

## *Financiación autonómica: balance y perspectivas*

El objetivo de este artículo es hacer un repaso del estado de la cuestión de la financiación autonómica y del debate abierto sobre el papel de las balanzas fiscales como instrumento de ajuste de los criterios de solidaridad territorial en España. En la primer parte, se analiza el pasado, presente y futuro del modelo de financiación territorial para las Comunidades Autónomas, haciendo un repaso de las características del modelo actual y de los problemas que su aplicación está planteando con el fin de fundamentar su revisión. En la segunda parte, de forma resumida, se valora el papel de las balanzas fiscales como instrumento para establecer debates políticos sobre el agravio financiero relativo de determinadas Comunidades Autónomas españolas.

*Autonomien finantziazioaren gaiaren egoera birpasatzea da artikulu honen helburua; baita Espainian zerga-balantzeek lurralde-elkartasuneko irizpideak doitzeko tresna gisa duten zereginari buruz irekitako eztabaida berrikustea ere. Lehenengo zatian, autonomia-erkidegoetako lurralde-finantziazioaren ereduaren iragana, oraina eta etorkizuna aztertzen da, eta gaur egungo ereduaren ezaugarriak eta horren aplikazioak sortzen dituen arazoak berrikusten dira. Bigarren zatian, labur bada ere, zerga-balantzeen zeregina ebaluatzen da, Espainiako zenbait autonomia-erkidegoekiko ustezko finantza-bidegabekerari buruzko eztabaidaren tresna diren aldetik.*

The aim of this paper is to revise the status of the regional financing issue as well as address the free debate on the role of fiscal balances as a tool for setting the criteria of territorial solidarity within Spain. The first part examines the past, present and future of the regional governments' current territorial financing model, by revising the characteristics of the current model and its implementation problems. In the second part, it summarizes the role of fiscal balances as a tool for debate on the supposed financial grievance on certain Spanish regions.

## ÍNDICE

1. Introducción
  2. Situación actual del sistema de financiación autonómica.
  3. La futura financiación autonómica: principios y fundamentos reformadores.
  4. El papel de las balanzas fiscales en la financiación autonómica
  5. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: federalismo fiscal, hacienda multijurisdiccional, financiación autonómica, balanzas fiscales.

Keywords: fiscal federalism, multi-jurisdictional treasury, regional financing, fiscal balances.

N.º de clasificación JEL: H70, H77.

## 1. INTRODUCCIÓN

En el proceso histórico de conformación del modelo territorial español se ha desarrollado un proceso de transferencia de competencias desde la Administración Central a las Comunidades Autónomas, que ha estado asociada con la cesión de las correspondientes fuentes de financiación. De esta manera, las Comunidades Autónomas (CC.AA.) han ido incrementando su participación en el gasto total no financiero de las administraciones públicas. Si tomamos como referencia el año 2006, las CC.AA. gestionaron el 35,8% del total de empleos de las Administraciones públicas, mientras que el gasto gestionado por el Estado se sitúa en el 22,3%, quedando un 13,4% para las Administraciones locales y un 28,5% para la Administración de la Seguridad Social. Los servicios públicos que mayor visibilidad tienen de cara al ciudadano: sanidad, educación y servicios sociales, están a cargo de las CC.AA., configurando un

sistema de organización territorial de los más descentralizados del mundo.

La profunda descentralización del sector público que ha tenido lugar en España es un proceso que, en la perspectiva histórica, se ha llevado a cabo en un periodo de tiempo muy corto. Desde la apertura del proceso, a partir del año 1978 y la aprobación posterior de los primeros estatutos y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), en poco más de 15 años se ha producido la cesión de la mayor parte de las competencias (Bosch y Durán, 2005).

La construcción de la Hacienda Autonómica se ha ido produciendo de forma gradual, funcionando en una primera etapa como una Hacienda de transferencias vinculadas al coste efectivo de los servicios que se iban traspasando. Posteriormente, han ido entrando en funcionamiento los restantes instrumentos de financiación previstos en la LOFCA: tributos cedidos, y participación

(porcentaje) en los ingresos del Estado negociados quinquenalmente, a partir de 1986.

En este marco, es fácilmente constatable que el proceso de descentralización ha avanzado mucho más por el lado del gasto que por el de los ingresos. Una explicación plausible fue que la marcha del proceso coincidió con la reforma fiscal de 1978, lo cual generó recelos: respecto a los comportamientos recaudatorios de las nuevas figuras impositivas, y, especialmente, por la falta de confianza en su posible gestión por las recién creadas Administraciones autonómicas.

A esto se añadiría que el déficit público sustancial mantenido durante la década de los 80 y primeros 90 ha influido en la resistencia de la Administración Central a ceder las fuentes de recursos impositivos fundamentales.

