

Análisis del modelo de financiación autonómica del 2009: revisión o final de ciclo

Maite Vilalta

Profesora Titular de Hacienda Pública de la Universidad de Barcelona

Facultat d'Economia i Empresa

Av. Diagonal 690, 08034 Barcelona

Tel. 93 402 1812

mvilalta@ub.edu

Resumen: En este escrito se describe el funcionamiento del actual modelo de financiación autonómica acordado el 2009, se ofrece una valoración del mismo bajo los postulados del federalismo fiscal, y se señalan cuáles deberían ser los elementos del mismo, tanto técnicos como institucionales, que deberían ser revisados al finalizar su primer quinquenio de vigencia. Se aportan argumentos que sirven para defender que, difícilmente, la próxima revisión se producirá en los mismos términos de siempre. La realidad política e institucional que está viviendo el Estado español, sobre todo ante los cambios que se están planteando desde Cataluña, abre distintos escenarios posibles. En materia de financiación autonómica, cualquiera de ellos, supone la necesidad de introducir modificaciones significativas en relación a la situación actual. Sin entrar a describirlas con detalle, se apuntan cuáles podrían ser. Todo parece indicar que estamos ante un final de ciclo.

1. Introducción

El objetivo de este escrito es analizar la situación en que se encuentra el modelo de financiación de las comunidades autónomas de régimen común acordado el año 2009, ante su revisión, prevista para el 2013, final de su primer quinquenio de vigencia. Para ello, se procede, en primer lugar, a explicar el diseño y el funcionamiento de dicho sistema de financiación, así como, presentar los resultados del mismo, correspondientes a las liquidaciones de sus dos primeros años de aplicación (apartado 2). En segundo lugar, se ofrece una valoración del sistema a partir del grado de cumplimiento de los postulados del federalismo fiscal (apartado 3). Esta valoración nos sirve para discutir, en tercer lugar, los cambios que deberían introducirse al modelo cuando se produzca la revisión del mismo (apartado 4). El modelo de financiación autonómica es, sin duda, una de las piezas clave que explican el funcionamiento del Estado compuesto que se ha ido diseñando en España a partir de la Constitución del 1978. Por ello, no sería razonable discutir sobre la revisión del mismo, sin tener presente el proceso que se abrió en Cataluña encaminado, primero, hacia la consecución de un “pacto fiscal”, inspirado en el modelo de financiación foral y, después ante el fracaso de dicho pacto, encaminado a la celebración de una consulta que permita a los ciudadanos de Cataluña decidir su futuro dentro o fuera del Estado español. Es evidente que estamos ante una nueva situación. Lo que plantea ahora Cataluña nunca había sido planteado ni reclamado con anterioridad, y está claro que afecta, directamente, al tema que nos ocupa. Por ello, estos planteamientos estarán presentes en este escrito, a la hora de valorar los

términos y el alcance de la revisión del modelo. Finalmente, a título de apunte, se ofrece una reflexión final (apartado 5).

2. Descripción del diseño, funcionamiento y resultados del modelo.

El modelo de financiación autonómica acordado el año 2009, está diseñado a partir de: a) El cálculo de una cuantía global de recursos correspondiente al conjunto de las 15 comunidades autónomas de régimen común; b) La determinación de la procedencia de los recursos: una cesta tributaria, un mecanismo de nivelación y unos fondos de ajuste; y c) El establecimiento de unos mecanismos de actualización y seguimiento del propio modelo.

A continuación se describen las características básicas de cada uno de estos tres aspectos que definen el modelo¹:

a) *Cuantía global de recursos*: con el acuerdo de financiación del año 2009 se establece un incremento global de recursos a disposición de las comunidades autónomas. Concretamente, se determina que el gobierno central aportará un volumen adicional de recursos con un doble objetivo. Por un lado, el de contribuir a la disminución del desequilibrio vertical entre la administración del Estado y las comunidades autónomas, que se había agravado, significativamente, durante el período de vigencia del anterior modelo acordado el año 2001². Y por otro lado, el de garantizar a cada comunidad autónoma no solo que no perdieran recursos con la aplicación del nuevo modelo, sino que éste les aportara a cada una de ellas un cierto incremento de ingresos. Reconocer la necesidad de un incremento global de recursos en manos de las comunidades autónomas, suponía reconocer la necesidad de reforzar el estado del bienestar de los ciudadanos del Estado, dado que las principales competencias que lo definen son competencias autonómicas. Concretamente, se acuerda que el importe adicional es de 11.173 millones de euros, que serán aportados de forma gradual, una parte el año 2009 y la otra el 2010. Para calcular qué parte del incremento global corresponde a cada comunidad autónoma, se desglosa en dos bloques³: 7.400 millones tienen como objetivo reforzar el estado del

¹ El acuerdo del modelo se produjo en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera del 15 de julio de 2009. Votaron a favor 9 comunidades autónomas (Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla la Mancha, Cataluña y Extremadura) y se abstuvieron 6 (Galicia, la Rioja, Murcia, Valencia, Madrid y Castilla León). El modelo acordado se aprueba mediante la Ley 22/2009 de 18 de diciembre, que regula el modelo de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía, y se modifican determinadas normas tributarias.

² Véase Bosch, Vilalta (2011), pág. 21-45

³ Véase Bassols, Bosch, Vilalta (2010) pág. 32

bienestar y los 3.773 restantes, fomentar la convergencia entre los recursos de las distintas comunidades autónomas. De los 7.400 millones de euros, 5.000 millones son aportados el año 2009, y los 2.400 restantes el año 2010. La distribución de los 5.000 millones de euros, entre los 15 gobiernos autonómicos de régimen, se calcula considerando un conjunto de variables, siendo la principal, el aumento de la población ajustada (concepto que será definido más adelante) entre el año 1999 y el 2009. Esta variable tiene una ponderación del 73,5%. Ello explica que el reparto de este incremento adicional de recursos favorezca, relativamente más, a aquellas comunidades autónomas que durante dicho período, experimentaron una mayor inmigración, dado que ésta es la que, básicamente, explica el aumento de la población registrado en aquellos años. Las demás variables utilizadas para el cálculo del reparto de los ingresos adicionales fueron: la población ajustada (12,3%), la población potencialmente dependiente (9,8%), la población reconocida como dependiente (2,5%), la dispersión de la población (1%) y la densidad de población (1%). En cuanto al reparto de los 2.400 millones de euros aportados el año 2010, se realiza en función de dos variables: la población ajustada (50%) y la población reconocida como dependiente (50%). Además de estos recursos adicionales, se acordó la aportación de una dotación adicional destinada a las políticas de normalización lingüística, que se calculó multiplicando por 2,5 el importe que las comunidades autónomas habían recibido por este mismo concepto el año 2009.

El reparto de los otros 3.773 millones adicionales, cuyo objetivo era el de lograr una convergencia en los resultados del modelo, se realiza a través de la instrumentación de dos fondos que serán descritos más adelante (el fondo de competitividad y el fondo de cooperación).

La cuantía global de recursos a disposición de las comunidades autónomas de régimen común para el año 2009 ascendió a 91.723,0 millones de euros.

- b) *Procedencia de los recursos*: Una vez determinada la cuantía global de recursos y pactado el incremento de recursos que el nuevo modelo debe aportar a cada comunidad autónoma, en su primer año de aplicación, cabe establecer de qué modo serán obtenidos dichos recursos. En realidad se trata de diseñar la estructura y el funcionamiento del modelo. No es lo mismo que los recursos acordados sean obtenidos por las comunidades autónomas a través de, fundamentalmente, subvenciones procedentes de la administración central del Estado, o que sean obtenidos a través de, básicamente, impuestos pagados por los

ciudadanos de las respectivas comunidades autónomas. En realidad podría afirmarse que a partir de los acuerdos de financiación autonómica alcanzados a partir de los primeros años de la década de los 90, se inició un camino hacia la configuración de un modelo basado en una cesta tributaria en manos de los gobiernos autonómicos y una subvención incondicionada procedente del gobierno central. Con el modelo acordado el año 2009, los recursos proceden de: una cesta tributaria, un mecanismo de nivelación y unos fondos de ajuste. A continuación se describe la composición y el funcionamiento de cada una de estas tres fuentes de ingresos.

b.1. Los ingresos tributarios. Integran la cesta tributaria de las comunidades autónomas: i) Un conjunto de tributos cuyo rendimiento cedido a las comunidades autónomas es total, el 100%. Se trata de: el impuesto sobre el patrimonio, el impuesto sobre sucesiones y donaciones, el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, los tributos sobre el juego, el impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos, el impuesto especial sobre determinados medios de transporte y el impuesto sobre la electricidad. Las comunidades autónomas disponen de “cierta” capacidad normativa sobre la totalidad de estos tributos, excepto sobre el impuesto especial sobre la electricidad sobre el cual que no tienen ninguna. Se trata de tributos que son gestionados por las comunidades autónomas, excepto tres: el impuesto sobre determinados medios de transporte; el impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos; y el impuesto especial sobre la electricidad. En estos tres casos, la gestión es llevada a cabo por la agencia tributaria estatal; ii) Un conjunto de tributos cuyo rendimiento ha sido cedido parcialmente a las comunidades autónomas. Se trata de: el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) cuya cesión es del 50% , el impuesto sobre el valor añadido (IVA) cuya cesión es del 50%, y los impuestos especiales en fase de fabricación sobre alcoholes, tabaco e hidrocarburos, cuya cesión es del 58%. El acuerdo del 2009 supuso un incremento considerable de estos porcentajes. En el caso del IRPF pasó de un 33% a un 50%, en el del IVA de un 35% a un 50%, y en el de los impuestos especiales pasaron de un 40% a un 58%⁴. En el caso de estos impuestos, el acuerdo del 2009 sólo amplía la capacidad normativa de los gobiernos autonómicos sobre el IRPF, se trata de una ampliación que limitada que afecta al mínimo personal y familiar y a la escala de gravamen de la base general. En cambio, en relación al IVA y los impuestos especiales sobre el consumo (tabaco, alcoholes e hidrocarburos), los gobiernos

⁴ Estos nuevos porcentajes son precisamente los establecidos en el Estatuto de Autonomía de Cataluña (2006) en sus disposiciones adicionales de la 7ª a la 10ª.

autonómicos nunca han gozado de capacidad normativa. El reparto de la cuantía que les corresponde se viene realizando, desde el año 2001, utilizando indicadores de consumo. Ello continua siendo así actualmente. Sin embargo, cabe tener en cuenta que en relación a IVA, en el acuerdo de financiación del 2009 se establece que el gobierno estatal iniciará los procedimientos necesarios ante la Unión Europea para que las comunidades autónomas tengan capacidad normativa sobre la fase minorista de dicho impuesto⁵. Estos impuestos cedidos parcialmente, están gestionados por la agencia tributaria estatal, la cual transfiere a las comunidades autónomas la parte del rendimiento del impuesto que les corresponde. En el caso de la comunidad autónoma de Cataluña, su Estatuto de Autonomía prevé que la gestión de estos impuestos se haga de forma consorciada entre su agencia tributaria propia (que actualmente ya gestiona los tributos que tiene cedidos totalmente), y la agencia estatal. Dicho consorcio no ha sido aún creado.

