claramente, beneficia claramente a aquellas regiones que se habían visto perjudicadas por el Fondo de Suficiencia. En definitiva, trata de compensar a las regiones más perjudicadas pero queda lejos de restablecer el Equilibrio Financiero Horizontal del cual partíamos con las transferencias procedentes del Fondo de Garantía.

3.2. Sistema de régimen foral

Al principio del apartado anterior ya mencionamos alguna cosa acerca del sistema foral. Como bien se indicó, en la Constitución se incluye una disposición adicional primera, la cual “ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales”. Estos derechos a los cuales hace referencia, están estrechamente relacionados con la fiscalidad y es por ello por lo que se justifica la existencia de un modelo Foral para estas regiones.

El modelo foral, para el caso concreto del País Vasco se recoge en una ley denominada Ley del Concierto Económico, mientras que para Navarra se denomina Ley del Convenio.

Las principales diferencias entre el modelo de régimen común y el foral son que por ejemplo, en el régimen foral los tributos ya no se denominan cedidos, sino concertados en el caso del País Vasco, o convenidos en el caso de Navarra. Por otra parte, las transferencias son totalmente distintas, aquí las que realizan las transferencias son las provincias. Las provincias transfieren su parte del cupo a la comunidad vasca en este caso, y esta, la transfiere al Estado en concepto de uso de bienes públicos nacionales. Esas transferencias se denominan “cupo”, en el caso de las provincias vascas y “aportación” en Navarra.

En cuanto al cálculo de las necesidades de gasto, es simple, directamente no se calculan necesidades de gasto para estas regiones, simplemente se les otorgan prácticamente la totalidad de los tributos generados en su comunidad.

Por supuesto, merece la pena recalcar que los tributos cedidos no son los mismos que los tributos concertados o convenidos, al igual que tampoco son las mismas capacidades las que se han transferido en cada impuesto para los de régimen foral que para los de régimen común. En el cuadro 2 podremos observar las competencias y el nivel de participación en los tributos transferidos a las comunidades de régimen Foral.

TRIBUTO	RENDIMIENTO	APLICACIÓN Y REVISIÓN	REGULACIÓN
IRPF	100%	SI	Plena
I. SOBRE EL PATRIMONIO	100%	SI	Plena
I. SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES	100%	SI	Plena
I. SOCIEDADES	100%	SI	Plena
I. SOBRE LA RENTA DE NO RESIDENTES	100%	SI	Plena para establecimientos permanentes
I. SOBRE TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS	100%	SI	Plena, salvo en operaciones societarias, letras de cambio y documentos equivalentes (solo modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso).
TRIBUTOS SOBRE EL JUEGO	100%	SI	Plena, salvo hecho imponible y sujeto pasivo.
I. ESPECIAL SOBRE DETERMINADOS MEDIOS DE TRANSPORTE	100%	SI	Incremento de los tipos de gravamen fijados por el Estado hasta en un 15%, modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso.
IVA	100%	SI	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
I. ESPECIALES DE FABRICACIÓN	100%	SI	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
I. SOBRE LA ELECTRICIDAD	100%	SI	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
I. SOBRE LAS PRIMAS DE SEGUROS	100%	SI	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
I. SOBRE ACTIVIDADES DE JUEGO	100%	SI	Incremento hasta un máximo del 20% de los tipos de gravamen, cuando los organizadores residan en la Comunidad, aplicable solo a los jugadores residentes en la misma. Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso.
I. MEDIOAMBIENTALES	100%	SI	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
I. SOBRE LOS DEPÓSITOS EN LAS ENTIDADES DE CRÉDITO	100%	SI	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
I. ESPECIAL SOBRE EL CARBÓN	100%	SI	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso

Cuadro 3. Tributos concertados/convenidos a las comunidades de régimen foral.

Fuente: Barberán Ortí y López Laborda (2019)

Como se ha podido observar en el cuadro, las comunidades con derechos históricos tienen unas posibilidades mayores no solo en su financiación, ya que la recaudación de su comunidad es íntegramente para ellas, sino también a nivel de competencias normativas lo que hace que tenga un gran número de impuestos propios.

Finalmente, para analizar la parte de las transferencias merece la pena complementar lo contado anteriormente con la esencia de las transferencias forales. Las regiones forales realizan los cupos en el concepto anteriormente mencionado pero ellas no contribuyen en ningún caso a la nivelación interregional, o lo que es lo mismo, ellas no contribuyen al cumplimiento del Equilibrio Financiero Horizontal. No existe EFH ni entre ellas, ni tampoco respecto a las comunidades de régimen común lo que hace que este sistema sea muchísimo más ventajoso, tanto desde el punto de vista de la autonomía financiera como desde el punto de vista del equilibrio financiero horizontal.

4. Valoración y propuestas de reforma del sistema de financiación autonómica

4.1. Valoración del sistema de financiación autonómica

En este apartado voy a intentar enlazar con el contenido de las anteriores secciones. En la sección 2, apartados 2.2 y 2.1, del trabajo, hablaba de cómo debía financiarse un sistema descentralizado o, más bien, cómo recomendaba la teoría que se financiase, cuáles eran los principios fundamentales que debían cumplirse, y también cuáles eran los servicios que la teoría recomendaba que se descentralizasen y cuáles no.

En primer lugar, empezaré por este último punto que he mencionado, que corresponde al apartado 2.1 de la sección 2 del trabajo. Como ya he comentado, la teoría recomienda que aquellos servicios que cumplan la función de redistribución deban ser competencia del nivel central. Por ende, nos viene rápidamente a la cabeza las competencias de Educación y Sanidad. Ambos servicios los menciono porque son de los más criticados en cuanto a su descentralización se refiere. Ambos son servicios públicos con un componente muy importante nacional y que cumplen una función redistributiva, por ello mucha gente puede decir que deberían ser competencia del nivel central. Esto es cierto, pero, si nos paramos a reflexionar un poco más allá, enseguida nos damos cuenta de cómo tiene sentido también su descentralización. Estos servicios además de cumplir esas funciones también, pueden justificar su descentralización desde el punto de vista de que cada región configura una sociedad diferente con gustos diferentes, y precisamente de esta manera se busca esa eficiencia que permite que cada región cumpliendo unos mínimos, pueda configurarse en función de los gustos y necesidades de su sociedad. Pero no solo eso, si pensamos en el momento del pago de impuestos, podríamos admitir la queja de un individuo que pagando los mismo impuestos que otro, recibiese un menor nivel de prestación de dicho servicio. Por ello, también se ve justificada esta descentralización. Lo que quiero concluir respecto a estas competencias es que, al ser competencias que pueden justificarse desde ambos niveles de gobierno, deben ser competencias concurrentes, o lo que es lo mismo, cada uno de estos servicios no son ni íntegramente estatales ni íntegramente regionales, sino que, cada nivel de gobierno

posee una serie de competencias que permitan desempeñar la función que cumplen. Por ello y para arrojar luz a una cuestión tan controvertida como está, concluyo que la descentralización en este ámbito es correcta, aunque su práctica deba mejorarse.

Dejando ya a un lado la descentralización de servicios, existen más críticas al sistema de financiación.

Una de las más importantes es la forma en la que deben financiarse las distintas comunidades autónomas.

Como ya dijimos en la sección 2, apartado 2.2, las comunidades autónomas deben financiarse principalmente a partir de ingresos propios, lo cual se cumple en el caso del régimen foral, pero no en el caso del sistema común, lo demostraré en el siguiente gráfico 3.