La mecánica de negociación de los sucesivos acuerdos quinquenales, que partía de la restricción de que el resultado de la negociación no supusiera disminución de recursos para ninguna Comunidad, equivalía a discutir entre las CC.AA. la distribución del incremento de financiación. Por ello, la conducta negociadora esperada para cualquier Comunidad, y así se ha producido, ha sido la de tratar de introducir en la fórmula de reparto del porcentaje de participación en los ingresos del Estado y dar la máxima ponderación a aquellas variables en las que estaba situada en mejor posición. La generalización de esta estrategia presenta un grave problema: el resultado final del reparto ha dependido más de la capacidad de negociación política de los partes que de criterios técnicos conectados con la capacidad o necesidad fiscal. El resultado de los sucesivos acuerdos se ha traducido en la existencia de un sistema estable de transferencia, que no podía ser alterado por las partes, lo cual ha sido un logro que no debemos desdeñar

en la primera fase de aplicación del sistema. Sin embargo, si al sistema de transferencia acordado por periodos quinquenales le añadimos la escasa autonomía fiscal de la que han gozado las CC.AA. de régimen común, que sólo desde fechas recientes ha sido paliado con la cesión parcial del IRPF, nos encontramos con una rigidez en los ingresos que sólo deja al endeudamiento como vía por la que conducir el gasto.

Los efectos indeseables de esta situación se han visto reflejados en el crecimiento de la deuda autonómica que, a partir de 1989, ha crecido a razón de 3.000 millones de euros al año, hasta alcanzar los 57.775 millones en 2006. El resultado del sistema de financiación, en cuanto a fuertes divergencias en la financiación per cápita recibida por las distintas CC.AA. ha generado también críticas respecto al trato discriminatorio entre regiones, puesto que para el mismo nivel competencial se producen importantes diferencias de recursos.

Por último, la coexistencia de dos modelos de financiación diversos en el período 1996-2001 ha planteado bastantes problemas respecto al grado de suficiencia relativa de cada uno ellos. Sin olvidar que el amplio grado de descentralización conlleva que las decisiones sobre gasto, inversiones públicas y déficit se han desplazado en gran medida hacia el nivel de las Haciendas Autonómicas, por lo que se hace necesario estudiar mecanismos de colaboración eficaces y operativos entre la Hacienda Central y las autonómicas.

En este contexto, el 27 de julio de 2001 el Consejo de Política Fiscal y Financiera dio luz verde el actual modelo de financiación autonómica que rige los destinos financieros de nuestras Comunidades Autónomas a partir del año 2002. Este modelo trataba

de hacer frente a los problemas pendientes en el diseño estructural del sistema de financiación autonómica, permanentemente reiterados por los estudiosos de esta materia (Sevilla, 2005).

- Ausencia de un sistema estructurado y técnicamente justificable donde se integren los esquemas de financiación per cápita con esquemas de solidaridad interterritorial efectivos y visibles por los ciudadanos.
- Integración del sistema de financiación sanitaria en el modelo de financiación general,
- Inestabilidad del sistema derivada de los procesos de negociación recurrentes para convenir el funcionamiento del sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común.
- Bajo nivel de corresponsabilidad fiscal por parte de la Haciendas Autonómicas con los problemas de asignación, falta de transparencia en los procesos de decisión pública y el riesgo de endeudamiento que de ello se derivan.
- Incorporación de los problemas del endeudamiento autonómico y la convergencia europea de la economía española en el modelo de financiación autonómica, buscando un nivel de financiación suficiente para disponer de un margen de autonomía fiscal como para financiar adecuadamente la cesta de servicios elegida sin poner en riesgo la estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas en su conjunto.

El objetivo de este trabajo, realizadas estas consideraciones preliminares, se centra en analizar en la sección 2 el actual sistema de financiación autonómica de régimen común

en cuanto a sus características más relevantes y la conformación de los recursos del sistema. En la sección 3 se hace referencia al futuro modelo de financiación autonómica en relación a los principios y fundamentos que deben sustentar el mismo. En la sección 4 se cuestiona el papel de la Balanzas Fiscales como instrumento de ordenación del debate sobre las necesidades financieras de las diferentes CC.AA. al no considerar como elemento relevante el principio de solidaridad interterritorial. En la sección 5 se desarrollan un conjunto de conclusiones sobre el perfil definitivo del modelo de financiación territorial cuyo borrador se ha presentado el 30 de diciembre de 2009.

## 2. SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

El actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, vigente desde el día 1 de enero de 2002, fue aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en su reunión del día 27 de julio de 2001 y se inspira en los principios de generalidad, estabilidad, suficiencia, autonomía, solidaridad, coordinación y participación en la Agencia Estatal de Administración Tributaria y en los Tribunales Económicos Administrativos de ámbito regional.