El cuadro 1 muestra que el año 2009, la cesta tributaria que acabamos de describir aportó al conjunto de gobiernos autonómicos 76.996,9 millones de euros. Teniendo en cuenta que, tal como se ha señalado en el punto anterior, el volumen global a disposición de las comunidades autónomas se cifró en 91.723,0 millones de euros, podemos afirmar que acabamos de describir la principal fuente de obtención de recursos diseñada por el modelo. Así es, el año 2009 los recursos tributarios aportaron el 83,9% del total de ingresos (este porcentaje es del 80,3% el año 2010). Asimismo el cuadro 1 nos permite observar el comportamiento de la cesta tributaria para cada comunidad autónoma. Si bien el año 2010 dicha cesta aportó a la comunidad autónoma de Madrid 2.798,2 euros por población ajustada, siendo ésta la cifra más elevada, a la comunidad autónoma de Extremadura le aportó 1.432,6 euros por población ajustada, siendo ésta la cifra más baja si excluimos de la comparación la correspondiente a Canarias, dado su especial régimen fiscal. Así pues, la capacidad fiscal del gobierno de la comunidad autónoma de Madrid, se sitúa un 41% por encima de la media, mientras que la de Extremadura se sitúa un 28% por debajo.

⁵ El punto 4.4.6. del acuerdo establece: “En el nuevo Sistema de Financiación, y en el marco que permita la normativa comunitaria, por este acuerdo se insta al Gobierno a buscar fórmulas para que las CC.AA. puedan asumir competencias respecto a la tributación por este impuesto en la fase minorista con destino exclusivo a consumidores finales. Es sabido que el IVA es un impuesto armonizado y que las Directivas comunitarias imponen restricciones claras a las competencias de los Estados miembros e impiden la distribución interna de esas competencias. Sin embargo, es posible trabajar con las Instituciones de la Unión Europea para que las normas comunitarias sean más flexibles en cuanto a permitir el ejercicio de capacidad normativa de las CC.AA. en la fase minorista del impuesto”.

Cuadro 1

Ingresos tributarios (normativos). Liquidación 2009-10.						
	Millones €		€ población ajustada		Índice pob.ajustada	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
	Madrid	15.416,0	17.057,3	2.564,7	2.798,2	146
Baleares	2.341,6	2.691,7	2.139,6	2.437,4	122	123
Cataluña	15.672,6	17.628,6	2.121,9	2.371,2	121	120
Cantabria	1.167,4	1.337,2	1.985,6	2.262,8	113	114
Aragón	2.680,4	3.062,4	1.894,2	2.161,2	108	109
La Rioja	577,0	653,2	1.771,0	1.996,1	101	101
Asturias	1.974,0	2.258,7	1.754,4	2.008,7	100	101
Valencia	8.308,7	9.511,4	1.662,0	1.894,5	95	96
Castilla León	4.462,3	5.133,1	1.623,1	1.870,4	92	94
Murcia	2.146,1	2.433,0	1.515,3	1.701,2	86	86
Galicia	4.342,1	5.015,3	1.463,5	1.689,7	83	85
Andalucía	11.645,0	13.428,0	1.425,3	1.633,4	81	82
Castilla Mancha	3.120,4	3.599,1	1.420,0	1.629,3	81	82
Extremadura	1.430,7	1.674,8	1.224,6	1.432,6	70	72
Canarias*	1.712,3	1.766,7	786,2	805,7	45	41
Total	76.996,9	87.250,5	1.758,3	1.980,8	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Economía y Administraciones Públicas

* La cesta tributaria de Canarias es distinta dado el rég.fiscal especial reconocido por la Constitución

b.2. El mecanismo de nivelación en el acuerdo de 2009: las cifras del cuadro anterior muestran una situación de desigualdad. Es decir, en términos normativos la misma cesta tributaria proporciona un volumen distinto de recursos por habitante (ajustado). Si no se hiciera nada, estaríamos ante una situación de inequidad horizontal. Corregirla pasa por instrumentar un mecanismo de nivelación que permita a los distintos gobiernos autonómicos cubrir sus necesidades de gasto con un volumen similar de recursos, realizando un mismo esfuerzo fiscal. Este es precisamente el objetivo del fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales (FGSPF) diseñado en el acuerdo de 2009. El FGSPF actúa pues de subvención de nivelación del modelo. El funcionamiento de este fondo es el siguiente:

- i. Concreción del criterio de equidad al que se pretende dar cumplimiento: Dado que el objetivo del fondo es conseguir dar cumplimiento a un principio de equidad horizontal, lo primero que se hace es definir qué se entenderá por equidad. La definición que se da es la siguiente: se debe asegurar que cada comunidad autónoma reciba los mismos recursos por habitante (ajustado) para financiar los servicios esenciales del estado del bienestar (educación, sanidad y servicios sociales), siempre

que se realice un esfuerzo fiscal similar⁶. Con esta definición se deja claro, por tanto, que el resultado de la aplicación del FGSPF, será el de una nivelación parcial, dado que se considera equitativo asegurar que todos los gobiernos puedan prestar en igualdad de condiciones solamente las competencias vinculadas al estado del bienestar, no todas. Es decir, los recursos necesarios para prestar la educación, la sanidad y los servicios sociales deben nivelarse, y en este caso se tratará de una nivelación total. Los necesarios para prestar el resto de competencias autonómicas, no serán nivelados. El resultado del mecanismo debe ser, por tanto, el de un recorte de las diferencias que observábamos en el cuadro 1, no la eliminación total de dichas diferencias.

- ii. Dotación global del fondo: La dotación del FGSPF procede de dos vías. Por un lado, el fondo se dota del 75% de los recursos tributarios correspondientes a cada comunidad autónoma. Estos recursos están calculados en términos normativos y debidamente homogeneizados. De este modo, la aportación que hace cada gobierno autonómico al fondo está en función de su capacidad fiscal. El hecho de que la aportación que realizan las comunidades autónomas al fondo sea del 75% no es arbitrario. La fijación de este porcentaje es un elemento clave para determinar el grado de nivelación que se consigue. Se trata del peso que se estimó que tienen los gastos vinculados a la prestación de los servicios esenciales del estado del bienestar sobre el total de gastos autonómicos.. Y por otro lado, el fondo recibe una aportación de la administración general del Estado. De este modo, se puede hablar de la existencia de un fondo horizontal (FGh) y un fondo vertical (FGv)
- iii. Cálculo del volumen del fondo correspondiente a cada comunidad autónoma: El volumen de subvención que correspondiente a cada comunidad autónoma i procedente del fondo (FGSPFi^l) será la suma de lo que le corresponde del fondo horizontal (FGhi^l) y lo que le corresponde procedente del fondo vertical (FGvi^l), tal como describe la expresión (1)

⁶ Esta es precisamente la definición de equidad contenida en el punto 3 del artículo 206 del Estatuto de Autonomía de Cataluña cuyo texto es el siguiente: “Los recursos financieros de que disponga la Generalitat podrán ajustarse para que el sistema estatal de financiación disponga de recursos suficientes para garantizar la nivelación y solidaridad a las demás Comunidades Autónomas, con el fin de que los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar prestados por los diferentes gobiernos autonómicos puedan alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado, siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar. En la misma forma y si procede, la Generalitat recibirá recursos de los mecanismos de nivelación y solidaridad. Los citados niveles serán fijados por el Estado”. Cabe tener en cuenta que la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 declaró inconstitucional la expresión: “siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar”. Véase Bosch-Vilalta (2011).

$$FGSPFi^t = FGhi^t + (FGvi^t) \quad (1)$$

La subvención procedente del fondo horizontal ($FGhi^t$), se calcula restando a las necesidades de gasto de cada gobierno autonómico (NGi^t), el 75% de su capacidad fiscal (CFi^t). Por tanto, esta subvención puede ser positiva o negativa, tal como se puede deducir de la expresión (2).

$$FGhi^t = NGi^t - 75\%CFi^t \quad (2)$$

El cálculo del fondo horizontal que corresponde a cada comunidad autónoma ($FGhi^t$), requiere por tanto, cuantificar sus necesidades de gasto y su capacidad fiscal. Es por ello que el acuerdo de 2009 determina el cálculo de un indicador de necesidades y el cálculo de un indicador de capacidad fiscal.

Como indicador de necesidades de gasto, NGi , se utiliza la población ajustada (término que ya ha ido siendo mencionado a lo largo de este escrito), que se define a partir de las siguientes variables y ponderaciones: la población de derecho (con un peso del 30%), la población protegida equivalente distribuida en siete grupos de edad⁷ (con un peso del 38%), la población mayor de 65 años (con un peso de un 8,5%) y la población entre 0 y 16 años (con un peso de un 20,5%). La suma de las ponderaciones de estas variables poblacionales es de un 97%. El 3% restante corresponde a la superficie (1,8%), la dispersión (0,6%) y la insularidad (0,6%).

Como indicador de capacidad fiscal, se utiliza el concepto de recursos tributarios normativos, y se calcula de la siguiente manera:

- Para el impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídico documentados los valores normativos son: i) para el año base el valor normativo se corresponde con el 85% del importe recaudado por estos impuestos a cada comunidad autónoma; ii) para los años siguientes, el valor normativo será el resultado de aplicar al importe del año base, la tasa de crecimiento de la suma de los rendimientos que en cada comunidad

⁷ Los tramos de edad y sus ponderaciones son las siguientes: 0-4 años: 1,031; 5-14 años: 0,433; 15-44 años: 0,547; 45-54 años: 0,904; 55-65 años: 1,292; 65-74 años: 2,175; más de 75 años: 2,759.

autónoma se obtengan por IRPF, IVA e impuestos especiales entre el año base y el año correspondiente.

- Para el impuesto sobre sucesiones y donaciones, se duplica el valor normativo del año base correspondiente al modelo anterior y se actualiza según la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del Estado (ITE)⁸.
- Para los tributos sobre el juego se utiliza el valor normativo del año base actualizado según la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del Estado (ITE).
- Para el impuesto especial sobre determinados medios de transporte y el impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos se utiliza la recaudación real de cada año sin tener en cuenta el uso de las competencias normativas que hayan podido ejercer las comunidades autónomas.
- Para el IRPF, el IVA y los impuestos especiales el valor normativo es igual al importe recaudado sin tener en cuenta, en el caso del IRPF, el ejercicio de las competencias normativas realizado por la comunidad autónoma.

Para calcular el volumen correspondiente a cada comunidad autónoma procedente del fondo vertical (FGvi¹) se utiliza el indicador de necesidades anteriormente descrito, es decir la población ajustada.

El resultado de este mecanismo de nivelación es el de una nivelación total de los recursos de los gobiernos autonómicos vinculados al estado del bienestar. Es decir, lo que se consigue es que los recursos que deben cubrir los servicios básicos del Estado del bienestar sean iguales en términos de población ajustada, tal como muestra el cuadro 2. Este cuadro ilustra el funcionamiento del mecanismo nivelador que acabamos de describir. Las tres primeras columnas del cuadro están relacionadas con el cálculo del fondo horizontal: la primera columna corresponde al 75% de los ingresos tributarios de cada comunidad autónoma, calculados según el indicador de capacidad fiscal anteriormente explicado. Se trata de la aportación que cada gobierno autonómico realiza al fondo horizontal, cuya suma total asciende, el año 2009, a 57.747,7 millones de euros (65.437,9 el año 2010). Este monto es redistribuido entre las comunidades autónomas según el indicador de necesidades que ha sido explicado (la población ajustada). El resultado de este cálculo es el que recoge la columna 2. Aplicando la anterior expresión (2), es decir, restando la segunda columna del cuadro (necesidades) de la primera (75% de

⁸ El cálculo de esta tasa de crecimiento se hace teniendo en cuenta los ingresos tributarios del Estado correspondientes a la parte estatal de los impuestos compartidos.

la capacidad fiscal), se obtiene el resultado de la subvención horizontal correspondiente a cada comunidad autónoma, que queda recogido en la columna 3. Tal como se puede observar, se trata de un fondo de suma 0. Unas comunidades aportan (las que tienen un indicador de capacidad superior al indicador de necesidades) y otras reciben (las que tienen un indicador de necesidades superior a su indicador de capacidad). En términos absolutos las mayores aportaciones corresponden a Madrid y Cataluña (3.737,3 millones de euros y 2.176,9 millones de euros, respectivamente, el año 2010), mientras que las que más reciben son, exceptuando Canarias por su régimen especial, Andalucía y Galicia (2.141,3 millones de euros y 647,9 millones de euros, respectivamente, el año 2010). La cuarta columna del cuadro contiene el reparto del fondo vertical dotado por el gobierno central. En este caso todas reciben, dado que se distribuye según su indicador de necesidades. Sumando esta columna 4 con la anterior, se obtiene el resultado total del FGSPF para cada comunidad autónoma (quinta columna del cuadro). La sexta columna (suma de la columna 5 y la 1), nos indica que los recursos sometidos a nivelación fueron, el año 2010, de un total 72.935,4 millones de euros, que son tan solo una parte del total de recursos a disposición, aquel año, de las comunidades autónomas. Se trata de aquellos recursos que se estima son los necesarios para financiar los servicios básicos del estado del bienestar (educación, sanidad y servicios sociales). La última columna del cuadro nos muestra que la nivelación que se ha conseguido de estos recursos es total. Todos los gobiernos autonómicos disponen del mismo volumen de ingresos por habitante (ajustado) para la prestación de dichos servicios (1.394,4 euros el año 2009 y 1.655,8 euros el año 2010).