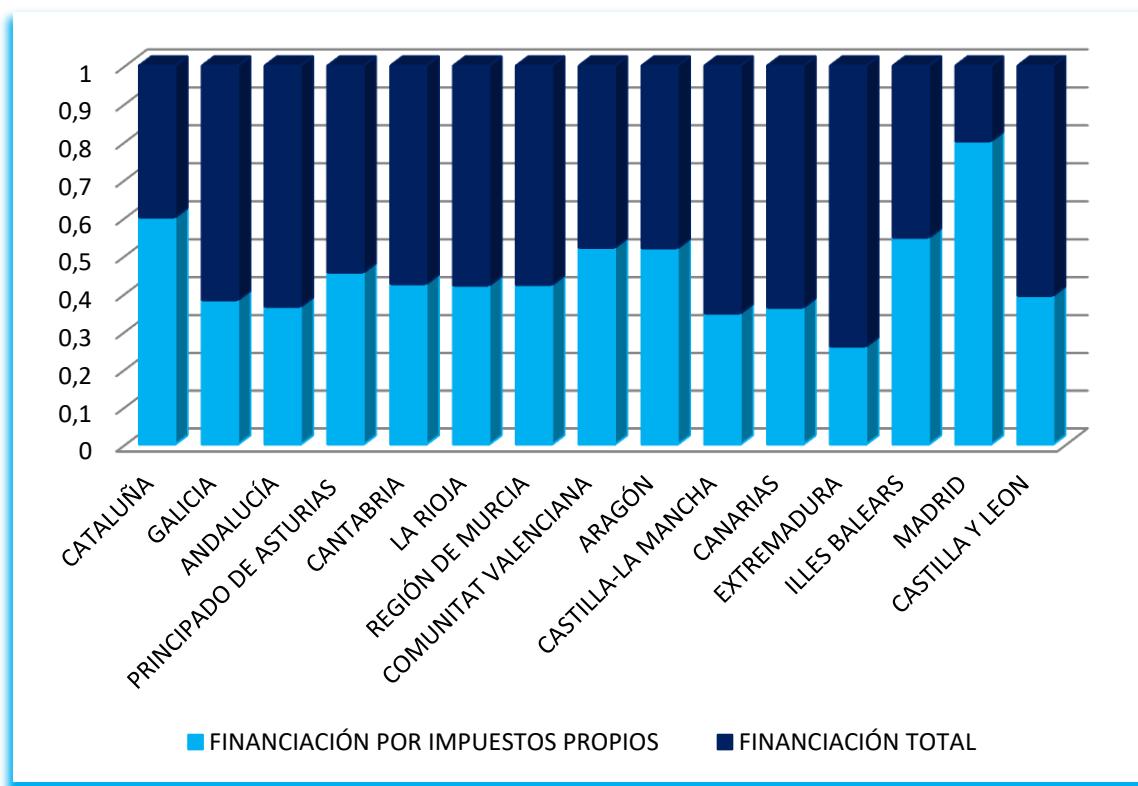


Grafico 3. Representación del peso de los impuestos propios en la financiación autonómica del sistema común.

Fuente: Elaboración propia con base en el Ministerio de Hacienda.

En el gráfico 3, observamos cómo hay comunidades que cumplen la premisa de la que hablamos, como es el caso sobre todo de Madrid, pero observamos cómo la tónica general no es esa sino la contraria.

Por esto, podemos decir que no sigue las recomendaciones de la teoría en este aspecto. La mayor parte de las formas de financiación se realizan a partir de tributos cedidos y transferencias, en gran parte, incondicionadas.

En tercer lugar, sobre el sistema es sí mismo hay diferentes problemas. Por empezar por algún sitio, merece la pena destacar que el sistema español pretendía ser un sistema de nivelación plena. Con esto, lo que queremos decir es que una vez aplicadas las correspondientes transferencias de nivelación, todas las comunidades autónomas tuviesen las mismas posibilidades para la prestación de un determinado nivel de servicios. Dicho de otro modo, que se cumpliese el principio de equilibrio financiero horizontal.

En este trabajo me centraré sobre todo en el equilibrio horizontal ya que es la parte que atañe al nivel regional, el cual estoy analizando.

En el particular caso español, el equilibrio financiero horizontal solo se cumple para la prestación de servicios fundamentales. Esto supone que una vez entran en juego la cuantificación del resto de servicios, denominados como no fundamentales, y las transferencias procedentes del fondo de suficiencia, el sistema deja de cumplir el EFH.

CCAA	SERVICIOS FUNDAMENTALES	Población Ajustada	EFH
Cataluña	14.144.178,58	7.420.029	1,91
Galicia	5.531.093,34	2.901.609	1,91
Andalucía	15.591.753,13	8.179.426	1,91
Asturias	2.077.891,26	1.090.061	1,91
Cantabria	1.117.473,24	586.226	1,91
La Rioja	617.730,74	324.061	1,91
Murcia	2.743.767,15	1.439.379	1,91
C. Valenciana	9.165.720,22	4.808.332	1,91
Aragón	2.657.708,29	1.394.233	1,91
Castilla-La Mancha	4.031.332,36	2.114.835	1,91
Canarias	4.076.524,80	2.138.543	1,91
Extremadura	2.152.977,73	1.129.451	1,91
Illes Balears	2.112.030,87	1.107.970	1,91
Madrid	12.015.385,77	6.303.265	1,91
Castilla y León	5.006.182,92	2.626.241	1,91
TOTAL	83.041.750,39	43.563.661	1,91

Cuadro 4. Comprobación del Equilibrio Financiero Horizontal. (SOLO SF) (Expresado en miles de euros)

Fuente: Elaboración propia con base en el ministerio de hacienda.

En el cuadro 4, observamos cómo si solo tenemos en cuenta los servicios fundamentales, sí se cumple el equilibrio financiero horizontal. Debo decir que, en la

columna de los “Servicios Fundamentales”, he representado los recursos que destinamos a ellos, es decir, el 75% de la capacidad fiscal en términos normativos de la región, más, las transferencias del fondo de garantía. Por otra parte, en la columna del EFH, refleja el cociente entre los servicios fundamentales y la población ajustada. Ahora demostraré cómo una vez incluimos el resto, este aspecto deja de cumplirse.

CCAA	SERVICIOS FUNDAMENTALES	SERVICIOS NO FUNDAMENTALES	Población Ajustada	EFH
Cataluña	14.144.178,58	5.886.920,27	7.420.029	2,70
Galicia	5.531.093,34	1.920.459,16	2.901.609	2,57
Andalucía	15.591.753,13	4.158.314,22	8.179.426	2,41
Asturias	2.077.891,26	767.001,56	1.090.061	2,61
Cantabria	1.117.473,24	792.689,47	586.226	3,26
La Rioja	617.730,74	376.975,53	324.061	3,07
Murcia	2.743.767,15	523.136,22	1.439.379	2,27
C. Valenciana	9.165.720,22	1.446.121,86	4.808.332	2,21
Aragón	2.657.708,29	1.077.852,10	1.394.233	2,68
Castilla-La Mancha	4.031.332,36	1.036.178,00	2.114.835	2,40
Canarias	4.076.524,80	577.366,76	2.138.543	2,18
Extremadura	2.152.977,73	838.014,14	1.129.451	2,65
Illes Balears	2.112.030,87	204.059,61	1.107.970	2,09
Madrid	12.015.385,77	4.546.576,39	6.303.265	2,63
Castilla y León	5.006.182,92	1.753.025,79	2.626.241	2,57
TOTAL	83.041.750,39	25.904.691,05	43.563.661	2,50

Cuadro 5. Equilibrio Financiero Horizontal Completo. (Expresado en miles de euros).

Fuente: Elaboración propia con base en el ministerio de hacienda.

En el cuadro 5, observamos cómo una vez incluidos los servicios no fundamentales, esto deja de cumplirse rotundamente. En este cuadro, he incorporado los servicios no fundamentales, calculados como el 25% de la capacidad tributaria en términos normativos, más la transferencia del fondo de suficiencia global. El principal motivo por el cual esto no se cumple es porque la contabilización de los servicios no fundamentales, es una simple diferencia y no una estimación real de las necesidades de gasto. Los servicios no fundamentales no se cuantifican como necesidades de gasto reales, por lo que resulta una medida muy poco precisa.