### 2.1. Características principales del actual sistema de financiación

1. El sistema de financiación amplía las potestades de decisión de las Comunidades Autónomas, tanto en lo que respecta a la forma de obtención de sus recursos, como a las condiciones de prestación de sus servicios. Así, para

posibilitar la financiación de las nuevas competencias (fundamentalmente la asistencia sanitaria) las Comunidades Autónomas asumen un importante nivel de «corresponsabilidad fiscal» materializado en dos ámbitos:

- Por un lado, se amplía el ámbito de los tributos susceptibles de cesión: además de elevar el porcentaje de cesión en el IRPF, se acordó, como novedad, la cesión parcial del IVA —en un 35 %— y de los Impuestos Especiales sobre la cerveza, vino y bebidas fermentadas, productos intermedios, alcohol y bebidas derivadas, hidrocarburos y labores de tabaco —estos últimos en un 40 %—, además de la cesión del 100 % de los Impuestos Especiales sobre la Electricidad, sobre Determinados Medios de Transporte y del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.
  - Por otro lado, se atribuyen mayores competencias normativas a las Comunidades Autónomas sobre algunos de los impuestos cedidos (IRPF, impuestos sobre el patrimonio, sobre sucesiones y donaciones, sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, sobre determinados medios de transporte y sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos) y, en relación con el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, se prevé la posible aplicación de un tipo autonómico con afectación de su recaudación a la financiación de la sanidad o de actuaciones medioambientales.
2. El sistema prevé la existencia de unas reglas para la atribución a las Comu-

nidades Autónomas de los rendimientos de los diferentes tributos cedidos («puntos de conexión»), así como instrumentos de colaboración entre las administraciones en la gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos y también en la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria, con la finalidad de dar mayor seguridad y estabilidad al ejercicio de las potestades fiscales de las Comunidades Autónomas.

3. El sistema garantiza que las CC.AA. puedan prestar sus servicios en condiciones equivalentes, con independencia de las distintas capacidades de obtención de recursos tributarios, mediante la determinación de las necesidades totales de financiación y mediante la implantación del denominado «Fondo de Suficiencia».
4. Asimismo, el sistema contiene mecanismos de convergencia de los niveles de renta de las distintas CC.AA. («fondos de compensación interterritorial») y mecanismos de garantía de una prestación de los servicios de educación y sanidad sin grandes divergencias en los diferentes territorios («asignaciones de nivelación»).

## 2.2. Recursos del sistema de financiación

Los recursos que el sistema de financiación atribuye a las CC.AA. de régimen común son los siguientes:

1. Las tasas afectas a los servicios tras-pasados.
2. Los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones y Tributos sobre el Juego.

3. Los Impuestos sobre el Patrimonio, sobre Determinados Medios de Transporte y sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.
4. La Tarifa Autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que asciende al 33% del rendimiento del impuesto.
5. El 35% del rendimiento del Impuesto sobre el Valor Añadido.
6. El 40% del rendimiento de los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Labores del Tabaco y sobre Hidrocarburos.
7. El 100% del rendimiento del Impuesto sobre la Electricidad.
8. El Fondo de Suficiencia, como mecanismo de cierre del sistema de financiación. Su cálculo se realiza por diferencia, en el año base 1999, entre las necesidades de financiación de cada Comunidad Autónoma y la valoración de los recursos de naturaleza tributaria anteriores. Además el Fondo de Suficiencia es el mecanismo de ajuste del sistema a los cambios que puedan producirse en las necesidades de financiación de las Comunidades Autónomas (por traspaso de servicios) o en los recursos (por nuevas cesiones de impuestos).

Además de estos recursos, la Ley 21/2001 establece el derecho de las CC.AA. a la percepción de una garantía para que tengan cubierta una financiación mínima de los servicios de asistencia sanitaria durante los tres primeros años de vigencia del sistema de financiación.

Los recursos recogidos en los números 1 y 2 son gestionados y recaudados directamente por las Comunidades Autónomas.

Los recursos recogidos en el número 3 son gestionados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) por cuenta de las CC.AA. La AEAT transfiere a las CC.AA. mensualmente la recaudación producida en su territorio.

El resto de recursos mencionados son transferidos en cada ejercicio, desde la Administración General del Estado a las CC.AA. mediante entregas a cuenta. Posteriormente, en el año en que se conoce el rendimiento definitivo de estos recursos, se practica la liquidación definitiva, procediéndose a satisfacer la diferencia entre dichos valores definitivos y los importes de las entregas a cuenta percibidos.

### 2.3. Otros recursos de las Comunidades Autónomas procedentes del Estado

La Constitución española establece en su artículo 158.2 que con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las CC.AA. y provincias, en su caso.

En desarrollo de este mandato, en los Presupuestos Generales del Estado se dotan todos los años los denominados Fondos de Compensación Interterritorial, que tienen las siguientes características:

- Su importe no puede ser inferior al 35% de la inversión del Estado y sus Organismos Autónomos, ponderada por la población y renta relativa de las Comunidades Autónomas y ciudades beneficiarias.