Cuadro 2

Ingresos fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales. Liquidación 2009-10							
2009							
fondo horizontal			fondo vertical	Total FGSPF	Total recursos nivelados		
capacidad fiscal	necesidades gasto	total f.horizontal			Millones €		€ pob. Ajustada
(A)	(B)	(C)= (B - A)	(D)	(E)=(C)+(D)	(F)=(A) + (E)	(F)/pob.ajustada	
Cataluña	11.754,5	9.740,0	-2.014,4	559,2	-1.455,2	10.299,3	1.394,4
Galicia	3.256,6	3.912,5	656,0	224,6	880,6	4.137,2	1.394,4
Andalucía	8.733,8	10.774,2	2.040,4	618,6	2.659,0	11.392,8	1.394,4
Asturias	1.480,5	1.483,7	3,2	85,2	88,4	1.568,9	1.394,4
Cantabria	875,6	775,3	-100,2	44,5	-55,7	819,8	1.394,4
La Rioja	432,8	429,7	-3,1	24,7	21,6	454,3	1.394,4
Murcia	1.609,6	1.867,7	258,1	107,2	365,4	1.974,9	1.394,4
Valencia	6.231,6	6.592,5	360,9	378,5	739,4	6.971,0	1.394,4
Aragón	2.010,3	1.866,1	-144,2	107,1	-37,1	1.973,2	1.394,4
Castilla Mancha	2.340,3	2.897,9	557,6	166,4	724,0	3.064,3	1.394,4
Canarias	1.284,2	2.872,0	1.587,7	164,9	1.752,6	3.036,9	1.394,4
Extremadura	1.073,1	1.540,7	467,7	88,5	556,1	1.629,2	1.394,4
Baleares	1.756,2	1.443,2	-313,0	82,9	-230,2	1.526,1	1.394,4
Madrid	11.562,0	7.926,5	-3.635,5	455,1	-3.180,4	8.381,6	1.394,4
Castilla Leon	3.346,8	3.625,6	278,8	208,2	487,0	3.833,7	1.394,4
Total	57.747,7	57.747,7	0,0	3.315,5	3.315,5	61.063,2	1.394,4
2010							
fondo horizontal			fondo vertical	Total FGSPF	Total recursos nivelados		
capacidad fiscal	necesidades gasto	total f.horizontal			Millones €		€ pob. Ajustada
(A)	(B)	(C)= (B - A)	(D)	(E)=(C)+(D)	(F)=(A) + (E)	(F)/pob.ajustada	
Cataluña	13.221,4	11.044,6	-2.176,9	1.265,4	-911,4	12.310,0	1.655,8
Galicia	3.761,5	4.409,4	647,9	505,2	1.153,1	4.914,6	1.655,8
Andalucía	10.071,0	12.212,4	2.141,3	1.399,2	3.540,6	13.611,6	1.655,8
Asturias	1.694,0	1.670,4	-23,6	191,4	167,8	1.861,8	1.655,8
Cantabria	1.002,9	877,9	-125,0	100,6	-24,4	978,5	1.655,8
La Rioja	489,9	486,1	-3,8	55,7	51,9	541,8	1.655,8
Murcia	1.824,7	2.124,5	299,8	243,4	543,2	2.368,0	1.655,8
Valencia	7.133,6	7.458,4	324,8	854,6	1.179,4	8.312,9	1.655,8
Aragón	2.296,8	2.105,1	-191,7	241,2	49,5	2.346,2	1.655,8
Castilla Mancha	2.699,3	3.281,5	582,2	376,0	958,2	3.657,5	1.655,8
Canarias	1.325,0	3.257,7	1.932,7	373,3	2.305,9	3.630,9	1.655,8
Extremadura	1.256,1	1.736,7	480,6	199,0	679,6	1.935,7	1.655,8
Baleares	2.018,8	1.640,6	-378,2	188,0	-190,2	1.828,6	1.655,8
Madrid	12.793,0	9.055,6	-3.737,3	1.037,6	-2.699,8	10.093,2	1.655,8
Castilla Leon	3.849,8	4.077,0	227,2	467,1	694,3	4.544,1	1.655,8
Total	65.437,9	65.437,9	0,0	7.497,6	7.497,6	72.935,4	1.655,8

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Economía y Administraciones Públicas

b.3. Los fondos de ajuste del moldeo. El modelo de financiación aprobado el año 2009 contiene además de la cesta tributaria y el mecanismo nivelador (FGSPF) que acabamos de describir, unos fondos de ajuste cuya principal finalidad fue la de hacer viable, sobretodo políticamente, la implementación del nuevo sistema. Se trata de: el fondo de suficiencia global, el fondo de competitividad y el fondo de cooperación. Estos dos últimos constituyen los llamados fondos de convergencia.

b.3.1. El fondo de suficiencia global, tiene por objetivo asegurar para cada comunidad autónoma la obtención, como resultado de la aplicación del nuevo modelo, de unos recursos adicionales respecto a los que hubiera obtenido si no se hubiera cambiado el sistema anterior. Se trata pues de un instrumento que asegura que ningún gobierno pierda en términos absolutos. Y no solo que no pierda, sino que gane. La ganancia que debe obtener cada gobierno autonómico con el cambio de modelo, corresponde precisamente a lo acordado en el reparto del incremento global de recursos, calculado tal como se ha expuesto anteriormente en el punto a) de este apartado. El cuadro 3 contiene el incremento de recursos que debe obtener

cada comunidad autónoma con la aplicación del nuevo modelo, calculado en el año base (2009).

Cuadro 3

Recursos adicionales que aporta el modelo en el año base.		
Liquidación 2009	Millones €	%
Cataluña*	1.986,1	22,0
Galicia	485,8	5,4
Andalucía	1.087,5	12,1
Asturias	145,2	1,6
Cantabria	71,4	0,8
La Rioja	42,9	0,5
Murcia	364,5	4,0
Valencia	1.412,9	15,7
Aragón	178,4	2,0
Castilla Mancha	335,5	3,7
Canarias	371,4	4,1
Extremadura	158,5	1,8
Baleares	343,5	3,8
Madrid	1.641,1	18,2
Castilla Leon	384,5	4,3
Total	9.009,2	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Economía y Admi.Públicas

* A Cataluña le corresponden además 435 millones adicionales de competencias específicas. Con ello el incremento total es de 2.421,1 millones

La cuantía correspondiente a cada comunidad autónoma procedente del fondo de suficiencia global (FSi^{2009}) se calcula, para el año base del modelo, como la diferencia entre las necesidades de financiación del año 2009 (NFi^{2009}) y la suma de los ingresos derivados de la capacidad tributaria (CFi^{2009}) y de la transferencia del fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales ($FGSPFi^{2009}$), tal como muestra la expresión (3), según la cual la cuantía correspondiente a cada comunidad autónoma puede ser positiva o negativa.

$$FSi^{2009} = NFi^{2009} - CFi^{2009} - FGSPFi^{2009} \quad (3)$$

Las necesidades de financiación del año 2009 (NFi^{2009}) se calculan a partir de los recursos que cada comunidad autónoma hubiera recibido con el modelo de financiación anterior más las dotaciones adicionales acordadas, que son las que figuran en el cuadro 3. En realidad se puede afirmar que, calculado de este modo, el fondo de suficiencia global garantiza, en cierto modelo, el “statu quo” existente en el momento de aprobar el acuerdo de 2009. Se trata de un “statu quo revisado”, dado que incorpora los recursos adicionales del nuevo sistema.

Una vez calculada, para el año base, la cuantía del fondo de suficiencia global correspondiente para cada comunidad autónoma, se actualiza anualmente según la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del Estado (ITE)⁹.

El modelo prevé la revisión de este fondo cuando se produzcan las siguientes circunstancias: cuando se traspase a alguna comunidad autónoma nuevos servicios, ampliaciones o revisiones de valoraciones de traspasos anteriores; cuando se hagan efectivas nuevas cesiones de impuestos; cuando la administración central del Estado varíe los tipos impositivos del IVA y de los impuestos especiales de fabricación, circunstancia que se produjo el año 2012 cuando el gobierno central subió los tipos del IVA del 18% al 21%.

El volumen de recursos recibido por cada comunidad autónoma procedente del fondo de suficiencia (años 2009 y 2010) es el que aparece en la primera columna del cuadro 4.

Cuadro 4

⁹ Dado que la aportación adicional que realiza la administración central del Estado al nuevo sistema, se lleva a cabo, tal como ya ha sido mencionado, de forma gradual durante los años 2009 y 2010, en el momento de calcular el fondo de suficiencia global correspondiente al 2010, se tuvo que hacer un ajuste con el objetivo de incorporar los recursos adicionales correspondientes a este año.