Por supuesto, tampoco se termina cumpliendo si incorporamos el fondo de convergencia interregional.

Siguiendo en la línea del análisis del equilibrio financiero horizontal, imaginemos que solo tengamos en cuenta la parte en la que se incluye la nivelación, es decir, la parte de los servicios fundamentales. ¿Hay realmente un equilibrio financiero horizontal entre

todas las comunidades autónomas españolas? Trataré de resolver esta pregunta con la siguiente ilustración.

CCAA	Pob. Ajustada	Recursos para la financiación	EFH
Cataluña	7.420.029	14.144.178,58	1,906216078
Galicia	2.901.609	5.531.093,34	1,906215945
Andalucía	8.179.426	15.591.753,13	1,906216051
Asturias	1.090.061	2.077.891,26	1,906215579
Cantabria	586.226	1.117.473,24	1,906215751
La Rioja	324.061	617.730,74	1,906217464
Murcia	1.439.379	2.743.767,15	1,906215908
C. Valenciana	4.808.332	9.165.720,22	1,906216172
Aragón	1.394.233	2.657.708,29	1,906215306
Castilla-La Mancha	2.114.835	4.031.332,36	1,906216023
Canarias	2.138.543	4.076.524,80	1,906215959
Extremadura	1.129.451	2.152.977,73	1,906216144
Illes Balears	1.107.970	2.112.030,87	1,90621666
Madrid	6.303.265	12.015.385,77	1,906216187
Castilla y León	2.626.241	5.006.182,92	1,906216115
Navarra	564.247	2.760.474,75	4,892313532
País Vasco	1.635.338	10.405.557,00	6,362938832

Cuadro 6. Equilibrio Financiero Horizontal. Dualidad de sistemas. (Expresado en miles de euros).

Fuente: Elaboración propia con base en el ministerio de hacienda.

En el cuadro 6, se representa el 75% de los recursos tributarios en términos normativos más las transferencias de nivelación correspondientes al Fondo de Garantía. He incorporado a este cuadro las dos regiones forales. He estimado sus necesidades de gasto y también he representado en la columna de “recursos para la financiación”, el 75% de sus recursos tributarios. Si nos fijamos en la columna donde queda representado el equilibrio financiero horizontal observamos cómo, finalmente y aunque solo tuviésemos en cuenta la parte correspondiente a los servicios fundamentales, tampoco se cumple este principio. Lo que quiero destacar con este gráfico, es que ya no solo es un problema de diseño del sistema de régimen común el que hace que no se alcance dicho equilibrio, sino que la dualidad de sistemas de financiación supone también un problema muy importante a nivel agregado.

En definitiva, si no comparásemos ambos sistemas estaríamos diciendo que todos los individuos tienen las mismas capacidades de financiación, o que son iguales. Pero con una excepción, que sean vascos o navarros, ya que un individuo ajustado navarro tiene

más del doble de financiación que un aragonés y más del triple en el caso de un vasco. Esto resulta inadmisible.

4.2. Propuestas para la renovación del sistema de financiación autonómico

4.2.1. Propuesta de nivelación plena 1

En primer lugar, como dije antes, el sistema actual es un sistema que en sus inicios pretendió ser un sistema de nivelación plena, por lo que deduzco que se llegó a la conclusión de que sería el sistema más justo. Dejando a un margen la dualidad de sistemas, yo propongo un sistema de nivelación plena respetando la dualidad de sistemas pero, incorporando a la nivelación a dichas regiones forales. A este sistema lo llamaré sistema de financiación alternativo 1. (SFA1).

De esta forma, se respetarían los derechos históricos establecidos en la Constitución.

A continuación trataré de explicar cómo he construido la propuesta:

CCAA	NG SF GLOBALES (75%TC+FG+75%TCONCR./CONVE.)					
	100%TC	75%TC	FG	100%TCONCR./ T.CONVE	75%TCONCR./T. CONVE	NG SF
CATALUÑA	20.938.809,73	15.704.107,30	-1.479.565,64	-	-	14.224.541,66
GALICIA	5.362.887,95	4.022.165,96	1.338.008,80	-	-	5.360.174,76
ANDALUCÍA	14.726.611,43	11.044.958,57	4.435.794,80	-	-	15.480.753,37
PRINCIPADO DE ASTURIAS	2.336.216,48	1.752.162,36	266.535,99	-	-	2.018.698,35
CANTABRIA	1.322.280,01	991.710,01	28.661,05	-	-	1.020.371,06
LA RIOJA	716.807,66	537.605,75	45.118,81	-	-	582.724,56
REGIÓN DE MURCIA	2.695.425,40	2.021.569,05	646.400,60	-	-	2.667.969,65
COMUNITAT VALENCIANA	10.371.459,88	7.778.594,91	1.032.586,87	-	-	8.811.181,78
ARAGÓN	3.231.074,29	2.423.305,72	151.945,85	-	-	2.575.251,57
CASTILLA-LA MANCHA	3.705.567,89	2.779.175,92	1.130.909,90	-	-	3.910.085,82
CANARIAS	1.868.032,31	1.401.024,23	2.540.428,78	-	-	3.941.453,01
EXTREMADURA	1.750.557,04	1.312.917,78	809.656,99	-	-	2.122.574,77
ILLES BALEARS	3.572.680,62	2.679.510,47	-338.067,26	-	-	2.341.443,21
MADRID	19.699.932,70	14.774.949,53	-3.609.445,37	-	-	11.165.504,16
CASTILLA Y LEÓN	5.227.900,37	3.920.925,28	886.069,33	-	-	4.806.994,61
PAÍS VASCO	-	-	-	13.874.076,00	10.405.557,00	10.405.557,00
NAVARRA	-	-	-	3.680.633,00	2.760.474,75	2.760.474,75
TOTAL	97.526.243,77		7.885.039,50			94.195.754,07

Cuadro 7. Cuantificación de las necesidades de gasto globales de servicios fundamentales. (SFA1). (Expresado en miles de euros).

Fuente: Elaboración propia con base en el Ministerio de Hacienda.

Del cuadro 7, resaltamos que lo importante es la conclusión a la que queremos llegar, que es la cuantificación de las necesidades de gasto globales para los servicios fundamentales, las cuales alcanzan la cuantía de 94.195.754,07 miles de euros en el año 2017. Posteriormente, he llevado a cabo la cuantificación de las necesidades de gasto para los servicios no fundamentales.

CCAA	NG SNF GLOBALES (25%TC+FG+25%TCONCR./CONVE.)					
	100%TC	25%TC	FS	100%TCONCR./T.CONVE	25%TCONCR./T.CONVE	NG SNF
CATALUÑA	20.938.809,73	5.234.702,43	679.005,53	-	-	5.913.707,96
GALICIA	5.362.887,95	1.340.721,99	522.764,31	-	-	1.863.486,30
ANDALUCÍA	14.726.611,43	3.681.652,86	439.661,44	-	-	4.121.314,30
PRINCIPADO DE ASTURIAS	2.336.216,48	584.054,12	163.216,47	-	-	747.270,59
CANTABRIA	1.322.280,01	330.570,00	429.752,07	-	-	760.322,07
LA RIOJA	716.807,66	179.201,92	186.104,89	-	-	365.306,81
REGIÓN DE MURCIA	2.695.425,40	673.856,35	-	175.985,96	-	497.870,39
COMUNITAT VALENCIANA	10.371.459,88	2.592.864,97	-	1.264.922,59	-	1.327.942,38
ARAGÓN	3.231.074,29	807.768,57	242.597,95	-	-	1.050.366,52
CASTILLA-LA MANCHA	3.705.567,89	926.391,97	69.370,51	-	-	995.762,48
CANARIAS	1.868.032,31	467.008,08	65.334,75	-	-	532.342,83
EXTREMADURA	1.750.557,04	437.639,26	390.240,56	-	-	827.879,82
ILLES BALEARS	3.572.680,62	893.170,16	-	612.639,77	-	280.530,39
MADRID	19.699.932,70	4.924.983,18	-	661.700,66	-	4.263.282,52
CASTILLA Y LEÓN	5.227.900,37	1.306.975,09	-	379.654,59	-	1.686.629,68
PAÍS VASCO	-	-	-	13.874.076,00	3.468.519,00	3.468.519,00
NAVARRA	-	-	-	3.680.633,00	920.158,25	920.158,25
TOTAL	97.526.243,77		852.454,09			29.622.692,28

Cuadro 8. Cuantificación de las necesidades de gasto globales de servicios no fundamentales. (SFA1). (Expresado en miles de euros).