- Se distribuyen entre las CC.AA. con menor renta (aquellas que son consideradas receptoras de fondos Objetivo I por la Unión Europea) y las ciudades de Ceuta y Melilla.
- Los Fondos deben destinarse a financiar gastos de inversión. No obstante, hasta un máximo del 25% de los Fondos de cada año pueden destinarse a gastos de puesta en marcha de las inversiones financiadas con cargo a los mismos.

Además de los anteriores recursos, las CC.AA. perciben otros fondos tales como subvenciones y transferencias, libradas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en las diferentes secciones presupuestarias.

### 3. LA FUTURA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: PRINCIPIOS Y FUNDAMENTOS REFORMADORES

Abierto el debate sobre el modelo de financiación autonómica de forma un tanto desordenada por la pugna de intereses que se han manifestado en los últimos meses por diferentes miembros acreditados de algunas CC.AA., conviene introducir sensatez técnica en el mismo para sentar las bases de un consenso entre Comunidades que tienen diferentes intereses económicos y que están produciendo alineamientos políticos entre formaciones dispares ideológicamente en función del perfil económico de la Comunidad.

El modelo de financiación actual recoge un conjunto de principios que inspiran su actuación, que deben mantenerse en el futuro y que se resumen en los siguientes:

- *Generalidad*, ya que se trata de un modelo integral que ha pretendido dar cobertura a los intereses de todas las

CC.AA.; es un modelo de consenso, aceptable por todos los intérpretes de la realidad económica por cuanto sus elementos técnicos y su gestión han sido lo bastante flexibles para permitir su adecuación a los objetivos económicos y fiscales del grupo gobernante en cada Comunidad.

- *Estabilidad*, con el fin de dar continuidad y seguridad a las CC.AA. una vez culminado el proceso de traspaso de servicios. Los fundamentos del futuro modelo deben permitir, en lo posible, la planificación financiera a largo plazo.
- *Suficiencia y autonomía*, por cuanto el sistema debe garantizar la adecuada prestación de los servicios asumidos bajo la premisa de la autonomía para decidir sus políticas de gastos y su financiación.
- *Solidaridad*, principio que, implícito en otros modelos anteriores, ha adolecido de visibilidad. Con el modelo vigente se ha intentado lograr una prestación a un nivel equivalente en cantidad y calidad de los servicios, al margen de la mayor o menor capacidad fiscal de cada Comunidad Autónoma. En este sentido, limitar la solidaridad a la prestación de servicios básicos como sanidad, educación y servicios sociales como pretende la propuesta catalana supone limitar el carácter solidario del modelo por razones técnicamente no explicitadas.

Asimismo, el sistema contiene unos mecanismos de convergencia de los niveles de renta de las CC.AA. a través del Fondo de Compensación Interterritorial, mecanismo que atiende tanto a las estrictas inversiones en capital como a los gastos corrientes derivados de su puesta en funcionamiento y

que habrá de potenciarse ante la pérdida de fondos comunitarios procedentes de la UE a partir de 2007. En este sentido una propuesta razonable sería destinar el 0,5% del PIB nacional a este fin y distribuirlo entre las comunidades receptoras en función de su población, las diferencias en el PIB per cápita y el desempleo. Asimismo, sería necesario incorporar mecanismos transitorios para permitir que las Comunidades que pierdan la condición de objetivo 1 en el futuro puedan tener un instrumento nacional para adaptarse de forma suave a la pérdida de fondos estructurales de la UE para la financiación de las inversiones.

- *Corresponsabilidad fiscal*, a través de la puesta a disposición de las CC. AA., de nuevos mecanismos financieros. La articulación del sistema de recursos recogido en el modelo, con una ampliación de las competencias normativas en el IRPF y una participación sustancial en el IVA e Impuestos Especiales y total en el Impuesto sobre Electricidad e Impuesto de Matriculación, introduce una cierta simetría en la forma de financiación del Estado y de las CC.AA., al recrear en la cesta de impuestos cedida a las Comunidades la estructura y flexibilidad financiera del sistema fiscal estatal. Será necesario avanzar en esta línea de participación en las principales figuras tributarias del Estado, siendo especialmente importante la ampliación del porcentaje de cesión hasta el 50% del rendimiento en el IRPF, por su carácter de impuesto progresivo, susceptible de uso como instrumento de política regional y por su mayor visibilidad para el contribuyente. Asimismo, se defiende una participación también del 50% en el IVA, así como los impuestos que gravan consumos específicos

sometidos a Impuestos Especiales armonizados.

