

**PROPUESTAS PARA LA REFORMA  
DEL MODELO DE FINANCIACIÓN REGIONAL**

**Angel de la Fuente**

**FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC)**

**Octubre de 2015**

# 1. PLAN DE LA PRESENTACIÓN

- Repaso de la estructura y resultados del sistema (de régimen común, sobre todo): ¿dónde están los problemas?

- *Equidad*: un reparto desigual y caprichoso de recursos

Acciones necesarias: Empezar a meter mano a los privilegios forales + reforma de las transferencias verticales.

- *Déficit de responsabilidad fiscal*: Restricciones presupuestarias blandas para las autonomías.

Obligar a las CCAA a asumir su mayoría de edad fiscal: la fuente marginal de ingresos no puede ser Madrid, sino tus votantes.

- *Exceso de sensibilidad al ciclo*.

## **2. ESTRUCTURA Y RESULTADOS DEL SISTEMA ACTUAL: ¿donde están los problemas?**

- Cuatro elementos básicos del sistema de financiación:

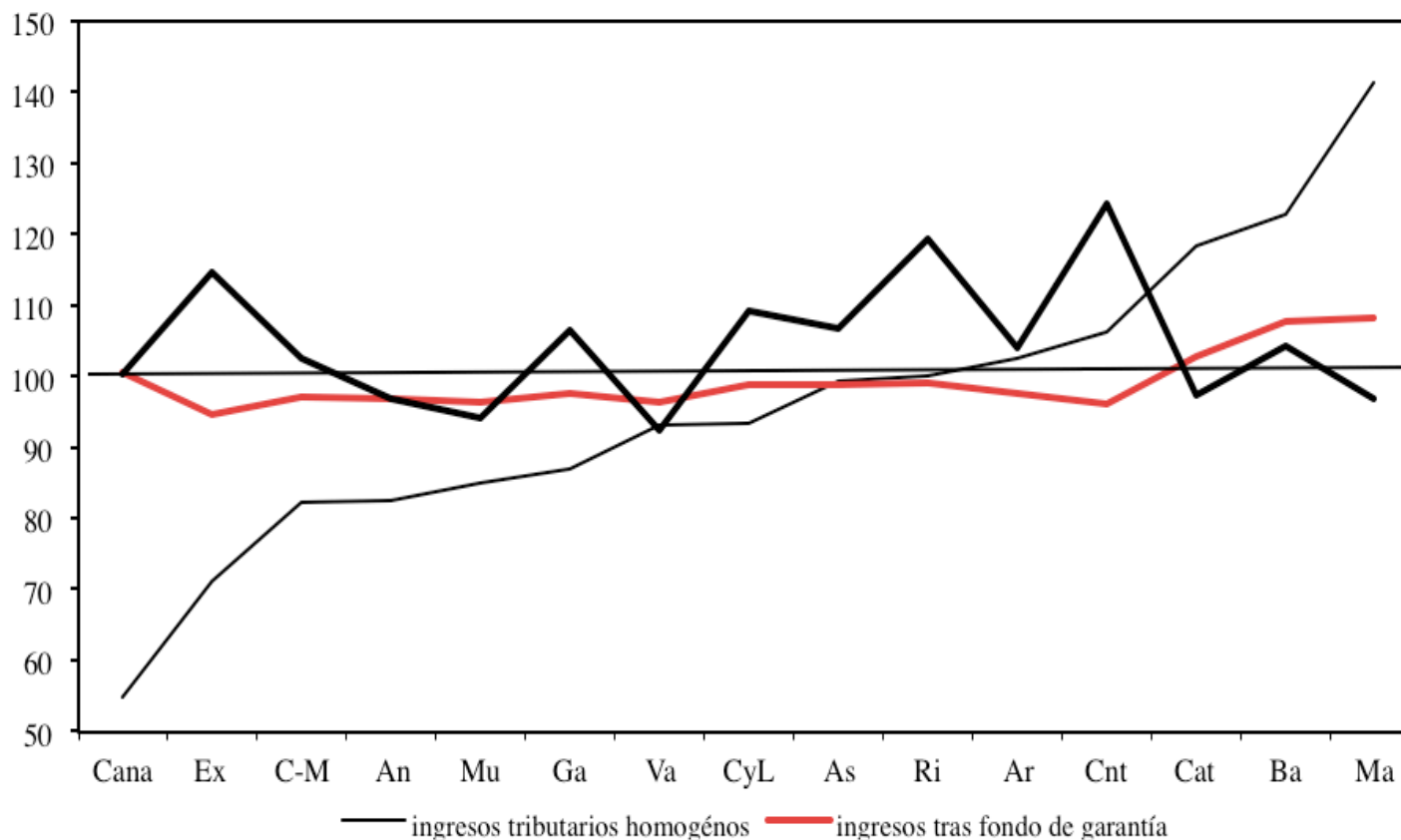
Reparto de recursos y competencias tributarios entre administraciones. Determina capacidad fiscal bruta.