Recursos procedentes de los fondos de ajuste del modelo: fondo suficiencia, fondos de convergencia (competitividad y cooperación)								
Millones €								
	2009				2010			
	f.suficiencia	f.cooperación	f.competitividad	total fond.ajuste	f.suficiencia	f.cooperación	f.competitividad	total fond.ajuste
Cataluña	2.046,7		936,7	2.983,4	2.076,5		862,6	2.939,1
Galicia	749,5	242,8		992,3	1.055,1	380,0		1.435,1
Andalucía	1.379,2	308,6		1.687,8	1.986,0	499,9		2.485,9
Asturias	265,4	90,9		356,3	366,6	144,7		511,3
Cantabria	344,6	16,2		360,8	512,4			512,4
La Rioja	148,0			148,0	221,8	12,3		234,1
Murcia	94,8	50,4	100,6	245,8	92,3	80,0	61,6	234,0
Valencia	19,5		634,0	653,5	-295,9		1.114,6	818,7
Aragón	358,4	32,6		391,0	496,9	51,2		548,1
Castilla Mancha	339,5	76,3		415,8	469,7	119,2		588,9
Canarias	303,8	69,2		373,0	367,6	115,4	72,5	555,5
Extremadura	391,4	102,5		493,9	586,7	164,5		751,2
Baleares	-188,4		138,8	-49,6	-366,0		559,1	193,1
Madrid	750,0		762,4	1.512,4	538,4		367,4	905,8
Castilla Leon	635,7	210,5		846,2	875,6	337,9		1.213,5
Total	7.638,1	1.200,0	2.572,5	11.410,6	8.983,7	1.905,1	3.037,8	13.926,6
€ población ajustada								
	2009				2010			
	f.suficiencia	f.cooperación	f.competitividad	total fond.ajuste	f.suficiencia	f.cooperación	f.competitividad	total fond.ajuste
Cataluña	277,1		126,8	403,9	279,3		116,0	395,3
Galicia	252,6	81,8		334,5	355,5	128,0		483,5
Andalucía	168,8	37,8		206,6	241,6	60,8		302,4
Asturias	235,9	80,8		316,7	326,0	128,7		454,7
Cantabria	586,1	27,6		613,7	867,1			867,1
La Rioja	454,2			454,2	677,8	37,7		715,4
Murcia	66,9	35,6	71,0	173,6	64,6	56,0	43,1	163,6
Valencia	3,9		126,8	130,7	-58,9		222,0	163,1
Aragón	253,3	23,0		276,3	350,6	36,1		386,8
Castilla Mancha	154,5	34,7		189,2	212,6	54,0		266,6
Canarias	139,5	31,8		171,3	167,6	52,6	33,1	253,3
Extremadura	335,0	87,7		422,7	501,9	140,7		642,6
Baleares	-172,1		126,8	-45,3	-331,4		506,2	174,8
Madrid	124,8		126,8	251,6	88,3		60,3	148,6
Castilla Leon	231,2	76,6		307,8	319,0	123,1		442,2
Total	174,4	27,4	58,7	260,6	203,9	43,2	69,0	316,2

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Economía y Administraciones Públicas

b.3.2. Fondo de competitividad

El objetivo explícito del fondo competitividad es reducir las diferencias en su financiación por habitante (ajustado), incentivando su autonomía y su capacidad fiscal. La dotación de este fondo, procedente de la administración central del Estado, fue el año 2009, de 2.573 millones de euros. Se trata de una parte de los recursos adicionales que el gobierno central aportó al sistema. Esta cuantía se incrementa anualmente según la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del Estado (ITE).

Este fondo no es recibido por todas las comunidades autónomas. Se han descrito dos circunstancias que pueden dar lugar a que una comunidad autónoma deba recibir recursos procedentes de este fondo. Se trata de las siguientes: por un lado, serán beneficiarias del fondo de competitividad aquellas comunidades autónomas que tengan una financiación por habitante (ajustada) inferior a la media, y por otro lado, aquellas comunidades cuyo índice de

financiación por habitante (ajustada) sea inferior a su índice de capacidad fiscal por habitante, calculado según la expresión (4).

La financiación por habitante (ajustada y en términos competenciales homogéneos) incluye la totalidad de recursos que cada comunidad autónoma recibe procedentes de: i) los recursos tributarios (normativos); ii) el fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales; y iii) del fondo de suficiencia global.

El índice de capacidad fiscal per cápita ajustado (ICF_i) se define según la siguiente formulación:

$$ICF_i = 0.75 + 0.25 \frac{CF_i/P_{ai}}{CF_t/P_{at}} \quad (4)$$

siendo:

CF_i : recursos tributarios en términos normativos de la comunidad autónoma i

P_{ai} : población ajustada de la comunidad autónoma i

CF_t : total recursos tributarios en términos normativos

P_{at} : total población ajustada

Este fondo se distribuye entre las comunidades autónomas que resultan beneficiarias según la población ajustada.

Los recursos que cada comunidad autónoma puede recibir de este fondo están limitados. Los límites establecidos son los siguientes: para las comunidades autónomas que son beneficiarias del fondo porque su financiación por habitante se sitúa por debajo de la media, el límite se establece en la cuantía que les permite alcanzarla; y para las comunidades autónomas que son beneficiarias del fondo porque su financiación está por debajo de su índice de capacidad fiscal, el límite se establece, para los años 2009 y 2010, en la cuantía que les permite estar un 5% por sobre de la media. A partir del 2011 este porcentaje se establece en un 6%.

Tal como muestra la tercera columna del cuadro 4, las comunidades autónomas beneficiarias del fondo de competitividad fueron, el año 2009, Madrid, Baleares, Cataluña, Valencia y Murcia; el año 2010 se les añade Canarias, cuyo régimen fiscal específico, siempre dificulta su encaje dentro del modelo y dificulta la comparación de sus resultados con los del resto de comunidades.

b.3.2. El fondo de cooperación

El objetivo explícito del fondo de cooperación es el de contribuir al desarrollo regional y estimular el crecimiento y la convergencia regional en términos de renta. En el año base (2009) el volumen global de este fondo fue de 1.200 millones de euros, importe que se va actualizando en función de la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del Estado (ITE)¹⁰.

En este caso las comunidades autónomas beneficiarias del fondo son las que cumplen alguna de las siguientes condiciones: i) aquellas que en la media de los últimos tres años hayan tenido un PIB per cápita inferior al 90% de la media de las comunidades autónomas de régimen común; ii) aquellas que tengan una densidad de población inferior al 50% de la media de las comunidades autónomas de régimen común; iii) aquellas que en los tres últimos años hayan tenido un crecimiento de población inferior al 90% de la media de cada comunidad autónoma de régimen común y una densidad de población inferior a la media multiplicada por 1,25.

La distribución del fondo de cooperación entre las comunidades autónomas beneficiarias se realiza distribuyendo el importe global en dos subfondos:

- 2/3 partes del fondo de cooperación (PFC_i) se reparten entre las comunidades autónomas beneficiarias según la población, ponderada por la distancia entre el PIB per cápita de la comunidad y la media, tal como indica la expresión (5):

$$PFC_i = \frac{P_i}{P_t} * \left(1 + \left(\frac{R_m - R_i}{R_m} \right) \right) \quad (5)$$

siendo:

P_i : población de la comunidad autónoma i

P_t : población del conjunto de comunidades autónomas beneficiarias del fondo

R_m : PIB per cápita medio del conjunto de las comunidades autónomas beneficiarias del fondo

¹⁰ La suma del volumen global del fondo de cooperación (1.200 millones de euros) y la del fondo de competitividad (2.573 millones de euros) correspondientes al año 2009, ascienden a los 3.773 millones de euros que la administración central aporta adicionalmente al sistema, junto con los 7.400 millones de euros adicionales, que han sido explicados anteriormente

Ri: PIB per cápita de la comunidad autónoma *i*

- 1/3 del fondo se reparte entre las comunidades autónomas que tienen un crecimiento de la población inferior al 50% de la media, y se distribuye según la población. Existe la condición de que ninguna comunidad autónoma puede recibir más de un 40% de este subfondo.

La segunda columna del cuadro 4 muestra que han sido 10 las comunidades autónomas que han recibido recursos procedentes del fondo de cooperación. El año 2009 fueron todas excepto Baleares, Cataluña, La Rioja, Madrid y Valencia. El año 2010 la Rioja pasa a ser beneficiaria de este fondo, y deja de serlo Cantabria. En ambos ejercicios la comunidad autónoma que más recursos por habitante (ajustado) recibe procedente del fondo de cooperación es Extremadura.

- c) Los *mecanismos de actualización y seguimiento* del modelo: El modelo de financiación acordado en 2009, incorpora determinados mecanismos con el objetivo de proporcionarle estabilidad a lo largo del tiempo. Se trata de asegurar que lo pactado para el año base debe seguir cumpliéndose con el paso de los años buscando, de este modo, la correcta dinámica del sistema. Concretamente, en el acuerdo de 2009, se señalan, por un lado, cuáles son los aspectos del modelo que requieren un seguimiento anual y que, por tanto, deben ser actualizados cada año, y por otro lado, cuáles son los aspectos del sistema que deben ser actualizados quinquenalmente.

Los aspectos que serán revisados y actualizados cada año son:

- En relación al fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales (FGSPF):
 - El volumen correspondiente a la aportación de la administración central del Estado a dicho fondo, que se actualiza aplicando la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del Estado (ITE).
 - Las variables utilizadas para cuantificar el indicador de necesidades y el de capacidad fiscal que son las dos piezas clave para el cálculo del reparto del fondo entre las distintas comunidades autónomas.
- En relación a los fondos de ajuste del sistema (fondo de suficiencia global y fondos de convergencia), la actualización anual se llevará a cabo del siguiente modo:

- El fondo de suficiencia correspondiente a cada CA se actualiza aplicando la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del Estado (ITE)
- El volumen global de los fondos de convergencia (el fondo de competitividad y el de cooperación) se actualizará aplicando la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del Estado (ITE); las variables que se utilizan para determinar cuáles son las comunidades autónomas beneficiarias de dichos fondos, así como las utilizadas para determinar la distribución entre ellas, serán actualizadas cada año.

Los aspectos estructurales del modelo serán revisados de forma quinquenal. Forman parte, fundamentalmente, de la estructura del modelo aspectos como: i) el porcentaje de los recursos tributarios que las comunidades autónomas aportan al fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales, fijado actualmente en un 75% y que, tal como ha sido explicado, determina el grado de nivelación del sistema; ii) las variables y ponderaciones utilizadas para calcular el indicador de necesidades y de capacidad fiscal; iii) el alcance de la capacidad normativa, así como de gestión, de los gobiernos autonómicos sobre los tributos cedidos; iv) el índice utilizado para la actualización anual del volumen global de los fondos aportados por la administración central (ITE).

3. Valoración del modelo según los principios del federalismo fiscal

La teoría del federalismo fiscal, así como el sistema comparado, nos ofrecen un conjunto de criterios para evaluar el buen o mal funcionamiento de la hacienda de un Estado compuesto, en dónde las competencias y los ingresos del sector público, han sido repartidos entre distintos niveles de gobierno. Los postulados de dicha teoría, señalan la conveniencia de dar cumplimiento a un conjunto de principios que son, muy esquemáticamente, los siguientes: *autonomía financiera, equilibrio vertical, equidad horizontal*, y finalmente, *estabilidad, coordinación, transparencia y lealtad institucional*. A continuación se analiza en qué medida el modelo que acabamos de describir contribuye a la consecución de dichos principios, corrigiendo, en algunos casos, los principales problemas del modelo que se había ido configurando hasta entonces o, dejando aún algunos por resolver, en otros casos.

Autonomía financiera

Cuanto mayor es la parte de los ingresos que un gobierno obtiene a través de figuras tributarias sobre las cuáles tiene capacidad para tomar decisiones, más autónomo es, desde un

punto de vista fiscal, y más responsable será ante sus ciudadanos, dado que ello incentiva la rendición de cuentas y minimiza los costes derivados de la existencia de ilusión fiscal por parte de los ciudadanos. El modelo de financiación acordado el 2009, contribuye, precisamente, a incrementar la autonomía financiera de los gobiernos autonómicos. Ello es así por dos razones, por un lado, debido al incremento de la participación autonómica en las grandes figuras impositivas de nuestro sistema fiscal, que les permite obtener una mayor parte de sus ingresos, a través de impuestos que han sido pagados por sus ciudadanos. Y por otro lado, debido a un limitado cierto incremento de la capacidad normativa sobre algunas de dichas figuras. Tal como muestra el cuadro 5, el peso de los recursos procedentes de ingresos tributarios, respecto el total de recursos del modelo, ha ido aumentando a través de los distintos acuerdos de financiación autonómica, llegando a la situación actual en la que 87,5% de los recursos autonómicos procede de dichas fuentes tributarias. El cambio que se puede atribuir al modelo del 2009, está relacionado con los impuestos compartidos parcialmente con la administración central: se pasa de un participación del 33% en el IRPF al 50%, de una participación del 35% del IVA al 50% y de una participación del 40% en los impuestos especiales (alcohol, tabaco e hidrocarburos) al 58%.