- *Integración de todos los servicios públicos*. Frente a un modelo de financiación diferenciada a través de transferencias financieras del Estado a cada Comunidad para hacer frente a la gestión de los servicios de sanidad y sociales, el sistema actual integra los tres modelos logrando un mayor transparencia e integridad, una mayor estabilidad y una mayor capacidad fiscal, que los anteriores, aunque con algunos problemas que luego comentaremos.
- *Estabilidad Presupuestaria*. El sistema de financiación asume la filosofía de la estabilidad presupuestaria en el conjunto de las Administraciones Públicas. El problema que planteaba la regulación de la LOFCA es que estaba pensada para salvaguardar el equilibrio financiero interno de las CC.AA., pero resultaba poco útil para lograr la consecución de los objetivos de política económica que actúan a manera de «restricciones externas» para el sector público español en su conjunto. Por ello el modelo de financiación está estrechamente vinculado a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria que obliga a todos los agentes del sector público español en el saneamiento de las cuentas públicas.
- *Coordinación*. La introducción de corresponsabilidad tiende a hacer más complejas las normas y exige ser muy exigente en materia de coordinación si se quiere evitar situaciones de competencia fiscal desleal o posibles rupturas de la unidad de mercado, que limiten la libre circulación de personas, bienes y capitales.

- *Participación en la gestión tributaria.* El modelo ha tratado de reforzar y ampliar la participación de las CC.AA. en la toma de decisiones de la Agencia Tributaria al afectar a la gestión de ésta una parte sustancial de los ingresos presupuestarios de las CC.AA. Aunque este objetivo se ha visto desenfocado y desbordado por la petición maximalista recogida en el proyecto de Estatuto de Cataluña de creación de una Agencia Tributaria Catalana independiente respecto a la AEAT, finalmente se ha conducido a términos razonables en el Estatuto aprobado, pero exige determinar los mecanismos de coordinación competencial de ambas en un futuro próximo. Asimismo, el modelo ha incorporado la participación de las CC.AA. en las tareas de los Tribunales Económico-Administrativos Regionales en relación a los tributos cedidos.

En conclusión, el modelo actual de financiación de las CC.AA. tiene ciertas ventajas que podemos resumir en:

- Se ha integrado en un único sistema la financiación de las denominadas competencias comunes, con la financiación sanitaria y la referente a los servicios sociales. Aunque cada uno de los bloques tienen variables de necesidad diferenciadas, su consideración conjunta ha permitido considerar globalmente la mayor parte de los recursos que gestionan las haciendas autonómicas.
- Se ha reducido de forma significativa el peso de las transferencias directas del Estado como Fondo de Suficiencia, minorando el papel de esta partida como fuente de financiación básica de las CC.AA., que ahora reciben mayoritariamente sus recursos de fuentes tributarias.

- Destacable como positivo, también, el incremento de la capacidad normativa en materia tributaria, aunque sólo afecte a 7 de las 15 figuras tributarias que integran la cesta de impuestos autonómica.

Sin embargo, el devenir del modelo ha puesto de manifiesto algunas inconsistencias a resolver:

- Sólo el 40% de la financiación de las CC.AA. tiene como origen tributos con competencias normativas por lo que la autonomía financiera de las CC.AA., a pesar de los avances, sigue siendo limitada.
- La distribución de los recursos entre las CC.AA. del sistema es compleja con muchas reglas de modulación que encubren acuerdos políticos sobre cantidades pactadas y que pretenden el mantenimiento del *status quo*. En este sentido, cuando se analiza la base de partida del modelo vigente se comprueba que el sistema rompe los esquemas básicos de igualdad. Como ejemplos:
  - Se modula la población por edades para algunos servicios básicos, pero no para todos.
  - Se incluyen dotaciones específicas para hacer posibles los traspasos de competencias sanitarias, que no responden a ninguno de los parámetros de necesidad preestablecidos.
  - Se aplican fondos específicos para características singulares que tienen un destinatario predeterminado.
  - Se definen garantías de mínimos y modulaciones que, pudiendo tener sentido como método de ajuste temporal, se convierten en definitivas.

El resultado final configura una situación de partida con excesivas diferencias en términos de financiación por las distintas unidades y ponderaciones de necesidad que se definen legalmente en el modelo y que distorsionan su evolución dinámica.

Otro aspecto criticable del modelo es que el sistema no prevé mecanismos periódicos de revisión del mismo, para actualizar y ajustar las diferentes variables que intervienen y evitar que se produzcan situaciones de desequilibrios financieros. La dinámica del modelo está teniendo efectos indudables sobre el nivel de servicios que puede suministrar cada gobierno autonómico a sus ciudadanos. Alterados los criterios de reparto de los recursos con respecto al quinquenio 1997-2001, están quedando modificadas las posiciones relativas de los distintos territorios en lo que respecta al nivel de recursos disponibles por habitante, a la vez que desaparecen gran parte de las garantías de evolución de los recursos existentes hasta el momento, lo que ha generado algunas tensiones en los niveles de suficiencia de las CC.AA., al aparecer nuevos elementos que modifican sustancialmente los datos de partida del modelo con base en el año 1999, especialmente la población y la inmigración como elemento central del modelo. En este sentido, para las Comunidades menos desarrolladas resultará determinante que en la definición de necesidades de gasto se pondere especialmente la población, la extensión superficial, la dispersión poblacional, la población en edad escolar o la población beneficiaria en materia de dependencia, que constituye un nuevo elemento de ponderación a considerar.