Fuente: Elaboración propia con base en el Ministerio de Hacienda.

En el cuadro 8, expreso cómo he llegado a la obtención de las necesidades de gasto de los servicios no fundamentales. Alcanzarán los 29.622.692,28 miles de euros.

Una vez llegados a este punto y sabiendo cuáles son las necesidades de gasto del país, procederé al reparto de ellas por comunidades en función de la población ajustada.

CCAA	P. AJUSTADA	Peso relativo	Reparto NG SF	Reparto NG SNF
CATALUÑA	7.420.029	0,16214	15.272.850,60	4.803.007,93
GALICIA	2.901.609	0,06340	5.972.461,93	1.878.220,56
ANDALUCÍA	8.179.426	0,17873	16.835.938,41	5.294.567,97
PRINCIPADO DE ASTURIAS	1.090.061	0,02382	2.243.702,66	705.599,89
CANTABRIA	586.226	0,01281	1.206.645,16	379.465,92
LA RIOJA	324.061	0,00708	667.023,71	209.765,70
REGIÓN DE MURCIA	1.439.379	0,03145	2.962.713,54	931.714,52
COMUNITAT VALENCIANA	4.808.332	0,10507	9.897.122,54	3.112.448,31
ARAGÓN	1.394.233	0,03047	2.869.788,29	902.491,37
CASTILLA-LA MANCHA	2.114.835	0,04621	4.353.023,28	1.368.939,29
CANARIAS	2.138.543	0,04673	4.401.822,11	1.384.285,56
EXTREMADURA	1.129.451	0,02468	2.324.780,18	731.097,16
ILLES BALEARS	1.107.970	0,02421	2.280.565,25	717.192,44
MADRID	6.303.265	0,13774	12.974.184,41	4.080.123,10
CASTILLA Y LEÓN	2.626.241	0,05739	5.405.664,37	1.699.973,99
PAÍS VASCO	1.635.338	0,03573	3.366.061,80	1.058.559,53
NAVARRA	564.247	0,01233	1.161.405,82	365.239,04
TOTAL	45.763.246,52	1,00000	94.195.754,07	29.622.692,28

Cuadro 9. Reparto de las necesidades de gasto globales de servicios fundamentales y no fundamentales. (SFA1)
(Expresado en miles de euros).

Fuente: Elaboración propia con base en el Ministerio de Hacienda.

En el cuadro 9, queda representado cómo se repartirían las necesidades de gasto en este nuevo sistema de financiación, tanto para los servicios fundamentales como para los no fundamentales.

En cuanto a la financiación de dichas necesidades se seguiría el mismo método que se sigue en el sistema actual. El 75% de los recursos se destinaría a la financiación de las necesidades de gasto de los servicios fundamentales y el 25% restante se destinaria a la financiación de los servicios no fundamentales. Ahora ambas transferencias, son transferencias que buscan la nivelación, o lo que es lo mismo, garantizan el cumplimiento del EFH a diferencia del sistema actual.

CCAA	Recursos Tributarios normativos	Reparto NG SF	75%RT*	FG	Reparto NG SNF	25%RT*	FS
CATALUÑA	20.831.658,96	15.272.850,60	15.623.744,22	- 350.893,62	4.803.007,93	5.207.914,74	- 404.906,81
GALICIA	5.590.779,39	5.972.461,93	4.193.084,54	1.779.377,39	1.878.220,56	1.397.694,85	480.525,71
ANDALUCÍA	14.874.611,11	16.835.938,41	11.155.958,33	5.679.980,08	5.294.567,97	3.718.652,78	1.575.915,20
PRINCIPADO DE ASTURIAS	2.415.140,36	2.243.702,66	1.811.355,27	432.347,39	705.599,89	603.785,09	101.814,80
CANTABRIA	1.451.749,58	1.206.645,16	1.088.812,19	117.832,98	379.465,92	362.937,40	16.528,52
LA RIOJA	763.482,57	667.023,71	572.611,93	94.411,78	209.765,70	190.870,64	18.895,05
REGIÓN DE MURCIA	2.796.488,73	2.962.713,54	2.097.366,55	865.347,00	931.714,52	699.122,18	232.592,34
COMUNITAT VALENCIANA	10.844.177,80	9.897.122,54	8.133.133,35	1.763.989,19	3.112.448,31	2.711.044,45	401.403,86
ARAGÓN	3.341.016,58	2.869.788,29	2.505.762,44	364.025,85	902.491,37	835.254,15	67.237,23
CASTILLA-LA MANCHA	3.867.229,95	4.353.023,28	2.900.422,46	1.452.600,82	1.368.939,29	966.807,49	402.131,81
CANARIAS	2.048.128,02	4.401.822,11	1.536.096,02	2.865.726,10	1.384.285,56	512.032,01	872.253,55
EXTREMADURA	1.791.094,32	2.324.780,18	1.343.320,74	981.459,44	731.097,16	447.773,58	283.323,58
ILLES BALEARS	3.266.797,51	2.280.565,25	2.450.098,13	- 169.532,88	717.192,44	816.699,38	- 99.506,94
MADRID	20.833.108,19	12.974.184,41	15.624.831,14	- 2.650.646,73	4.080.123,10	5.208.277,05	- 1.128.153,94
CASTILLA Y LEÓN	5.493.484,78	5.405.664,37	4.120.113,59	1.285.550,79	1.699.973,99	1.373.371,20	326.602,80
PAÍS VASCO	13.874.076,00	3.366.061,80	10.405.557,00	- 7.039.495,20	1.058.559,53	3.468.519,00	- 2.409.959,47
NAVARRA	3.680.633,00	1.161.405,82	2.760.474,75	- 1.599.068,93	365.239,04	920.158,25	- 554.919,21
TOTAL	117.763.656,85	94.195.754,07	88.322.742,64	5.873.011,43	29.622.692,28	29.440.914,21	181.778,07

Cuadro 10. Reparto de las necesidades de gasto globales de servicios fundamentales y no fundamentales. (SFA1).
(Expresado en miles de euros).

Fuente: Elaboración propia con base en el ministerio de hacienda.

Como había comentado anteriormente, en el cuadro 10, se representa cómo quedarían las transferencias procedentes del fondo de garantía y suficiencia para cada comunidad autónoma, las cuales van a garantizar que se presten el mismo nivel de servicios en cada región.

CCAA	SFA1	Sistema actual
	EFH	EFH
CATALUÑA	2,705630736	2,699598455
GALICIA	2,705630736	2,568076023
ANDALUCÍA	2,705630736	2,414603097
PRINCIPADO DE ASTURIAS	2,705630736	2,609847357
CANTABRIA	2,705630736	3,258406655
LA RIOJA	2,705630736	3,06950318
REGIÓN DE MURCIA	2,705630736	2,269661687
COMUNITAT VALENCIANA	2,705630736	2,206969502
ARAGÓN	2,705630736	2,679294193
CASTILLA-LA MANCHA	2,705630736	2,396172921
CANARIAS	2,705630736	2,176197322
EXTREMADURA	2,705630736	2,648182055
ILLES BALEARS	2,705630736	2,090390967
MADRID	2,705630736	2,627521159
CASTILLA Y LEÓN	2,705630736	2,573719891
PAÍS VASCO	2,705630736	-
NAVARRA	2,705630736	-

Cuadro 11. Comparación del cumplimiento del equilibrio financiero horizontal entre el sistema actual y el sistema propuesto. (SFA1)

Fuente: Elaboración propia con base en el ministerio de hacienda.