Cuadro 5

Peso de los ingresos tributarios sobre el total de recursos del modelo			
	%		
Acuerdo 1986	24,1		
Acuerdo 1992 *	41,0		
Acuerdo 1996	55,8		
Acuerdo 2001	68,3		
Acuerdo 2009	87,5		
Fuente: Elaboración propia a partir de Bassols, Bonastre, Vilalta (1994); Bassols (1997, 1999); Bassols, Bonastre (2004) y Ministerio Economía y Hacienda (2011)			
(*) incluye la participación territorializada 15% IRPF acordada el año 1993			

En relación a la capacidad normativa, el acuerdo de 2009 solo amplía, respecto a la ya existente con el anterior modelo, la capacidad de los gobiernos autonómicos de tomar decisiones sobre algunos elementos que afectan al IRPF. Concretamente, se puede legislar sobre la tarifa sin las limitaciones que existían hasta el 2008, sobre el mínimo vital y sobre las deducciones¹¹.

El acuerdo del 2009 no aporta ninguna novedad relevante y, por tanto, no supone ningún avance, en los aspectos relacionados con la gestión y administración de los tributos

¹¹ Véase Bassols, Bosch, Vilalta (2010) pàg. 34-37

autonómicos. Si bien, como acabamos de señalar, una parte importante de los ingresos de los gobiernos autonómicos, procede de la participación en las principales figuras tributarias (IRPF, IVA e impuestos especiales), no participan en la gestión y administración de los mismos, tarea que corre a cargo de la administración central. Ello se traduce a menudo en retrasos en la transferencia de los recursos, dificultad de disponer de la información tributaria, no implicación de las comunidades autónomas en la lucha contra el fraude y la evasión fiscal que pueda afectar a su territorio¹².

El equilibrio vertical

Durante el período de vigencia del modelo de financiación autonómica anterior (2001), se produjo un fuerte desequilibrio vertical en contra de las comunidades autónomas. Ello fue debido a que dicho modelo no preveía mecanismos de seguimiento del mismo, lo que ocasionó que no se fueran corrigiendo las desviaciones provocadas por distintos factores socio-económicos y normativos que se fueron sucediendo¹³.

El modelo de financiación autonómica del 2009 contribuyó a corregir solo en parte, este desequilibrio vertical a través de dos medidas: i) Por un lado el incremento de la cesta impositiva de las comunidades autónomas: el aumento de los porcentajes de participación de las comunidades autónomas en los grandes impuestos del Estado (IRPF, IVA e impuestos especiales) supuso un aumento de recursos para los gobiernos autonómicos. La cobertura de sus necesidades de gasto a través de ingresos tributarios aumentó, con lo cual se redujo el desequilibrio existente entre gastos e ingresos antes de transferencias; ii) Por otro lado, la dotación adicional de 11.173 millones de euros que aportó el Estado al modelo de financiación autonómica.

Si bien es cierto que el modelo 2009 aportó un volumen adicional de recursos al conjunto de comunidades autónomas, no está tan claro que éstas dispongan de los recursos adecuados para cubrir sus necesidades de gasto siendo, tal como se ha ido mencionando en este escrito, las que están vinculadas a las principales prestaciones del estado del bienestar. Resolver la problemática del desequilibrio vertical supone decidir cuál es el volumen de recursos que el conjunto del Estado español quiere destinar, básicamente, a su estado del bienestar. Ello, evidentemente, solo puede ser resuelto, a partir de propuestas técnicas que ayuden a centrar

¹² Tal como se ha señalado anteriormente el Estatuto de Autonomía de Cataluña prevé un cambio importante en relación a este aspecto, que no ha sido desarrollado. Se trata de la creación de un consorcio entre la administración tributaria de Cataluña y la del Estado.

¹³ Véase Vilalta (2007) y Bosch-Vilalta (2011)

adecuadamente el debate, en el terreno de la política, de la negociación entre la administración central y el conjunto de comunidades autónomas¹⁴.

Equidad horizontal

Dar cumplimiento a la equidad horizontal, es decir, tratar de que los distintos gobiernos autonómicos puedan alcanzar un nivel similar (o igual) de prestación de los servicios que tienen atribuidos, aplicando a sus ciudadanos el mismo esfuerzo fiscal, había sido uno de los aspectos quizás, históricamente, más mal resueltos del modelo de financiación autonómica. El instrumento que debería haberla facilitado, el fondo de suficiencia del anterior modelo (2001), conseguía unos resultados erráticos y poco justificables que conducían a una situación de sobrenivelación de los recursos más que de nivelación¹⁵. El mecanismo de nivelación del modelo de financiación autonómica del 2009 es, tal como se mencionado, el fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales. Y en este caso, tanto su funcionamiento, como sus resultados, sí responden a un criterio de equidad. El cuadro 6 nos ayuda a ilustrar esta afirmación. La primera columna del cuadro muestra la posición relativa de cada comunidad autónoma según su capacidad fiscal (ingresos tributarios normativos) por habitante (ajustado); mientras que comunidades como Madrid, Baleares y Cataluña se sitúan claramente por encima de la media (un 43%, un 21% y un 20%, respectivamente), otras como Extremadura, Castilla la Mancha y Andalucía, se sitúan claramente por debajo (un 30% en el primer caso y un 19% en las otras dos comunidades). La segunda columna del cuadro 6 contiene los recursos por habitante ajustado procedentes de la suma de los ingresos tributarios y del fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales, que tal como se ha descrito, actúa de mecanismo de nivelación del modelo. Comparando esta columna con la primera se puede comprobar que se han recortado las distancias, que las comunidades autónomas que estaban por encima de la media en ingresos tributarios, continúan estándolo una vez ha actuado el mecanismo nivelador (de solidaridad), y las que estaban por debajo continúan también estándolo, sin embargo las distancias se ha acortado. Madrid, Baleares y Cataluña ya no están tan lejos respecto a la media (un 11% en el primer caso, y un 5% en el segundo y tercer caso) y Extremadura, Castilla la Mancha y Andalucía ya no están tan por debajo (un 7% en el primer caso y un 5% en el segundo y tercer caso). En ningún caso se pasa de estar por encima de la media a estar por debajo o al revés, y se mantiene una ordenación. El problema aparece cuando observamos la columna 3 del cuadro 6, la que contiene además de los ingresos tributarios y el mecanismo de nivelación (fondo de garantía de los servicios públicos

¹⁴ Véase por ejemplo los Trabajos realizados por *Advisory Panel on Fiscal Imbalance* del Canada

¹⁵ Véase Lago (2010); Ruiz-Huerta, García (2010); Vilalta (2007)

fundamentales), los fondos de ajuste del modelo (fondo de suficiencia global, fondo de competitividad y fondo de cooperación). El efecto de estos tres fondos es el de una distorsión de la pauta redistributiva establecida por el mecanismo nivelador del sistema, por tanto, una distorsión del principio de equidad a que dicho mecanismo daba cumplimiento. Los resultados vuelven a ser, tal como pasaba con el anterior modelo de financiación, erráticos y poco justificables, des de un punto de vista equitativo. Tal como se puede observar, se pierde la ordenación, y comunidades que estaban encima la media, por ejemplo Baleares, vuelvan a pasan a estar por debajo, y otras como Extremadura siguen el camino contrario, de estar por debajo la media pasan a estar por encima. Ello es así, fundamentalmente, porque por un lado, con el fondo de suficiencia global, y tal como ya se ha señalado, se está dando continuidad al *status quo* que, aunque revisado, existía con el anterior modelo. Y por otro lado, porque el objetivo que se pretendía conseguir con el fondo de competitividad, y que ha sido expuesto anteriormente, queda contrarrestado y, en parte neutralizado, por el fondo de cooperación.

En realidad tal como está definido y diseñado el fondo de competitividad, parece claro que su objetivo implícito, era el de reforzar la corrección de la sobre nivelación de los recursos que se daba en el modelo anterior, en el que comunidades autónomas con un índice de capacidad fiscal por encima de la media, acababan situadas por debajo una vez recibida la subvención incondicionada procedente del gobierno central, llamada entonces fondo de suficiencia. Ésta en lugar de recortar distancias, en términos generales, las invertía¹⁶. De este modo, las comunidades autónomas más perjudicadas por el anterior modelo, eran por regla general, aquellas cuya capacidad fiscal era más elevada (sobretudo Baleares, Madrid, Cataluña y Valencia) y, en cambio fundamentalmente, las más favorecidas eran aquellas que, con un índice de capacidad fiscal muy por debajo de la media, se situaban muy por encima, una vez recibida la subvención del gobierno central (sobretudo Extremadura y Castilla León). De entrada, no debería sorprender, por tanto, la instrumentación, el año 2009, de un fondo cuyas beneficiarias son aquellas comunidades con mayor capacidad fiscal y, por tanto, las relativamente más ricas. Se trataba de corregir, de forma gradual, el mal funcionamiento del modelo anterior, es decir, se trataba de hacer compatible la consecución del principio de equidad establecido en el nuevo modelo, que se consigue con la instrumentación del fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales como mecanismo de nivelación del nuevo modelo, y el cumplimiento de la condición de que, con el nuevo sistema, ninguna comunidad debía perder recursos, en términos absolutos, respecto el anterior. La instrumentación del

¹⁶ Véase Vilalta (2007)

fondo de competitividad representaba, por tanto, reconocer la necesidad de corregir los resultados erráticos y poco justificables, tanto desde el punto de vista de la eficiencia como de la equidad, que se venía arrastrando de los modelos anteriores.

Y en relación al fondo de cooperación teniendo en cuenta que su objetivo, explicitado en el acuerdo de financiación autonómica del 2009, fue el del desarrollo regional y el de contribuir a disminuir las diferencias de renta existentes entre las distintas comunidades autónomas, cabe realizar dos observaciones. En primer lugar, si realmente era este el objetivo del fondo, debería estar fuera del modelo de financiación. En este caso se trata de un instrumento con un claro objetivo de solidaridad. En realidad el modelo ya incorpora su propio mecanismo de solidaridad, se trata de la subvención niveladora instrumentada a través del fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales. Nivelar los recursos de los distintos gobiernos, sea cual sea su capacidad fiscal, es un claro ejercicio de solidaridad. Y dentro del modelo no debería existir ningún otro. Ahora bien, si dadas las diferencias de renta existentes aun entre las comunidades autónomas, se estima necesario instrumentar un mecanismo específico de solidaridad (no de nivelación), éste debería estar fuera del modelo, tal como ya lo está, el otro fondo de solidaridad que existe en el Estado español llamado fondo de compensación interterritorial (FCI). Hubiera sido más razonable reforzar este fondo y no crear uno nuevo dentro del modelo, si lo que realmente se pretendía era contribuir al desarrollo de las comunidades autónomas con una renta relativa inferior. En realidad desligar el FCI del modelo de financiación fue, precisamente, uno de los logros de la ley aprobada el año 1990 y del acuerdo de financiación autonómica del 1992. No se debería haber cometido de nuevo este error. Y la segunda observación es la siguiente: si comprobamos cuáles son las comunidades autónomas que resultan beneficiarias de dicho fondo, que son las que, precisamente, no reciben recursos del fondo de competitividad (a excepción de Murcia que recibe de los dos fondos). Ello conduce a pensar que parece existir un objetivo implícito que es el hacer políticamente viable el acuerdo. Seguramente era difícil de explicar el porqué del fondo de competitividad. Un fondo cuyas beneficiarias resultaban ser las comunidades autónomas con una renta relativamente más elevada. Sin embargo, éste sí tenía una razón de ser, tal como se ha mencionado anteriormente. La existencia de los dos fondos a la vez no tiene demasiado sentido y contribuye explicar por qué los resultados finales del modelo, vuelvan a ser erráticos y difícilmente defendibles desde un punto de vista, tanto de la eficiencia como de la equidad.