Fórmula de necesidades de gasto/cálculo de la población ajustada. Referencia para la nivelación.

Transferencias horizontales (entre regiones). Fondo de Garantía

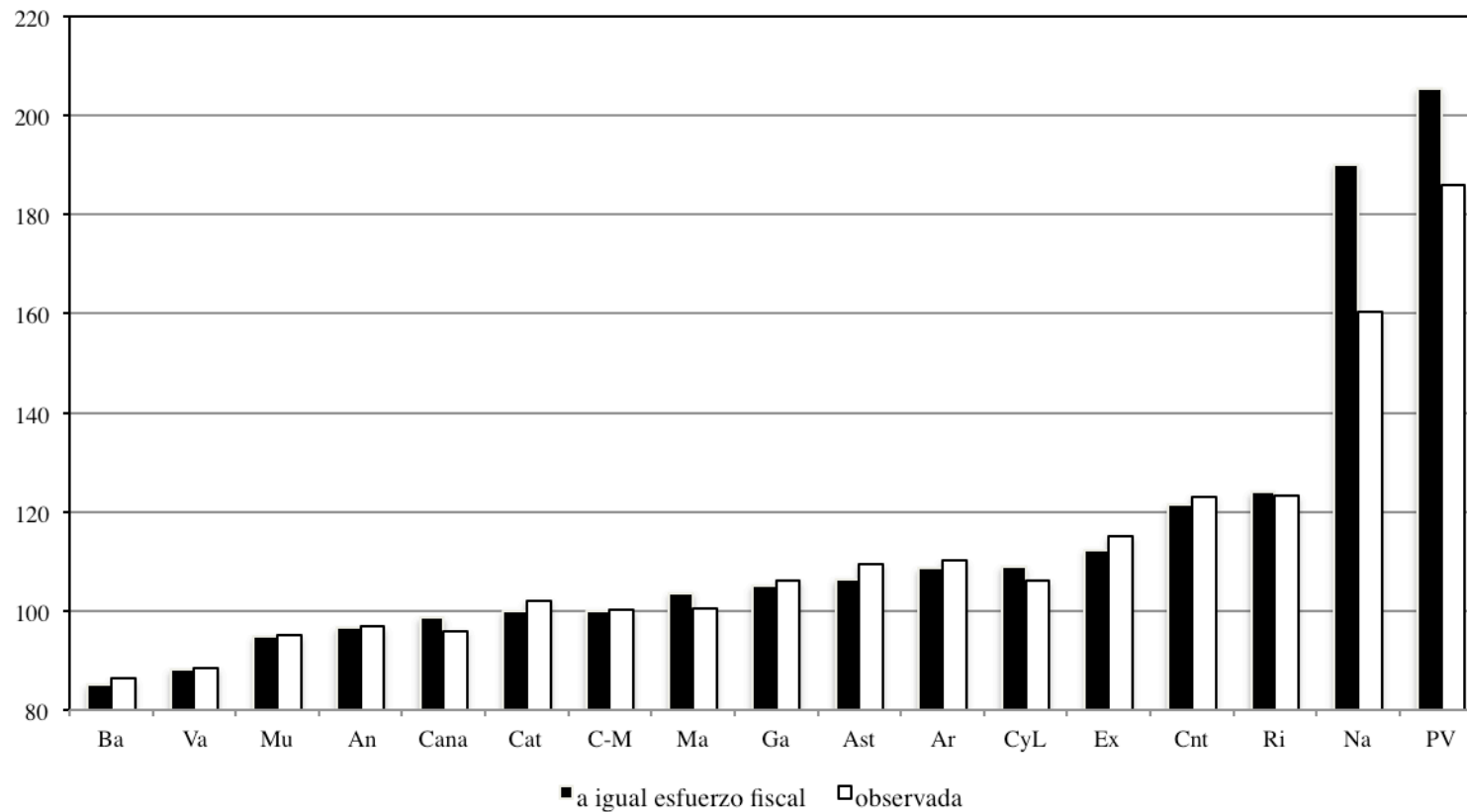
Transferencias verticales (desde la Administración central hacia las regiones). Otros Fondos.