En el cuadro 11, queda representado cómo la propuesta de SFA 1 cumple dicho equilibrio mientras que el actual no lo cumplía. No se han incluido los datos de las regiones forales porque son desorbitados y porque no compiten en las mismas condiciones. Al regirse por otros mecanismos, hace que sea complejo el cálculo de las necesidades de gasto no fundamentales.

Para finalizar con la propuesta de este sistema alternativo, he calculado, la cantidad de dinero que debería aportar el nivel central para que se pudiese realizar correctamente.

Aportación del nivel central a la nivelación interregional		
Total de recursos necesarios	CCAA	Estado central
123.818.446,35	117.763.656,85	6.054.789,50

Cuadro 12. Cálculo del coste y aportación de cada nivel de gobierno para llevar a cabo dicho sistema de financiación. (SFA1). (Expresado en miles de euros).

Fuente: Elaboración propia con base en el Ministerio de Hacienda.

Como se puede observar en el cuadro 12, el Estado debería realizar una aportación de 6.054.789,50 miles de euros.

Merece la pena destacar que en el sistema de financiación actual, la aportación del Estado a la nivelación interregional es de 8.737.494,1 miles de euros.

En definitiva, la idea es que el sistema propuesto, respete la dualidad de sistemas, aunque las regiones forales se incorporen a las aportaciones a la nivelación. Además lo que pretendo con este sistema es la no discriminación de ningún individuo por residir en uno u otro lugar.

4.2.2. Propuesta de nivelación plena 2

La segunda de mis propuestas, se trata de un modelo alternativo basado en la incorporación de las regiones forales al sistema común. Como ya he comentado con anterioridad, estoy en total desacuerdo con la dualidad de sistemas de financiación que existe en España actualmente. En el modelo anterior he tratado de respetar los llamados “derechos históricos” y simplemente he incorporado a la nivelación a dichas regiones.

Aquí, en esta segunda propuesta, voy un paso más allá y lo que propongo es la abolición de esos llamados derechos históricos, al menos, en materia fiscal.

Para realizar esta segunda propuesta, la cual llamaré Sistema de Financiación Alternativo 2 (SFA2), seguiré la misma metodología empleada en el SFA1. En primer lugar, voy a estimar cuál sería la recaudación impositiva de ambas regiones forales si, en lugar de regirse por el sistema foral, hubiesen formado parte del sistema de régimen común. Así pues el primer paso, es incorporarlas al régimen común para poder recalcular las necesidades de gasto de nuevo y seguir la metodología anterior.

NAVARRA	MODELO FORAL	MODELO COMÚN		PAÍS VASCO	MODELO FORAL	MODELO COMÚN	
		100%	Nueva ponderación			100%	Nueva ponderación
Estimación de la capacidad tributaria				Estimación de la capacidad tributaria			
IRPF	1.296.141	50%	648.071	IRPF	5.132.194	50%	2.566.097
PATRIMONIO	40.814	100%	40.814	PATRIMONIO	163.227	100%	163.227
SUCESIONES	43.383	100%	43.383	SUCESIONES	117.911	100%	117.911
SOCIEDADES	256.017	0%	-	SOCIEDADES	1.111.661	0%	-
IRPF no resid.	5.762	0%	-	IRPF no resid.	33.233	0%	-
I s/produc. Energía	28.165	100%	28.165	I s/produc. Energía	32.846	100%	32.846
Depósitos ent. Cred	4.915	100%	4.915	Depósitos ent. Cred	24.823	100%	24.823
Transmisiones patrimoniales	47.260	100%	47.260	Transmisiones patrimoniales	144.419	100%	144.419
AJD	6.623	100%	6.623	AJD	38.854	100%	38.854
IVA	1.353.220	50%	676.610	IVA	5.436.474	50%	2.718.237
IE det. Med. Transporte	7.442	100%	7.442	IE det. Med. Transporte	21.734	100%	21.734
IE fabricacion	545.486	58%	316.382	IE fabricacion	1.431.701	58%	830.387
Imp s/ ventas minoristas hidrocarburos	9.289	100%	-	Imp s/ ventas minoristas hidrocarburos	6.364	100%	-
Impuesto s/ primas de seguros	20.570	0%	-	Impuesto s/ primas de seguros	75.695	0%	-
Actividades de juego	1.919	100%	1.919	Actividades de juego	5.957	100%	5.957
Gases fluorados	1.413	100%	1.413	Gases fluorados	4.163	100%	4.163
Tasas sobre el juego	8.567	100%	8.567	Tasas sobre el juego	44.273	100%	44.273
Otros	22.225	100%	22.225	Otros	61.275	100%	61.275
Total	3.680.633,00	-	1.844.499,38	Total	13.874.076,00	-	6.767.838,53

Cuadro 13. Capacidad tributaria de las regiones forales. (SFA2). (Expresado en miles de euros).

Fuente: Elaboración propia con base en el ministerio de hacienda.

En el cuadro 13, está expresada, en miles de euros, la capacidad tributaria de las regiones del País Vasco y Navarra según se rijan por el sistema foral o por el sistema común. Podemos observar cómo es prácticamente el doble en el caso del régimen foral.

A continuación, mostraré el proceso mediante el cual obtengo las necesidades de gasto globales de los servicios fundamentales.

CCAA	NG SF GLOBALES (75%TC+FG+75%CONCER./CONVE.)			
	100%TC	75%TC	FG	NG SF
CATALUÑA	20.938.809,73	15.704.107,30	-1.479.565,64	14.224.541,66
GALICIA	5.362.887,95	4.022.165,96	1.338.008,80	5.360.174,76
ANDALUCÍA	14.726.611,43	11.044.958,57	4.435.794,80	15.480.753,37
PRINCIPADO DE ASTURIAS	2.336.216,48	1.752.162,36	266.535,99	2.018.698,35
CANTABRIA	1.322.280,01	991.710,01	28.661,05	1.020.371,06
LA RIOJA	716.807,66	537.605,75	45.118,81	582.724,56
REGIÓN DE MURCIA	2.695.425,40	2.021.569,05	646.400,60	2.667.969,65
COMUNITAT VALENCIANA	10.371.459,88	7.778.594,91	1.032.586,87	8.811.181,78
ARAGÓN	3.231.074,29	2.423.305,72	151.945,85	2.575.251,57
CASTILLA-LA MANCHA	3.705.567,89	2.779.175,92	1.130.909,90	3.910.085,82
CANARIAS	1.868.032,31	1.401.024,23	2.540.428,78	3.941.453,01
EXTREMADURA	1.750.557,04	1.312.917,78	809.656,99	2.122.574,77
ILLES BALEARS	3.572.680,62	2.679.510,47	-338.067,26	2.341.443,21
MADRID	19.699.932,70	14.774.949,53	-3.609.445,37	11.165.504,16
CASTILLA Y LEÓN	5.227.900,37	3.920.925,28	886.069,33	4.806.994,61
PAÍS VASCO	6.767.838,58	5.075.878,94	-	5.075.878,94
NAVARRA	1.844.499,38	1.383.374,54	-	1.383.374,54
TOTAL	106.138.581,72		7.885.039,50	87.488.975,79

Cuadro 14. Cuantificación de las necesidades de gasto globales de servicios fundamentales. (SFA2). (Expresado en miles de euros).

Fuente: Elaboración propia con base en el Ministerio de Hacienda.

Al igual que hice con el SFA1, en este cuadro 14, destacar que ya obtuvimos las necesidades gasto globales para los servicios fundamentales, las cuales ascienden a 87.488.975,79 miles de euros, para el año 2017. Posteriormente, llevaré a cabo la cuantificación de las necesidades de gasto para los servicios no fundamentales.