En definitiva, se puede afirmar que el modelo de financiación autonómica del 2009 da un paso muy importante en el cumplimiento del principio de equidad con la configuración del

fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales pero sus efectos quedan distorsionados por la existencia de los fondos de ajuste.

Y para finalizar el análisis del grado de cumplimiento de la equidad horizontal, cabe hacer una referencia a las comunidades autónomas forales. Si bien es cierto este paso adelante en el cumplimiento de la equidad horizontal entre las comunidades de régimen común que supone el acuerdo del 2009, cabe no olvidar que las diferencias entre los resultados que ofrece este sistema y los que ofrece el régimen foral, continúan existiendo aun incluso después del acuerdo de dicho acuerdo, siendo esta la gran asignatura pendiente de nuestro sistema de descentralización fiscal¹⁷.

Cuadro 6

¹⁷ Castells, Sorribas, Vilalta (2005); Zubiri (2010)

Recursos modelo de financiación. Índice población ajustada.			
2009			
	Ingresos tributarios (rec.antes nivelación)	Ing.tributarios+FGSPF (rec.después nivelación)	Ing.tribut.+FGSPF+F.ajuste (total recursos modelo)
Madrid	146	111	109
Baleares	122	105	99
Cataluña	121	105	104
Cantabria	113	103	118
Aragón	108	102	105
La Rioja	101	100	109
Asturias	100	100	109
Valencia	95	99	95
Castilla León	92	98	105
Murcia	86	97	96
Galicia	83	96	101
Andalucía	81	95	94
Castilla Mancha	81	95	96
Extremadura	70	93	105
Canarias	45	87	84
Total	100	100	100
2010			
	Ingresos tributarios (rec.antes nivelación)	Ing.tributarios+FGSPF (rec.después nivelación)	Ing.tribut.+FGSPF+F.ajuste (total recursos modelo)
Madrid	141	110	100
Baleares	123	105	100
Cataluña	120	105	100
Cantabria	114	103	123
Aragón	109	102	108
La Rioja	101	100	109
Asturias	101	100	116
Valencia	96	99	95
Castilla León	94	99	109
Murcia	86	97	95
Galicia	85	97	105
Andalucía	82	96	96
Castilla Mancha	82	96	99
Extremadura	72	94	113
Canarias	41	86	86
Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Economía y Administraciones Públicas

Estabilidad, transparencia, lealtad institucional

Un buen modelo de financiación debe asegurar su propia estabilidad temporal, es decir, aquello que se pacta para un año base debe ser cumplido a lo largo del tiempo. Para que se cumpla lo pactado, para que no se modifiquen los términos del pacto, cabe prever la introducción de mecanismos que lo hagan posible. Ello no quiere decir que debe cambiarse el modelo continuamente, sino que una vez definido el funcionamiento de las principales piezas del mismo, se debe hacer un seguimiento, una revisión que permita que todo siga funcionando. Tal como se ha explicado anteriormente, el modelo del 2009 repara uno de los

principales problemas del anterior que era, precisamente, el de no contemplar dichos mecanismos de estabilidad, de seguimiento. Por un lado se determina aquello que debería ser actualizado anualmente y, por otro lado, se recupera la revisión quinquenal del mismo. No el cambio de modelo si no su revisión.

Es bueno que el modelo sea estable pero además es recomendable que sea también transparente, que sea entendido tanto por los agentes responsables de su funcionamiento, como por los ciudadanos. El modelo será transparente si está bien explicado, si es entendible, si todos los implicados en su funcionamiento disponen de los datos necesarios para el cálculo de los recursos procedentes de las distintas vías que configuran el modelo. El diseño de un modelo siempre conlleva una cierta complicación técnica, pero ello no debe ser una excusa para no ser explicado con claridad, cabe evitar la discrecionalidad y las arbitrariedades, y nunca se deberían ocultar los datos. Éstos deben estar al alcance de todos los agentes responsables, la información y la forma de proporcionarla e intercambiarla, es fundamental para establecer relaciones de mutua confianza. En este sentido cabe aceptar que el modelo de financiación del 2009, si bien contribuye en parte a dar más transparencia sobre el diseño y los objetivos de algunas de sus piezas clave, cabe aceptar que aún queda mucho camino por recorrer en aras a conseguir una mayor transparencia, tanto en la forma de ser explicado (véase el texto del acuerdo de julio de 2009), como en su funcionamiento.

Cuando los distintos gobiernos llegan a un acuerdo, éste debe cumplirse en los términos en que ha sido pactado. Es decir, debe existir lealtad institucional. Es inconcebible, por ejemplo, encontrar diferencias entre el texto del acuerdo alcanzado por el Consejo de Política fiscal y Financiera de julio de 2009 y el texto de la ley de diciembre de 2009 que debería recogerlo de forma exacta¹⁸. Resulta incomprensible el retraso, por parte de la administración central, en las transferencias a los gobiernos autonómicos de los recursos pactados, procedentes tanto, de los tributos cuyo rendimiento está compartido (IRPF, IVA especiales), como de los distintos fondos, tal como ha ocurrido con el fondo de competitividad. Esta deslealtad entre instituciones se traduce, sin duda, en una deslealtad hacia los ciudadanos.

El no cumplimiento de estos principios de estabilidad, transparencia y lealtad pueden convertirse en la principal causa del fracaso de un modelo. El esfuerzo realizado en el diseño de la cesta tributaria y de un buen mecanismo de nivelación, puede haber sido realizado en

¹⁸ Por ejemplo, las que se introducen en el funcionamiento del fondo de competitividad. En la ley aparecen unos límites que no estaban en el texto del acuerdo y que su aplicación proporciona resultados bien distintos de los que se darían sin su existencia.

balde si los responsables de su funcionamiento no actúan con lealtad y transparencia. Una hacienda estable necesita de relaciones estables, transparentes y leales. En este sentido, la existencia de una hacienda inestable puede ser solo el síntoma de inestabilidades más profundas.

4. Situación actual: revisión o fin de ciclo

Tal como acabamos de mencionar, el modelo de financiación autonómica del 2009 recupera, acertadamente, la revisión quinquenal del mismo como mecanismo para darle estabilidad. Anualmente, ya se han ido actualizando, como estaba previsto, algunos aspectos del mismo, y próximamente, en julio de 2013, se cumplen sus 5 años de vigencia y, por tanto, deberán ser revisados aquellos aspectos más estructurales. En este apartado se señalarán, en primer lugar, cuáles son los aspectos del modelo que, según la opinión de la autora, deberían ser revisados. Y en segundo lugar, se hará referencia a la situación reciente existente en Cataluña. Sería incomprensible hablar de la situación actual del modelo de financiación autonómica, sin tener presente el proceso abierto en Catalunya encaminado a la celebración de un referéndum para decidir su futuro, después del fracaso de la negociación entre el gobierno de la Generalitat y el gobierno del Estado, sobre el llamado “pacto fiscal”, inspirado en el sistema de financiación foral. Esta situación abre, sin duda, muchos escenarios, muchas incógnitas, entre ellas una de inmediata y de especial interés para el tema que aquí nos ocupa, como es la de qué hará el gobierno catalán ante la convocatoria de la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera que debe proceder a acordar la revisión del modelo. Los distintos gobiernos de Cataluña han jugado siempre un papel activo en la configuración del modelo de financiación autonómica que se ido diseñando, en realidad no solo un papel activo, sino en la mayoría de los casos propositivo. El voto de los consejeros catalanes en el Consejo de Política Fiscal y Financiera siempre ha sido a favor en los sucesivos acuerdos quinquenales del modelo¹⁹, lo cual permite afirmar que, hasta ahora, Cataluña nunca había reclamado para sí, un modelo de financiación como el foral, y nunca hasta ahora se había manifestado como lo está haciendo, a favor de la celebración de una consulta para decidir su futuro dentro o fuera del Estado español²⁰. Al contrario, estaba comprometida en la confección de un modelo de

¹⁹ A excepción del acuerdo de 1992 que fue un voto condicionado. La condición era la introducción en el modelo de algún mecanismo que contribuyera a mejorar la corresponsabilidad de las comunidades autónomas. Ello se tradujo un año después en la cesión del 15% territorializado del IRPF.

²⁰ El 23 de enero de 2013, el Parlamento de Cataluña aprobó una “Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña”. Contó con 85 votos a favor y 41 en contra. Y el 13 de marzo de 2013 el Parlamento de Cataluña instó al Gobierno de la Generalitat a pactar con el Gobierno del Estado español la celebración de una consulta en la que los catalanes decidan su futuro (104 votos a favor y 27 en contra).

clara inspiración federal, tal como acabamos de comprobar en el apartado de valoración del mismo.

Aunque sin duda sería interesante, no es el objetivo de este escrito discutir las causas que han llevado a este cambio de rumbo. Tan solo se procederá a describir el contenido del documento que fue aprobado por el Parlamento catalán, en julio de 2012²¹, sobre “el pacto fiscal”. Este documento, contiene los principios básicos de este pacto, y en él quedan reflejadas las aspiraciones de Cataluña en materia de financiación, manifestadas a través de su Parlamento, en aquel entonces. Tanto si se recuperara la negociación de dicho pacto como si no, parece claro que estamos ante una situación bien distinta a la que se ha dado desde mediados de los años 80, cuando se han ido sucediendo las distintas revisiones del modelo de financiación. Las cosas difícilmente pueden ocurrir del mismo modo que hasta ahora. Es difícil pensar que con los pasos ya dados, Cataluña asista a la próxima reunión del Consejo de Política Fiscal Financiera en dónde se debe proceder a la revisión del modelo, con la misma actitud propositiva de siempre, y con la voluntad de seguir diseñando un modelo de financiación generalizable para el resto de comunidades autónomas. No sabemos cuál será el nuevo escenario, ni los términos de la negociación, pero difícilmente será el mismo de siempre. Estamos sin duda, ante el final de una trayectoria iniciada hace más de 30 años, estamos quizás ante un final de ciclo.

Si nada de ello hubiera ocurrido, este escrito finalizaría con la exposición de los elementos que, a juicio de su autora, deberían ser revisados del modelo para mejorarlo, para aproximarlos cada vez más a los postulados del federalismo fiscal. Referirse solo a esta cuestión, la de la simple revisión del modelo, sería ignorar una realidad que está encima la mesa, un problema político que debe encontrar sus cauces de solución. Es por ello que, primeramente, se procederá a exponer los elementos del modelo que deberían ser revisados para seguir avanzando hacia un modelo de federalismo fiscal (punto 4.1.) y, en segundo lugar, se expondrá el contenido del documento del “pacto fiscal” aprobado por el Parlamento de Cataluña en julio de 2012 (punto 4.2.).

4.1. Situación actual: revisión del modelo

²¹ Véase Resolución 737/IX del Parlamento de Cataluña, sobre el pacto fiscal. BOPC 363, de 26 de julio. El documento fue aprobado con 83 votos a favor y 49 en contra.