Ha sido especialmente en la financiación del bloque de competencias de gestión de los servicios sanitarios de la Seguridad Social, donde se han materializado estas

tensiones. Los cambios en los patrones de uso de la sanidad, las diferencias cualitativas en la prestación de un catálogo de servicios públicos sanitarios, el encarecimiento de los actos médicos debido a la sofisticación de los elementos de diagnóstico y tratamiento, así como las modificaciones sustanciales en la población protegida debida a elementos imponderables en el año base 1999, (como la aparición y generalización del fenómeno migratorio), han hecho necesario un replanteamiento de este bloque de financiación.

Por otra parte, se ha impuesto a las CC.AA. la obligación de destinar a la gestión de la asistencia sanitaria, como mínimo, una cantidad igual a la resultante de evolucionar la financiación inicial en el año base al índice de crecimiento de la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión. A ese fin quedan vinculados todos los recursos del sistema de financiación, por lo que el sistema de financiación autonómica es uno y único con independencia de la diferenciación en bloques competenciales. En todo caso, para evitar problemas de insuficiencia de recursos, el Estado se ha comprometido a incrementar transitoriamente los recursos de las CC.AA. al ritmo de crecimiento del PIB nominal, pero la suficiencia dinámica en la prestación de los servicios sanitarios no queda garantizada para los casos en que los gastos en sanidad crezcan por encima del PIB nominal, cosa que ha ocurrido en los últimos años, con un crecimiento medio del gasto sanitario del 10% frente al 7% de crecimiento del PIB nominal.

En este contexto, se produjo en 2005 un intento del gobierno para financiar el déficit sanitario. Una propuesta que, sin modificar los criterios de reparto, inyectaba en el sistema un total de 1.677 millones de €. No parece que este sea el final de un proceso que podrá repetirse en el futuro debido a

las tensiones que el gasto sanitario seguirá ejerciendo los próximos años. Por ello parece fundamental replantearse el futuro de la financiación sanitaria dentro de un contexto más amplio de revisión, no tanto de la estructura del modelo de financiación autonómica que resulta suficientemente flexible para aceptar diferentes posibilidades, como del grado o porcentaje de participación en los grandes tributos gestionados por el Estado (IRPF, IVA, etc.), que sitúa la participación territorializada en torno al 50%, teniendo en cuenta la distribución funcional de los servicios públicos entre Estado y CC.AA. En este sentido, el camino marcado por el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña puede ser una referencia en el proceso de negociación multilateral para la revisión del actual modelo de financiación autonómica, que, en cualquier caso, viene condicionada por la actual crisis económica que ha supuesto un desplome en la recaudación de los tributos fundamentales que soportan el núcleo fundamental de la tributación compartida entre el Estado y las CC.AA.

En definitiva, la futura reforma del sistema de financiación autonómica (Bosch y Durán, 2005) tendría que dirigirse, por un lado, a potenciar la autonomía financiera y la responsabilidad fiscal, y, por otro, a reforzar la equidad y solidaridad interterritorial. En el primer caso, incrementando la capacidad normativa de las CC.AA. en los tributos cedidos, así como explorar la posible ampliación de la cesta de impuestos o incrementar la participación en los impuestos parcialmente cedidos. En el segundo caso, resulta evidente que el cumplimiento del principio de equidad interterritorial se tiene que hacer mediante un buen sistema de subvenciones de nivelación que garantice que, a igualdad de competencias, las CC.AA. han de estar en condiciones de prestar un nivel similar de servicios, si así

lo desean, siempre y cuando realicen un esfuerzo fiscal similar. Ahora bien, el problema radica en definir el grado de nivelación y, por lo tanto, el grado de redistribución implícito. Esta tarea no es pacífica y requiere cierto consenso político sobre el grado de redistribución que se considere socialmente aceptable. Respecto al suministro de mayores y mejores servicios debe apelarse al diseño de espacios fiscales propios o al uso de su capacidad normativa en los tributos cedidos. En este sentido, es importante facilitar la posibilidad de creación de impuestos propios, buscando aquellas materias imponibles que más relación guardan con sus propias competencias. Los impuestos ecológicos, sobre el agua, las actividades turísticas y la ordenación del territorio son posibles figuras donde se ha ido concretando un espacio fiscal propio de las CC.AA., frente al cual es necesario un compromiso expreso de la Administración Central de no impugnar el uso de estas alternativas fiscales ante el Tribunal Constitucional por conflicto de intereses.