CCAA	NG SNF GLOBALES (25%TC+FG+25%TCONCR./CONVE.)			
	100%TC	25%TC	FS	NG SNF
CATALUÑA	20.938.809,73	5.234.702,43	679.005,53	5.913.707,96
GALICIA	5.362.887,95	1.340.721,99	522.764,31	1.863.486,30
ANDALUCÍA	14.726.611,43	3.681.652,86	439.661,44	4.121.314,30
PRINCIPADO DE ASTURIAS	2.336.216,48	584.054,12	163.216,47	747.270,59
CANTABRIA	1.322.280,01	330.570,00	429.752,07	760.322,07
LA RIOJA	716.807,66	179.201,92	186.104,89	365.306,81
REGIÓN DE MURCIA	2.695.425,40	673.856,35	-	175.985,96
COMUNITAT VALENCIANA	10.371.459,88	2.592.864,97	-	1.264.922,59
ARAGÓN	3.231.074,29	807.768,57	242.597,95	1.050.366,52
CASTILLA-LA MANCHA	3.705.567,89	926.391,97	69.370,51	995.762,48
CANARIAS	1.868.032,31	467.008,08	65.334,75	532.342,83
EXTREMADURA	1.750.557,04	437.639,26	390.240,56	827.879,82
ILLES BALEARS	3.572.680,62	893.170,16	-	612.639,77
MADRID	19.699.932,70	4.924.983,18	-	661.700,66
CASTILLA Y LEÓN	5.227.900,37	1.306.975,09	379.654,59	1.686.629,68
PAÍS VASCO	6.767.838,58	1.691.959,65	-	1.691.959,65
NAVARRA	1.844.499,38	461.124,85	-	461.124,85
TOTAL	106.138.581,72		852.454,09	27.387.099,52

Cuadro 15. Cuantificación de las necesidades de gasto globales de servicios no fundamentales. (SFA2). (Expresado en miles de euros).

Fuente: Elaboración propia con base en el ministerios de hacienda.

En este cuadro 15, quedan cuantificadas dichas necesidades de gasto no fundamentales. Ascienden a 27.387.099,52 miles de euros para 2017.

Como hicimos anteriormente, llegados a este punto, procederé al reparto de las necesidades gasto por comunidades en función de la población ajustada.

CCAA	P. AJUSTADA	Peso relativo	Reparto NG SF	Reparto NG SNF
CATALUÑA	7.420.029	0,16214	14.185.417,05	4.440.530,08
GALICIA	2.901.609	0,06340	5.547.220,07	1.736.473,27
ANDALUCÍA	8.179.426	0,17873	15.637.212,34	4.894.992,62
PRINCIPADO DE ASTURIAS	1.090.061	0,02382	2.083.950,06	652.349,02
CANTABRIA	586.226	0,01281	1.120.731,51	350.828,03
LA RIOJA	324.061	0,00708	619.531,33	193.934,90
REGIÓN DE MURCIA	1.439.379	0,03145	2.751.767,06	861.399,02
COMUNITAT VALENCIANA	4.808.332	0,10507	9.192.443,15	2.877.555,18
ARAGÓN	1.394.233	0,03047	2.665.458,12	834.381,32
CASTILLA-LA MANCHA	2.114.835	0,04621	4.043.086,15	1.265.626,92
CANARIAS	2.138.543	0,04673	4.088.410,48	1.279.815,01
EXTREMADURA	1.129.451	0,02468	2.159.254,83	675.922,04
ILLES BALEARS	1.107.970	0,02421	2.118.188,02	663.066,70
MADRID	6.303.265	0,13774	12.050.416,89	3.772.200,60
CASTILLA Y LEON	2.626.241	0,05739	5.020.778,74	1.571.678,78
PAÍS VASCO	1.635.338	0,03573	3.126.396,75	978.671,18
NAVARRA	564.247	0,01233	1.078.713,23	337.674,85
TOTAL	45.763.246,52	1,00000	87.488.975,79	27.387.099,52

Cuadro 16. Reparto de las necesidades de gasto globales de servicios fundamentales y no fundamentales. (SFA2).
(Expresado en miles de euros).

Fuente: Elaboración propia con base en el ministerio de hacienda.

En este cuadro como adelanté queda representado el reparto de las necesidades de gasto del nuevo sistema de financiación alternativo.

Para la financiación del sistema, de nuevo, seguiremos el mismo método que el que se sigue actualmente y que seguí en el SFA1. Dedicaremos el 75% de los recursos para financiar las necesidades de gasto de los servicios fundamentales y el 25% que resta, se destinará a la financiación de las necesidades de gasto no fundamentales.

En el siguiente cuadro, que será el número 17, se mostrará cómo queda el reparto para la financiación final.

SISTEMA DE FINANCIACIÓN								
CCAA	Recursos Tributarios normativos	Reparto NG SF	75%RT*	FG	Reparto NG SNF	25%RT*	FS	
CATALUÑA	20.831.658,96	14.185.417,05	15.623.744,22	- 1.438.327,17	4.440.530,08	5.207.914,74	-	767.384,66
GALICIA	5.590.779,39	5.547.220,07	4.193.084,54	1.354.135,53	1.736.473,27	1.397.694,85		338.778,43
ANDALUCÍA	14.874.611,11	15.637.212,34	11.155.958,33	4.481.254,01	4.894.992,62	3.718.652,78		1.176.339,84
PRINCIPADO DE ASTURIAS	2.415.140,36	2.083.950,06	1.811.355,27	272.594,79	652.349,02	603.785,09		48.563,93
CANTABRIA	1.451.749,58	1.120.731,51	1.088.812,19	31.919,32	350.828,03	362.937,40	-	12.109,36
LA RIOJA	763.482,57	619.531,33	572.611,93	46.919,40	193.934,90	190.870,64		3.064,26
REGIÓN DE MURCIA	2.796.488,73	2.751.767,06	2.097.366,55	654.400,52	861.399,02	699.122,18		162.276,84
COMUNITAT VALENCIANA	10.844.177,80	9.192.443,15	8.133.133,35	1.059.309,80	2.877.555,18	2.711.044,45		166.510,73
ARAGÓN	3.341.016,58	2.665.458,12	2.505.762,44	159.695,69	834.381,32	835.254,15	-	872,83
CASTILLA-LA MANCHA	3.867.229,95	4.043.086,15	2.900.422,46	1.142.663,69	1.265.626,92	966.807,49		298.819,43
CANARIAS	2.048.128,02	4.088.410,48	1.536.096,02	2.552.314,47	1.279.815,01	512.032,01		767.783,01
EXTREMADURA	1.791.094,32	2.159.254,83	1.343.320,74	815.934,09	675.922,04	447.773,58		228.148,46
ILLES BALEARS	3.266.797,51	2.118.188,02	2.450.098,13	- 331.910,11	663.066,70	816.699,38	-	153.632,68
MADRID	20.833.108,19	12.050.416,89	15.624.831,14	- 3.574.414,25	3.772.200,60	5.208.277,05	-	1.436.076,45
CASTILLA Y LEÓN	5.493.484,78	5.020.778,74	4.120.113,59	900.665,16	1.571.678,78	1.373.371,20		198.307,59
PAÍS VASCO	6.767.838,58	3.126.396,75	5.075.878,94	- 1.949.482,19	978.671,18	1.691.959,65	-	713.288,47
NAVARRA	1.844.499,38	1.078.713,23	1.383.374,54	- 304.661,31	337.674,85	461.124,85	-	123.450,00
TOTAL	108.821.285,81	87.488.975,79	81.615.964,36	5.873.011,43	27.387.099,52	27.205.321,45		181.778,07

Cuadro 17. Reparto de las necesidades de gasto globales de servicios fundamentales y no fundamentales. (SFA2).

(Expresado en miles de euros).

Fuente: Elaboración propia con base en el Ministerio de Hacienda.