Teniendo en cuenta la valoración del modelo de financiación autonómica realizada en el punto anterior, los aspectos que sería recomendable que fueran revisados del mismo, son de forma esquemática los siguientes:

- En relación a la cuantía global de recursos a disposición del conjunto de las comunidades autónomas, la revisión quinquenal del modelo, debería ser aprovechada para pactar de nuevo el volumen de recursos que el conjunto del Estado español quiere destinar a la prestación de los servicios cuya competencia es autonómica. Es decir, vuelve a ser el momento de restablecer o alcanzar el equilibrio vertical entre la administración central y la autonómica, para que ambas dispongan del mismo grado de cobertura de sus necesidades de gasto, dado su ámbito competencial. Distintas aportaciones sobre esta cuestión, coinciden en la existencia de un desequilibrio vertical a favor de la administración central, lo que podría repararse con una nueva transferencia adicional de recursos de ésta al modelo de financiación autonómica²².
- En relación a la cesta tributaria, se debería avanzar aun más, en aras a conseguir una mayor corresponsabilidad fiscal de los gobiernos autonómicos, en la cesión de capacidad normativa sobre algunas figuras tributarias, en particular el IRPF y el IVA, que son las dos principales figuras tributarias de nuestro sistema fiscal. En relación al IVA en el mismo texto del acuerdo de 2009, se estableció, tal como ya ha sido señalado, que el gobierno del Estado iniciaría los procedimientos necesarios, ante la Unión Europea, a fin de que los gobiernos autonómicos tuvieran capacidad de decisión sobre la fase minorista de este tributo, extremo que no ha sido aunllevado a cabo.

Y en el terreno de la gestión tributaria sería recomendable reforzar las competencias de los órganos autonómicos de revisión económico-administrativos. Tal como se ha podido comprobar, una parte ya muy importante de los recursos son obtenidos, por los gobiernos autonómicos, a través de la participación en tributos que están gestionados por la administración central. Por ello sería razonable que dichos gobiernos se implicaran más en la buena gestión y administración de los mismos, buscando fórmulas que les permitieran involucrarse, por ejemplo, en la lucha contra el fraude y la evasión fiscal. En este sentido, solo Cataluña ha manifestado la voluntad, primero a través de su Estatuto de Autonomía y después, a través del documento sobre el “pacto fiscal” aprobado por su Parlamento en julio de 2012, de involucrarse en la gestión,

²² Véase Bosch-Vilalta (2011)

administración e inspección de los tributos pagados por sus ciudadanos. Con ello se evitarían retrasos en la transferencia de los recursos, por parte de la administración central, y se facilitaría poder disponer de primera mano y al momento, de la información sobre el comportamiento de sus tributos, información que resulta imprescindible para poder realizar correctamente las previsiones de ingresos y, por tanto, poder planificar futuras actuaciones.

- En relación al funcionamiento del mecanismo de nivelación (fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales) sería conveniente:
 - Discutir el grado de nivelación del mismo. Uno de los méritos del acuerdo del 2009 es, tal como se ha señalado anteriormente, el de ofrecer una definición clara del principio de equidad al que se pretende dar cumplimiento: conseguir que los gobiernos autonómicos dispongan de un volumen similar de recursos para la prestación de los servicios básicos del estado del bienestar, realizando un mismo esfuerzo fiscal. En el 2009, se estimó que el peso del gasto autonómico ligado a la prestación de estos servicios básicos (educación, sanidad, servicios sociales) era, en relación al total de gasto autonómico, del 75%. Este dato determina precisamente el grado de nivelación del sistema, puesto que, tal como funciona el FGSPF, se consigue una nivelación total del 75% de los recursos autonómicos, que junto con una nula nivelación del 25% restante de los recursos, conduce finalmente, a una nivelación parcial. Por tanto, la cifra del 75% constituye uno de los aspectos estructurales del modelo que puede ser revisado, nuevamente, con los nuevos datos del nuevo año base. Este es un aspecto clave del modelo, puesto que determina el grado de solidaridad que incorpora el mismo. Su debería apoyarse en un cálculo riguroso de aquel porcentaje. El grado de nivelación (por tanto de solidaridad), sería menor en caso de demostrarse que el peso de los servicios básicos del estado del bienestar dentro de los presupuestos autonómicos, está siendo inferior al 75%, y al contrario, si se demostrara que está siendo mayor.
 - Revisar el indicador de necesidades utilizado en el cálculo de la cuantía de recursos del FGSPF, correspondiente a cada comunidad autónoma. Es el momento de discutir si las variables y ponderaciones que han sido utilizadas reflejan claramente las necesidades de gasto de los distintos gobiernos. Tal como se ha explicado, en el modelo de 2009 éstas han sido cuantificadas teniendo en cuenta, casi exclusivamente, variables poblacionales (un 97%). Tanto la literatura económica como la experiencia comparada, muestran que la

población es un buen indicador de las necesidades de gasto de los gobiernos y aún más cuando, tal como ocurre con el indicador del modelo actual, tiene en cuenta ciertos factores o características demográficas (edad, dependencia...). Así pues, el actual indicador de necesidades está vinculado con el número de *usuarios* de los servicios y con ciertas características de dichos *usuarios*. Cabe tener en cuenta que un buen indicador de necesidades ha de intentar reflejar, lo más adecuadamente posible, las necesidades de gasto de los gobiernos, en relación a los servicios que deben prestar. En este sentido, las necesidades de gasto dependen, fundamentalmente, de dos factores: de los *usuarios* que tienen derecho a recibir el servicio, y del coste de prestación de dichos servicios. En este sentido, se podría aprovechar la revisión quinquenal del modelo para, por un lado, plantearse la conveniencia de cambiar algunas ponderaciones del actual indicador, que respondieran a un determinado criterio que las pudiera justificar más adecuadamente. Y, por otro lado, se podría aprovechar para introducir en el indicador, una variable que reflejara los costes diferenciales de prestación de los servicios

- Revisar el indicador de capacidad fiscal utilizado en el cálculo del FGSPF. Cabe señalar que el acuerdo de 2009 supone un avance importantísimo en este aspecto. Por primera vez, se determina de qué modo se cuantifican los ingresos potenciales de cada gobierno autonómico procedentes de cada una de los impuestos que integran la cesta tributaria. Responde, por tanto, y tal como debe ser, a una capacidad fiscal potencial, normativa. Ahora se podría aprovechar la revisión del modelo para discutir si la forma de calcular dicha potencialidad, es la más adecuada para cada una de las figuras impositivas. Quizás se podría mejorar la cuantificación de los recursos potenciales procedentes del impuesto sobre sucesiones y donaciones, y la de los impuestos sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados²³.
- Introducir mecanismos que aproximen los resultados del modelo de financiación de las comunidades autónomas de régimen foral y los de las comunidades de régimen común, para que el principio de equidad horizontal no sólo se cumpla entre éstas, si no entre todas las comunidades autónomas del Estado español, sea cual sea su modelo de financiación. Una de las razones, entre otras, que explican la gran diferencia de recursos existente entre los dos

²³ En Castells, Sorribas, Vilalta (2005) se describen distintos métodos de cuantificación de un indicador de capacidad fiscal.

modelos de financiación, es que las comunidades forales no participan en el mecanismo de nivelación de los recursos. Deberían buscarse fórmulas que permitieran que, respetando la existencia de dos modelos distintos de financiación, éstos no dieran lugar a resultados tan dispares. El problema no está en que existan dos modelos distintos, sino en la gran diferencia entre sus resultados. Puede que existan distintos modelos, pero los resultados deberían convergir. De no ser así se estará, permanentemente, ante un claro incumplimiento del principio de equidad, de igualdad. Ello es una fuente inagotable de inestabilidad. Se trata, evidentemente, de un extremo que debe ser resuelto políticamente. En el terreno técnico existen distintas formas de hacerlo²⁴.

- En relación a los fondos de ajuste del modelo (fondo de suficiencia global, fondo de competitividad y fondo de cooperación), se debería aprovechar la revisión para hacer una profunda reflexión sobre la conveniencia de los mismos. Se debería tener muy claro que lo que, realmente, define el modelo es, la cesta tributaria y el mecanismo de nivelación. Con estas dos piezas debería bastar. Los recursos que la administración central aporta a través de estos tres fondos de ajuste podrían sumarse a la aportación vertical que realiza al mecanismo de nivelación (el FGSPF) y, por tanto, ser distribuidos entre las comunidades autónomas a través del indicador de necesidades. Este reparto, junto con la parte horizontal del fondo, daría lugar a una determinada pauta distributiva. Una pauta que debería respetar el principio de ordinalidad, es decir, el orden que ocupa cada comunidad autónoma en el ranking de capacidad fiscal, es el mismo que debe ocupar una vez ha actuado el mecanismo nivelador. Es obvio que con este nuevo reparto algunas comunidades perderían recursos (en términos absolutos), y otras ganarían, respeto al anterior modelo. Por tanto, debería instrumentarse algún mecanismo que permitiera que, de forma gradual, se consiguiera hacer compatible dos cosas: por un lado, que todas las comunidades se situaran, en términos relativos, en el lugar que les correspondiera según la pauta distributiva acordada, y por otro lado, que ninguna comunidad autónoma perdiera recursos con el cambio introducido con la revisión del modelo. Para lograr este doble objetivo no hacen falta los tres fondos de ajuste actuales. Se pueden diseñar mecanismos de gradualidad que permitan, por ejemplo, que durante unos años, los recursos de unas comunidades autónomas experimenten, si fuera conveniente, incrementos más elevados que los de las demás,

²⁴ Castells, Sorribas, Vilalta (2005); García, Herrero, Ruíz-Huerta, Vizán (2013)

para que se alcance, más rápidamente, la nueva pauta distributiva que resulte de la revisión del modelo.

- En relación a los mecanismos de seguimiento y actualización del modelo, la revisión quinquenal, que ya es en sí misma un mecanismo de actualización del modelo, podría ser aprovechada para discutir aspectos como: i) la idoneidad de la tasa de crecimiento de los ITE para actualizar anualmente los recursos que el gobierno central aporta al modelo, y en caso de no ser así, proponer otra (el PIB, una media entre el PIB y los ITE, etc.) ; ii) la conveniencia de dejar bien claro cómo se procederá y qué mecanismos se pondrán en marcha si, durante el próximo quinquenio, se da alguna/s circunstancia/s que pueda suponer una ruptura de lo pactado en el año base. Estas circunstancias podrían ser las siguientes: un cambio en la participación relativa de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas y de la administración central, debido a modificaciones normativas introducidas por ésta, y que supongan un aumento de las necesidades de gasto de los gobiernos autonómicos; o un cambio en la participación relativa de la capacidad fiscal de los gobiernos autonómicos y la de la administración central, debido a cambios normativos introducidos por ésta. Se trata de prever mecanismos que se pongan en marcha ante cualquier comportamiento que suponga una ruptura de lo pactado en el año base, mecanismos técnico-institucionales que hagan saltar algunas alarmas, y aseguren que se seguirá cumpliendo el modelo en los términos en que fue pactado en el año base dándole, por tanto, la tan necesaria estabilidad del mismo.
- Tan importante es el contenido de la revisión del modelo como la forma en que ésta debe ser llevada a cabo. Es necesario que se determinen claramente las reglas del juego, que se haga con máxima transparencia, sin discrecionalidades, que se conozcan los cálculos, los términos y los resultados de la negociación. De nada serviría la revisión si, posteriormente, no se cumpliera lo pactado o se cambiaran, sobre la marcha, algunos términos del pacto. Por ello, sería recomendable plantear qué cambios institucionales y legales se deberían introducir para asegurar la transparencia, la coordinación y la lealtad entre las distintas administraciones. Ahora sabemos que se trata de un aspecto clave para asegurar el buen funcionamiento de una hacienda descentralizada. Quizás ello nos debería llevar a replantear, por ejemplo, cómo debería funcionar el propio Consejo de Política Fiscal y Financiera, si deberían existir otros órganos permanentes de relación horizontal entre los gobiernos autonómicos, si sería

razonable emprender la eterna reclamada reforma del Senado para convertirla en una verdadera cámara de representación territorial, dónde los posibles conflictos, que los hay siempre que se comparten poderes y soberanías, en este caso fiscales, puedan ser canalizados y resueltos de forma adecuada. De nada servirá una revisión de los aspectos técnicos del modelo, si no va acompañada de una revisión (¿reforma?) institucional que asegure el cumplimiento del pacto y que facilite la tan necesaria coordinación entre las distintas administraciones. Ello quizás suponga tener que introducir cambios en algunas leyes o incluso en la propia Constitución.