#### **4. EL PAPEL DE LAS BALANZAS FISCALES EN LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA**

El objetivo último de las denominadas «balanzas fiscales» es el estudio de la incidencia espacial o territorial, que centra su atención en los individuos agrupados según el ámbito espacial en el que residen y pretende estimar los cambios en el nivel de renta o de bienestar ocasionados, en tales grupos, por la actuación de los poderes públicos; se trata en muchos casos de estudiar únicamente la relación entre los impuestos que paga cada territorio y los beneficios que recibe; en otros casos se pretende medir el impacto económico que las administraciones públicas ejercen sobre los ámbitos espaciales en estu-

dio. En este sentido, Barea (2006) desarrolla el marco conceptual de las balanzas fiscales, tema que ha sido objeto de fuertes discusiones entre los que han dedicado su esfuerzo a este campo de investigación. En él se abordan de forma didáctica pero sólida los temas conceptuales y objetivos de las balanzas fiscales, el análisis crítico de los métodos utilizados y la comparación de resultados entre ellos, pudiendo comprobarse que este tipo de estudios tienen cierta tradición en la investigación regional desde 1960, con el primer intento, rudimentario, de construir un estado de saldo financiero para Barcelona llevado a cabo por Trías Fargas.

La realización de un ejercicio de imputación territorial de ingresos y gastos de la totalidad de la Administración Pública tiene un significado relativo: se trata de conocer cuál es la incidencia de la actuación del sector público en las diferentes regiones españolas; este planteamiento cobra un valor relevante cuando en nuestro país ciertos territorios gozan de un régimen fiscal especial; este método de territorialización global permite conocer cuáles son los beneficios o las pérdidas del régimen fiscal especial, tomando como término de comparación regiones de similar nivel de renta e incluidas en el régimen fiscal común.

Sin embargo, la obtención de datos de ingresos y gastos públicos de la totalidad de las administraciones públicas que permitieran realizar una distribución territorial, plenamente comparables entre todas las CC.AA. españolas, exigiría un enorme esfuerzo de homogeneización; habría que neutralizar —además de los efectos de asimetrías competenciales e institucionales presentes cuando nos restringimos a la administración pública centra—, los efectos ligados a la diferencia de regímenes fiscales especiales. Sin embargo, estos estudios deben abordarse si verdaderamente nos preocupa la equidad territorial, haciendo

que cobre pleno sentido el estudio de la incidencia regional de la actuación de las administraciones públicas en su totalidad. En este sentido, diferentes investigadores y grupos de trabajo han diseñado propuestas para normalizar la elaboración de las balanzas fiscales. Un resumen del estado de la cuestión puede verse en Carpio (2002); en este volumen resulta muy interesante el trabajo de Angel de la Fuente (2002), que recopila de forma magistral los problemas metodológicos y las distorsiones políticas en la elaboración de las balanzas fiscales a los que luego nos referiremos. Podemos señalar que las divergencias metodológicas se centran en dos grandes bloques: el primero se refiere a la delimitación del ámbito de estudio, que obliga a considerar una triple perspectiva: institucional-espacial-temporal, y el segundo, a los criterios de imputación territorial de los distintos ingresos y gastos públicos. Los resultados finales de los saldos fiscales de cada comunidad van a depender de manera directa de las decisiones e hipótesis adoptadas al respecto, por lo que nos podemos encontrar con múltiples balanzas fiscales para cada comunidad.

Cuando las regiones están sujetas a un mismo sistema fiscal, el quién y el cómo de la actuación espacial de las administraciones públicas dependerá fundamentalmente de la renta media de los territorios; los pagos de los contribuyentes dependerán de su capacidad económica y quienes se benefician de los gastos serán individuos definidos en función de su nivel de renta. A nadie es ajeno que tanta actividad académica en un campo tan específico de la economía pública, que además presenta problemas metodológicos y de obtención de información tremendos, y en el que es mínima la utilización de técnicas y modelos estadísticos refinados tan valorados en nuestros *curricula* académicos, está poniendo de mani-

fiesto que el interés por el tema del cálculo de los saldos fiscales entre la Administración Central y las CCAA trasciende el ámbito académico (Uriel, 2003).

No desvelamos ningún secreto al afirmar que, al menos en un principio, una gran parte de las estimaciones de las balanzas fiscales regionales han sido la manifestación técnica de un debate continuado de carácter político sobre los criterios que han de regir la distribución territorial de los costes y beneficios de la actuación pública central; los resultados de estas investigaciones se han utilizado para documentar agravios comparativos y para proporcionar argumentos con los que apoyar determinadas exigencias territoriales basadas en una determinada concepción de la equidad espacial o más bien de la equidad interregional; por ejemplo, López Casanovas y Martínez (2000).