CCAA	SFA2	EFH
CATALUÑA	2,5102	2,6995
GALICIA	2,5102	2,5680
ANDALUCÍA	2,5102	2,4146
PRINCIPADO DE ASTURIAS	2,5102	2,6098
CANTABRIA	2,5102	3,2584
LA RIOJA	2,5102	3,0695
REGIÓN DE MURCIA	2,5102	2,2697
COMUNITAT VALENCIANA	2,5102	2,2069
ARAGÓN	2,5102	2,6792
CASTILLA-LA MANCHA	2,5102	2,3961
CANARIAS	2,5102	2,1761
EXTREMADURA	2,5102	2,6481
ILLES BALEARS	2,5102	2,0903
MADRID	2,5102	2,6275
CASTILLA Y LEÓN	2,5102	2,5737
PAÍS VASCO	2,5102	-
NAVARRA	2,5102	-

Cuadro 18. Comparación del cumplimiento del equilibrio financiero horizontal entre el sistema actual y el sistema propuesto.

Fuente: Elaboración propia con base en el Ministerio de Hacienda.

En el cuadro 18, queda representado cómo la propuesta de SFA 2 cumple dicho equilibrio mientras que el actual no lo cumplía.

Para finalizar con esta propuesta, he calculado también cual sería la cantidad de dinero que debería aportar el nivel central para llevar a cabo dicho sistema de financiación.

Aportación del nivel central a la nivelación interregional		
Total de recursos necesarios	CCAA	Estado central
114.876.075,31	108.821.285,81	6.054.789,50

Cuadro 19. Cálculo del coste y aportación de cada nivel de gobierno para llevar a cabo dicho sistema de financiación. (SFA2). (Expresado en miles de euros).

Fuente: Elaboración propia con base en el Ministerio de Hacienda.

Podemos observar cómo se expresa en el cuadro anterior que la cantidad sería similar a la del SFA1.

Cómo también he mencionado en el SFA1, merece la pena destacar que en el sistema de financiación actual, la aportación del Estado a la nivelación interregional es de 8.737.494,1 miles de euros.

Para finalizar con la propuesta, explicar que el objetivo de la misma era incluir a las regiones forales al sistema común y deshacernos de una dualidad de sistema claramente injusta para la mayor parte de regiones, lo cual supone que también lo sea para la mayor parte de la población.

4.2.3. Propuesta de nivelación parcial.

Dada la dificultad que puede conllevar la reconversión de un sistema de financiación dual a un sistema único, debido a que las regiones forales pierden todos sus privilegios en materias fiscales, he pensado incorporar un elemento que haga de un sistema de nivelación plena como es el SFA2, un sistema de nivelación parcial.

Para ello, propongo la creación de un fondo que he denominado como “Fondo de compensación por la nivelación”, en el cual, el nivel central otorgará fondos adicionales a cada comunidad que hay tenido una aportación positiva a la nivelación, o lo que es lo mismo, aquellas que hayan contribuido más que lo que han recibido.

Como muestra el cuadro 19, esto se repartirá en forma de un porcentaje a determinar sobre la diferencia entre la cantidad aportada y recibida.

CCAA	Recursos Tributarios Normativos	Transferencias	Fondo de compensación por la nivelación			Población Ajustada	EFH
			Ratio Transferencias/Pob. Ajustada	Porcentaje	Cuantía		
PAÍS VASCO	6.767.838,58	- 2.662.770,66	1,63	0,150	399.415,60	1.635.338	2,754466015
MADRID	20.833.108,19	- 5.010.490,70	0,79	0,125	626.311,34	6.303.265	2,609588654
NAVARRA	1.844.499,38	- 428.111,31	0,76	0,100	42.811,13	564.247	2,586098642
ILLES BALEARS	3.266.797,51	- 485.542,79	0,44	0,075	36.415,71	1.107.970	2,543092705
CATALUÑA	20.831.658,96	- 2.205.711,83	0,30	0,050	110.285,59	7.420.029	2,525088881
CANTABRIA	1.451.749,58	19.809,96	-	0,03	-	586.226	2,510225651
ARAGÓN	3.341.016,58	158.822,86	-	0,11	-	1.394.233	2,510225651
LA RIOJA	763.482,57	49.983,66	-	0,15	-	324.061	2,510225651
COMUNITAT VALENCIANA	10.844.177,80	1.225.820,53	-	0,25	-	4.808.332	2,510225651
PRINCIPADO DE ASTURIAS	2.415.140,36	321.158,72	-	0,29	-	1.090.061	2,510225651
CASTILLA Y LEÓN	5.493.484,78	1.098.972,75	-	0,42	-	2.626.241	2,510225651
REGIÓN DE MURCIA	2.796.488,73	816.677,36	-	0,57	-	1.439.379	2,510225651
GALICIA	5.590.779,39	1.692.913,95	-	0,58	-	2.901.609	2,510225651
CASTILLA-LA MANCHA	3.867.229,95	1.441.483,12	-	0,68	-	2.114.835	2,510225651
ANDALUCÍA	14.874.611,11	5.657.593,85	-	0,69	-	8.179.426	2,510225651
EXTREMADURA	1.791.094,32	1.044.082,55	-	0,92	-	1.129.451	2,510225651
CANARIAS	2.048.128,02	3.320.097,48	-	1,55	-	2.138.543	2,510225651
TOTAL	81.220.339,04	13.728.050,86			1.215.239,37	45.763.246,52	

Cuadro 20. Modelo de nivelación parcial. (Expresado en miles de euros).

Fuente: Elaboración propia con base en el ministerio de hacienda

Observamos cómo la incorporación de dicho fondo provoca que aquellas comunidades que más han contribuido a la nivelación en función de la población ajustada de cada comunidad dispongan de una mayor capacidad de financiación de los servicios en cuestión. Siempre teniendo el resto de comunidades un mínimo garantizado.

Destacar que el Fondo de Compensación a la Nivelación que se propone, tan solo supone 1.215.239,37 miles de euros, mientras que el Fondo de Convergencia que se utiliza en la actualidad para compensar a las regiones perjudicadas por el Fondo de Suficiencia, supone 5.298.564,80 miles de euros.

En conjunto, la aportación del Estado a través de los diferentes fondos, asciende a 14.036.058,90 miles de euros. Mientras que los modelos que he podido aportar, con el Fondo de Compensación a la nivelación, tan solo alcanzan los 7.270.028,87 miles de euros.

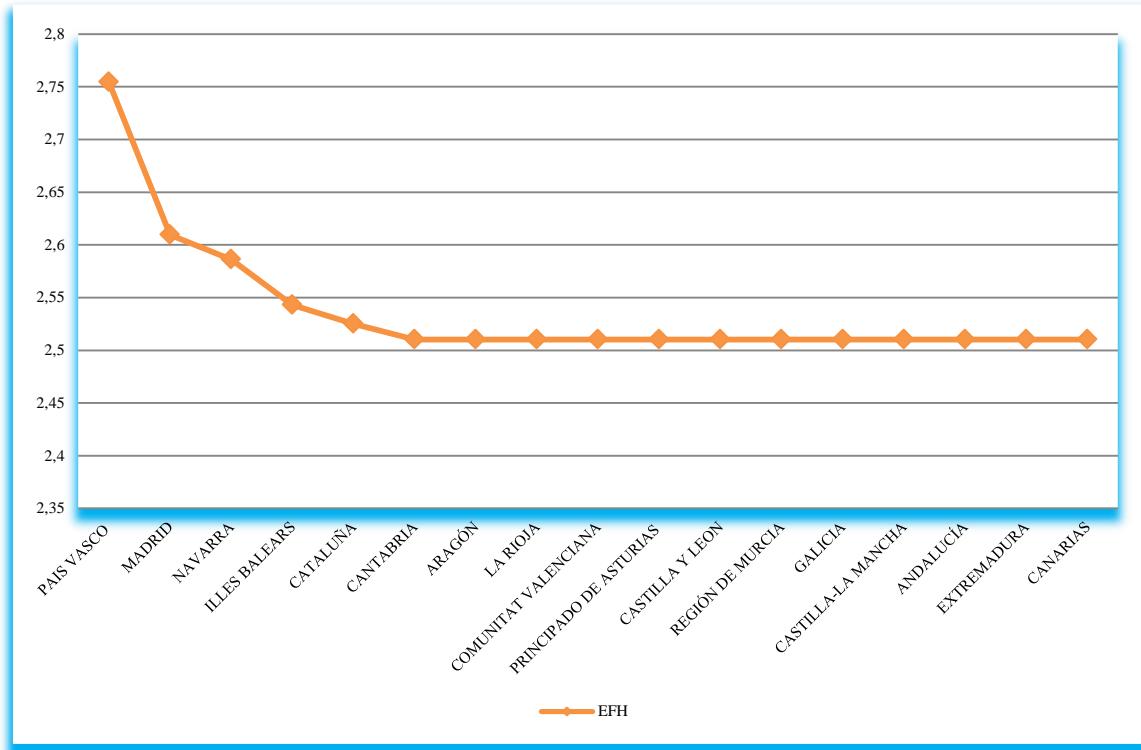


Gráfico 4. Equilibrio Financiero Horizontal del sistema de nivelación parcial.