**Gráfico 2: Financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas tras la aplicación de distintos elementos del sistema, 2013**



**Problema 1: un reparto desigual y caprichoso**

## Gráfico 2b: Índices de financiación a competencias homogéneas por habitante ajustado, 2011



fuente: SCPT, con criterio de caja

**Cuadro 4: Financiación total a competencias homogéneas y desglose por tipo de ingresos, 2010**

	<i>financiación total a comps. homog.</i>	<i>peso tributos con capacidad normativa</i>	<i>peso tributos sin capacidad normativa</i>	<i>peso de las transferencias</i>
<i>Cataluña</i>	17,117	59.3%	41.0%	-0.3%
<i>Galicia</i>	7,260	34.6%	32.7%	32.7%
<i>Andalucía</i>	18,282	36.6%	35.4%	28.0%
<i>Asturias</i>	2,802	43.7%	34.5%	21.8%
<i>Cantabria</i>	1,616	42.8%	34.5%	22.8%
<i>La Rioja</i>	879	41.4%	31.8%	26.8%
<i>Murcia</i>	3,160	38.2%	37.8%	24.0%
<i>Valencia</i>	10,812	44.1%	39.3%	16.6%
<i>Aragón</i>	3,446	47.4%	37.6%	15.0%
<i>C.-La Mancha</i>	5,056	35.0%	34.6%	30.4%
<i>Canarias</i>	4,844	43.9%	1.7%	54.4%
<i>Extremadura</i>	3,062	25.2%	28.3%	46.5%
<i>Baleares</i>	2,624	48.3%	53.7%	-2.0%
<i>Madrid</i>	14,233	79.5%	40.0%	-19.4%
<i>Cast. y León</i>	6,966	38.2%	34.6%	27.2%
<i>total CCAA</i>	<i>102,161</i>	<i>48.1%</i>	<i>35.8%</i>	<i>16.1%</i>

**Problema 2: control limitado sobre los ingresos (pero el que hay generalmente no se usa)**

### 3. PROBLEMAS DE EQUIDAD Y POSIBLES SOLUCIONES

- En un estado descentralizado, la igualdad no puede identificarse con la uniformidad, sino con la garantía de una financiación razonablemente uniforme por unidad de necesidad a igualdad de esfuerzo fiscal (mismas escalas tributarias, no iguales rendimientos).

Desafortunadamente, esta condición está muy lejos de cumplirse incluso dentro del territorio de régimen común – y mucho menos aún si incluimos a las Forales.

(E.g. 2013: Valencia 92,5, Cantabria 124,

PV y Navarra en torno a 200

## Actuaciones necesarias:

### *1. Comenzar a corregir la anomalía foral en términos de resultados*

La situación actual supone una clara violación del principio constitucional de igualdad

No hace falta cambiar la Ley del Concierto, sólo aplicarla de manera razonable en lo que respecta a la valoración de las competencias no transferidas (entre las que tendría que estar la nivelación regional) y en el cálculo del ajuste a consumo del IVA.