4.2. La propuesta de pacto fiscal planteada por el Parlamento de Cataluña: ¿un final de ciclo?

El documento aprobado por el Parlamento de Cataluña en julio de 2012 sobre el “pacto fiscal”, parte de la constatación de que los sistemas de financiación que se han ido sucediendo a lo largo de los últimos 32 años, han supuesto un avance, tanto en términos económicos como de capacidad normativa, para la Generalitat de Cataluña. Sin embargo, se considera que no han resuelto algunos de los problemas de fondo que padece Cataluña. Señala concretamente los tres problemas siguientes: i) Un preocupante déficit fiscal de Cataluña con la administración del Estado; ii) La sistemática falta de lealtad institucional por parte de la administración general del Estado, incumpliendo normas y acuerdos (lo ejemplariza citando el fondo de competitividad, y la disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía); y iii) La desproporción entre los niveles de gasto público gestionado por la Generalitat y los objetivos de reducción del déficit público impuestos por la administración general del Estado.

Estas son las razones que conducen al Parlamento catalán a reivindicar un nuevo sistema de financiación, que ha de comportar un cambio de modelo respecto al actual. Los objetivos que se persiguen con el nuevo acuerdo son los siguientes:

- Alcanzar la plena capacidad de decisión sobre todos los tributos soportados en Cataluña.
- Disponer de los recursos económicos que se generen en el país para atender las políticas sociales y de crecimiento.
- Garantizar la lealtad institucional para evitar arbitrariedades e incumplimientos de las partes.

Para conseguir estos objetivos, el Parlamento de Cataluña instó al gobierno de la Generalitat a iniciar un proceso de negociación con el gobierno español sobre un nuevo modelo de

financiación propio para Cataluña, basado en el concierto económico. Este modelo debía fundamentarse, particularmente, en los siguientes puntos:

- La gestión tributaria (exacción, gestión, recaudación, liquidación, revisión, sanción e inspección) de todos los tributos soportados en Cataluña debe corresponder a la agencia tributaria de Cataluña, que debe ser la única administración responsable.
- La agencia tributaria de Cataluña debe disponer de plena capacidad y atribuciones para la organización y ejercicio de las funciones propias de la gestión tributaria, y debe colaborar administrativamente con las otras administraciones locales, estatales y europeas, especialmente en la lucha contra el fraude fiscal.
- La Generalitat de Cataluña debe disponer de plena capacidad normativa y responsabilidad fiscal sobre todos los impuestos soportados en Cataluña, dentro del marco de armonización fiscal comunitaria, asegurando la consecución efectiva del principio de progresividad fiscal en el sistema impositivo.
- Se debe establecer una aportación catalana al Estado en concepto de: i) el coste de las competencias o los servicios comunes prestados por la administración central del Estado que afecten a Cataluña, y que le son propios; y ii) en concepto de cooperación interterritorial. Esta aportación debe ser revisada quinquenalmente y acordada bilateralmente con el Estado.
- A la hora de determinar la aportación catalana, Cataluña no puede perder posiciones, respecto a su nueva situación, en capacidad fiscal una vez realizada la contribución a la solidaridad. Los recursos a la solidaridad deben ser destinados a los servicios básicos del estado del bienestar, teniendo en cuenta el esfuerzo fiscal.

El documento también contiene una referencia a la administración local, en la que se insta a garantizar la lealtad institucional entre la Generalitat y las administraciones locales y establecer un sistema de financiación de los entes locales adaptado a la organización territorial propia de Cataluña. Y finaliza instando al gobierno de la Generalitat a crear, por un lado, un grupo de trabajo que, con plena capacidad de decisión, lleve a cabo el seguimiento de la negociación con el gobierno del Estado, y por otro lado, a conseguir la máxima implicación de todos los sectores políticos, económicos y sociales de Cataluña en la consecución del acuerdo así como trasladar sus objetivos a las instituciones europeas.

Se trataba pues, de un modelo pactado bilateralmente que, en caso de ser aplicado, otorgaría una gran autonomía fiscal a la Generalitat de Cataluña, sin dejar de estar comprometida con la

solidaridad con el resto de comunidades autónomas del Estado. Compromiso que se materializaría a través del cálculo de una “aportación” a la administración central. Esta aportación, que no debería provocar un incumplimiento del principio de ordinalidad, debería responder a un doble objetivo: el de contribuir a la solidaridad, y el de pagar por los servicios prestados por el gobierno central en Cataluña.

Estos eran los pilares del “pacto fiscal”, cuya negociación entre el gobierno de la Generalitat y el gobierno del Estado español, se inició y se cerró en la primera y única reunión que mantuvieron los Presidentes de ambos gobiernos el 20 de septiembre de 2012.

5. Un apunte final

En este escrito se ha expuesto el funcionamiento del actual modelo de financiación autonómica acordado el 2009, se ha ofrecido una valoración del mismo bajo los postulados del federalismo fiscal, y se ha señalado cuáles deberían ser los elementos del mismo, tanto técnicos como institucionales, que deberían ser revisados al finalizar su primer quinquenio de vigencia. Se han aportado elementos para argumentar que, difícilmente, la próxima revisión se producirá en los mismos términos de siempre. La realidad política e institucional que está viviendo el Estado español, ante los cambios que se están planteando desde Cataluña, abre distintos escenarios posibles. En materia de financiación autonómica, cualquiera de ellos, supone la necesidad de introducir cambios significativos en relación a la situación actual. Sin entrar a describir con detalle estos cambios, algunos de los posibles futuros escenarios podrían ser los siguientes: 1) Una posibilidad es la de proceder a revisar el modelo actual, en los términos que han sido señalados en el punto 4.1. de este trabajo. Para que este modelo pueda funcionar correctamente, tal como se pretendía en el momento en que fue diseñado y acordado en el año 2009, se deberían cambiar algunas piezas, pero, sobre todo, se debería asegurar que los agentes responsables de hacerlo funcionar, cumplirán estrictamente, a partir de ahora, lo pactado, serán transparentes en su forma de proceder, y sus actuaciones serán debidamente coordinadas. Para ello cabría pensar en introducir cambios legales, quizás incluso, constitucionales. Si fuera el escenario, queda abierta la incógnita de que haría Cataluña. Conocemos, a través del documento sobre “el pacto fiscal” aprobado por su Parlamento en julio de 2012, cuáles son sus aspiraciones en materia de financiación y, dado el contenido del mismo, es difícil imaginar que se contemple la posibilidad de continuar manteniéndose dentro de la senda del modelo general; 2) Quizás, en este sentido, otro escenario posible, sea el de una revisión del modelo en los términos que acabamos de

anunciar, pero reconociendo ciertas particularidades para Cataluña. Por ejemplo, en su cesta tributaria, tanto en su composición, como en su capacidad normativa y de gestión. En este caso Cataluña no abandonaría el modelo general, pero tendría un régimen fiscal específico, algo similar a lo que tiene actualmente reconocido Canarias; 3) Otro escenario, sería el de la recuperación de la negociación del “pacto fiscal”. En ese caso, Cataluña dejaría de estar presente en la revisión del modelo general, y emprendería el camino de un modelo propio, pactado bilateralmente con el gobierno del Estado, pero sin dejar de estar comprometida con la solidaridad con el resto de comunidades autónomas. Este compromiso con la solidaridad es, precisamente, una de las diferencias del contenido del “pacto fiscal” que pretendía alcanzar Cataluña, y el modelo de concierto de las comunidades autónomas forales. En este escenario existirían en el Estado español, además del de régimen común y del de régimen foral, otro modelo de financiación propio para Cataluña. Se trataría de dotar de contenido un pacto bilateral, en materia fiscal, entre el Estado y Cataluña; 4) Finalmente, otro escenario sería, si se encontraran las formas legales de alcanzarla y ésta fuera la voluntad expresada por la mayoría de los ciudadanos de Cataluña, la secesión. En este caso estaríamos ante dos nuevos Estados, cada uno con su propia hacienda. Su modelo de financiación sería, obviamente, el que decidieran cada uno por separado. Sería la constatación de que las inestabilidades existentes desde un punto de vista hacendístico, eran tan solo el síntoma de inestabilidades más profundas que no han podido ser superadas de otro modo. Cabría tener muy presente que el respaldo de la ciudadanía catalana a la opción del “pacto fiscal” (escenario 3), es aun superior, a día de hoy, a la de la secesión.

Todos estos escenarios podrían ser técnica e institucionalmente posibles desde un punto de vista hacendístico, fiscal. Se deberían calibrar bien los costes y beneficios asociados a cada uno de ellos. La cuestión está en la voluntad política de hacerlo. Para ello, solo hay un camino: el de la negociación. Ninguno de los escenarios contemplados escapa de la necesidad de negociar, de pactar. El momento de la revisión del modelo de financiación, que debe producirse este año 2013, podría ser una buena ocasión para demostrar hasta qué punto los actuales responsables de las distintas administraciones, están dispuestos a aproximar posiciones, a entender e integrar los distintos planteamientos, para luego pactar y cumplir con lo pactado.

Referencias bibliográficas

- Bassols, M.; Bosch, N.; Vilalta, M. (2010) *El modelo de financiación autonómica de 2009: descripción y valoración*. Monografía 13. Generalitat de Catalunya. Barcelona.
- Bosch, N. y Vilalta, M. (2011) “Efectos de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el modelo de financiación de la Generalitat de Cataluña. En Especial Sentencia 31/2010 del TC sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña 2006. Revista Catalana de Dret Públic. Barcelona.
- Bosch, N.; Vilalta, M. (2011) “El equilibrio vertical en el modelo de financiación autonómica”. En Lago, S.; Martínez-Vázquez, J. (ed.) *Las transferencias intergubernamentales en España: Análisis y propuestas de reforma*. Instituto de Estudios Fiscales. Pág. 21-45. Madrid.
- Castells, A.; Sorribas, P.; Vilalta, M. (2005) *Las subvenciones de nivelación en la financiación de las comunidades autónomas. Análisis de la situación actual y propuestas de reforma*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- García, M.A.; Herrero, A.; Loscos, J.; Ruíz-Huerta, J.; Vizán, C. (2013) “El concierto económico y el cálculo del cupo: una comparación de sus resultados con los del sistema de financiación común. XX Encuentro de Economía Pública. Sevilla
- Lago, S. (2010) “El nuevo modelo de financiación autonómica: luces y sombras”. Informe de Federalismo Fiscal’09. Institut Economia de Barcelona. Barcelona.
- Ruiz-Huerta, J.; García, M.A. (2010) “La reforma del modelo de financiación autonómica 2001. Una valoración del acuerdo de 2009”. Informe de Federalismo Fiscal’09. Institut Economia de Barcelona. Barcelona.
- Vilalta, M. (2007) Los problemas actuales de la financiación autonómica. En Lago, S. (dir.) *La Financiación del Estado de las Autonomías: perspectivas de futuro*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- Zubiri, I. (2010) " Las transferencias en el sistema foral de la CAPV" . En Lago, S.; Martínez-Vázquez, J. (ed.) *Las transferencias intergubernamentales en España: análisis y propuestas de reforma*. IEF, Madrid