Fuente: Elaboración propia con base en el ministerio de hacienda.

Para finalizar aquí, en el gráfico 4 observamos cómo el Equilibrio Financiero Horizontal no se cumple. Observamos cómo el sistema de nivelación parcial busca, respetar a aquellas regiones que más aporten por habitante ajustado pero respetando un mínimo que todas deben alcanzar.

5. Conclusiones

Como mencioné en la sección 1 del trabajo, voy a recordar rápidamente cuáles eran los objetivos que se pretendían cumplir con la realización del mismo.

En primer lugar, realizar un análisis del sistema de financiación autonómico español actual, proporcionar una valoración sobre dicho sistema y proporcionar alguna idea alternativa que permita corregir si no todas estas deficiencias, si la mayoría de ellas.

El segundo objetivo, era desmontar algunos argumentos simplistas y populistas del ámbito político.

Así que sin más preámbulo, voy con ello.

Tras la finalización del trabajo, mi valoración del sistema actual es bastante negativa. Creo que la realización del trabajo me ha ayudado mucho a aprender en la materia y en las motivaciones que llevan a la descentralización. Me ha servido para entender que la descentralización es una buena idea si se realiza correctamente. En el particular caso español la forma en la cual están descentralizados los servicios no es el problema más importante ya que podemos afirmar que su descentralización ha sido realizada correctamente. Sin embargo, el mayor problema radica a la hora de descentralizar los impuestos. La dualidad de sistemas supone un gran problema sobre todo en la descentralización de ingresos. Las regiones forales tienen una capacidad que dobla o incluso triplica en algunos casos a otras regiones y eso no se debe admitir.

Al margen de la dualidad de sistemas existen problemas muy importantes en cuanto al sistema de régimen común se refiere. Es un sistema que no cumple con su motivación inicial que era la de ser un sistema de nivelación plena. El principal problema de este sistema radica en la cuantificación y financiación de los servicios no fundamentales. La transferencia del fondo de suficiencia es un desastre hasta el punto de que se ha recurrido a la creación de fondos alternativos que corrijan los efectos de este.

En definitiva creo que la revisión del sistema de financiación debe tratarse con urgencia y considero que las alternativas que propongo son las más cercanas a la realidad en vista de que ninguna región rica va a querer perder privilegios.

Para cumplir con el segundo de los objetivos diremos que a lo largo del trabajo hemos observado cómo, a partir de las recomendaciones teóricas de los expertos, la descentralización tiene sentido, y tiene un argumento claramente definido como es, garantizar un mayor nivel de eficiencia y aprovechamiento de los recursos de una sociedad. Casi todos los Estados están en mayor o menor medida descentralizados, con diferentes motivaciones y de diferentes formas, pero descentralizados, y en el caso de España, hemos observado cómo la descentralización de ingresos y competencias han sido descentralizadas correctamente en su mayor parte. Por lo tanto el problema no es la descentralización y la solución a esto no es la recentralización del sistema nuevamente, sino la corrección del sistema, sobre todo, del sistema de financiación.

Durante el trabajo he tratado de interesarme sobre todo en los modelos de financiación actuales en España, en todo el tema de la dualidad de sistemas y quizás creo que la principal aportación que he podido realizar al estudio de la financiación autonómica han sido las propuestas que he proporcionado. En la primera de ellas creo que he podido adaptarme, mantener las motivaciones que tiene el sistema actual y arreglarlo para que todos seamos tratados de igual forma, sin embargo, en el SFA2, he podido dejarme llevar un poco más por la forma de pensar que yo tengo y por las posibilidades de producirse.

Este trabajo ha sido un trabajo duro de realizar y por desgracia en alguna parte de los datos no he podido realizar estimaciones todo lo precisas que me hubiera gustado, así como tampoco he podido profundizar por motivos de simplicidad y extensión en todos los aspectos financieros de las comunidades autónomas como hubiese querido, pero en términos generales creo estar contento con el resultado del mismo.

Para finalizar, el estudio de la financiación autonómica es muy amplio y tiene la ventaja de estar de actualidad siempre, y creo que trabajos que profundicen más en la dualidad de sistemas, en la diferencia entre ellos en términos numéricos y la mayor precisión en las cuentas de cada comunidad podría ser un buen punto de partida para dar lugar a propuestas más realistas numéricamente hablando. Al margen de esto, la capacidad para discutir y analizar argumentos políticos está siempre ahí, así que en ese sentido también se pueden realizar un trabajo cuya motivación coincida y que amplíe este trabajo.

6. Bibliografía

- AJA, E. (1999): *El Estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales*, Madrid: Alianza Editorial.
- ALBI, E., J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO e I. ZUBIRI (2004): *Economía Pública I*, 2^a ed., Barcelona: Ariel.
- CASTELLS, A (1988): *Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Barcelona: Ariel.
- GARCÍA, A. y PÉREZ, A., [sin fecha]. Principios de distribución de impuestos en un sistema descentralizado, Oviedo, Universidad de Oviedo.
- GIMÉNEZ MONTERO, A. (2003): *Federalismo fiscal. Teoría y práctica*, 2^a ed., Valencia: Tirant lo Blanch.
- HACIENDA.GOB.ES. (2009). Régimen común: Ministerio de Hacienda. Recuperada el 28 de Abril, 2020, desde <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/AreasTematicas/FinanciacionAutonomica/Paginas/Regimencomun.aspx>
- INE. Instituto Nacional de Estadística. (n.d.). Recuperada el 29 de Abril, 2020, desde <https://www.ine.es/index.htm>
- KING, D. N. (1984): *The Economics of Multi-Level Government*, Londres: George Allen & Unwin; versión española, *La economía de los gobiernos multi-nivel*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1988.
- Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), modificada por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2006): “Veinticinco años de financiación autonómica: balance y perspectivas”, *Mediterráneo Económico*, nº 10: “Un balance del Estado de las Autonomías”, pp. 197-219.

LÓPEZ LABORDA, J. (2010): “¿No hay quinto malo? La reforma de la financiación autonómica”, *Economistas*, nº 123: “España 2009. Un balance”, pp. 182-187.

MONASTERIO, C. y J. SUAREZ PANDIELLO (1998): *Manual de hacienda autonómica y local*, 2^a ed., Barcelona: Ariel.

OATES, W.E. (1972): *Fiscal Federalism*, Nueva York; Harcourt Brace Jovanovich; versión española, *Federalismo Fiscal*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.

SECRETARÍA GENERAL DE COORDINACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL.
(2019): *Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica, regulados en la Ley 22/2019, de 18 de diciembre, del ejercicio 2017*, Madrid: Ministerio de Hacienda.

SECRETARÍA GENERAL DE COORDINACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL.
(2017): *Las Haciendas Autonómicas en cifras*, Madrid: Ministerio de Hacienda.