Gradualidad sí, pero habría que empezar. Entre otras cosas porque el ejemplo foral es un factor continuo de inestabilidad para el sistema de régimen común.



## *2. Simplificar el sistema común para mejorar su equidad y transparencia*

- Bastaría con eliminar la maraña de Fondos de carácter vertical y sustituirlos por un único Fondo de Nivelación Vertical que se reparta con criterios razonables y no altere las posiciones preexistentes. También aquí una transición suave sería aconsejable.

## *3. ¿Retoques adicionales de la formula de necesidades de gasto?*

- (Re-)introducir partida para costes fijos
- Retoques educación y protección social
- ¿Introducir corrección por *niveles de precios* y por *renta per cápita*?

## 4. MAS AUTONOMÍA CON MEJOR RENDICIÓN DE CUENTAS

- *Restricciones presupuestarias blandas*: las autonomías consiguen evadir los costes políticos de su elevado nivel de gasto mediante el recurso al rescate del Gobierno central. El mecanismo natural de disciplina fiscal y de rendición de cuentas (más gasto exige más impuestos, lo que implica menos votos) no funciona bien.
- Hay que hacer que cada palo aguante su vela, en el margen. Si quieres prestar más servicios del nivel común garantizado, tienes que subir tus impuestos.

## *1 Más poder de decisión -- y mayor responsabilidad-- regional en materia de ingresos y de ciertos parámetros de gasto*

- Capacidad normativa colegiada sobre un tramo del *IVA* y los Impuestos *Especiales* (instrumento de *suficiencia* también)
- Mayor capacidad normativa sobre instrumentos de *copago* (tasas) en sanidad, educación y otros servicios. Integrar en el sistema de forma que no se penalice a las más pobres.
- Mayor control autonómico a través de órganos multilaterales sobre *estándares mínimos* que incidan sobre el gasto (dependencia, sanidad, educación). Reducción del peso del voto del Estado en tales órganos para evitar la imposición unilateral de *unfunded mandates*.

## *2. Mayor visibilidad de los recursos y competencias de las comunidades autónomas*

- Clara separación de los tributos compartidos en un tramo estatal y otro autonómico que aparecerían nítidamente separados en impresos tributarios y facturas y serían regulados de forma independiente por las administraciones implicadas, aunque manteniendo en manos del Estado la determinación de la base imponible y la gestión tributaria.
- Reforzar contenidos temarios escolares sobre el Estado Autonómico, campaña de información ciudadana.

### *3. Una restricción presupuestaria autonómica más dura*

- En buena parte un problema de reputación, pero aparte de ganársela, se pueden hacer cosas
- Prohibir aportaciones extra del Estado sin reforma de la ley de financiación
- Desarrollar, automatizar y aplicar en su caso los mecanismos de intervención previstos en la Ley de Estabilidad (LEP). Puede servir como una especie de mecanismo cuasi-concursal para las administraciones territoriales.
- Los límites al crecimiento del gasto en periodos de bonanza de la LEP también serán útiles.

## **5. Instrumentos para facilitar el alisado del gasto**

- Démosles a las comunidades autónomas una hucha, un Fondo de Estabilización en el que acumular recursos en buenos tiempos que luego sirvan para mantener servicios en malos tiempos.

Ahora el sistema no te deja hacer eso.

## 6. CONCLUSIÓN

- El sistema de financiación territorial ha ido evolucionando a base de parches. El resultado es excesivamente complejo, poco transparente, injusto y no genera incentivos correctos para las distintas administraciones implicadas.
- Necesitamos una reforma a fondo cuanto antes.
- Va a haber que hacerla en circunstancias complicadas por la crisis económica y el desafío independentista catalán. Pero es de esperar que ambas cosas ayuden a romper inercias tradicionales y permitan realizar los cambios necesarios.