Desde nuestro punto de vista, no resulta razonable evaluar el conjunto de las actuaciones del sector público central en términos de su incidencia territorial, ya que no es posible plantearse el tema de la equidad espacial en función de si una región recibe más de lo que paga, sino que es un problema más amplio que en su mayor parte, debe abordarse en el ámbito de los individuos; son los ciudadanos los que pagan impuestos, perciben prestaciones y se benefician de los bienes y servicios públicos, porque son sus características personales y económicas las que resultan relevantes a la hora de discutir sobre la justicia del reparto.

Es evidente que, si se acepta el principio de igualdad de derechos y deberes entre todos los españoles así como la existencia de políticas públicas con objetivos redistributivos, debe admitirse que se transfieran recursos de los ciudadanos más prósperos a los más necesitados con independencia de su

lugar de residencia; esto lleva a no reducir la actuación del sector público, sea central, autonómico o local, a sus implicaciones espaciales, sin perjuicio de que en situaciones de flagrante inequidad interterritorial se puedan articular mecanismos de corrección.

## 5. CONCLUSIONES

El debate sobre el modelo de financiación autonómica está de nuevo abierto y uno de los problemas que se están manifestando en los últimos meses, al hilo de las posibles reformas estatutarias y de la filosofía del modelo financiero, se refiere al grado de solidaridad interterritorial que ha de ofrecer el sistema en un contexto de una cada vez mayor descentralización fiscal. Todo modelo de financiación descentralizado supone un cierto compromiso entre autonomía financiera y solidaridad que suele ser el reflejo del equilibrio político existente y, en este sentido, con un debate abierto pero mal planteado, algunas CC.AA. están interpretando las propuestas descentralizadoras como un intento de ruptura de ese compromiso, auspiciado por las CC.AA. más ricas en un contexto de penuria financiera como el que se avecina.

Existe la impresión fundada de que, en la medida en que se territorialicen los impuestos, las Comunidades más ricas saldrán ganando. Y hay posturas que contribuyen a alimentar este temor. La utilización de las balanzas fiscales como elemento de debate del modelo financiero sólo puede interpretarse como el deseo de reducir el grado de redistribución interterritorial que incorpora el actual modelo de financiación.

La aplicación sin más de un sistema en el que cada cual contribuya de acuerdo con su renta y se obtengan recursos según su población constituye un criterio de equidad res-

petable, pero de difícil aceptación porque de él resultaría un sistema menos redistributivo que el actual, penalizando relativamente a Comunidades con escasa población y renta.

Por ello, resulta fundamental ofrecer garantías a las CC.AA. con menor nivel de renta de que el proceso de negociación del futuro modelo no ha de suponer una merma en el grado de solidaridad interterritorial, cuando además la recaudación se está resintiéndolo y los instrumentos financieros europeos van a ir desapareciendo.

En cualquier caso, y por amplio que pueda ser el proceso de descentralización de los ingresos, las transferencias de la Hacienda central van a seguir teniendo un papel relevante en el modelo. La razón fundamental se debe a las importantes diferencias de capacidad tributaria que existen entre las regiones españolas. Si tomamos como referencia la renta per cápita, la correspondiente a las CC.AA. más pobres

no alcanza la mitad de la que tienen las más ricas, por lo que resultará inevitable que los recursos destinados a la nivelación sigan siendo relativamente importantes y las cuestiones y criterios utilizados para su distribución sean objeto de especial atención. Discusión y consenso que deben buscarse en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, evitando la bilateralización en las negociaciones.

Para un adecuado funcionamiento del sistema es necesario un mecanismo de nivelación satisfactorio, explicando con claridad meridiana el propósito del mismo, las piezas que lo componen y los criterios de distribución utilizados, evitando cualquier tentación de introducir modulaciones y funcionando con reglas claras, comprensibles y objetivas, que es, si nos atenemos a la experiencia comparada, la mejor manera de dotar de estabilidad a este tipo de transferencias.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAREA, J. (2006): *Balanzas Fiscales y Financiación Autonómica*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid.
- BOSCH, N. Y DURÁN, J. M. (dirs.) (2005): *La financiación de las Comunidades Autónomas. Políticas Tributarias y Solidaridad Interterritorial*, Universidad de Barcelona.
- CARPIO, M. (coord.) (2002): *Metodología para la elaboración de las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas*, Consejo Económico y Social, Madrid.
- DE LA FUENTE, A. (2002): «Problemas metodológicos y distorsiones políticas en la elaboración de balanzas fiscales para las regiones españolas», en Carpio, M. (2002), pp. 99-104.
- LÓPEZ CASASNOVAS, G. Y MARTÍNEZ, E. (2000): *La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració Central (1995-1998)*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona.
- SEVILLA, J. V. (2005): *Financiación Autonómica: Problemas y Propuestas*, Exlibris Ediciones, Madrid.
- URIEL, E. (2003): *Una aproximación a las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas*, Fundación BBVA, Bilbao.