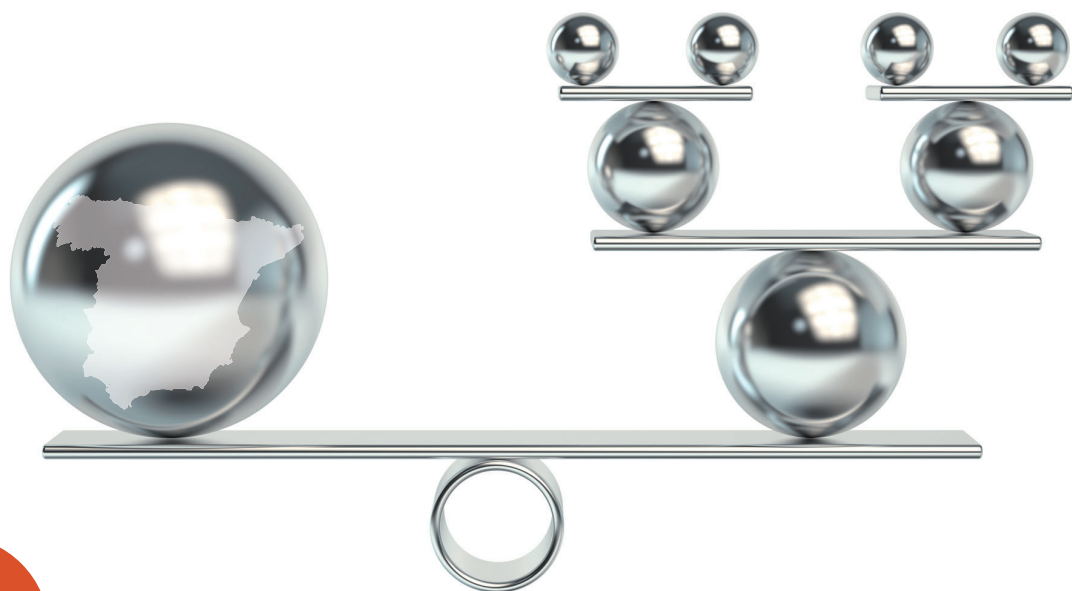


ESTUDIOS

EF

JUNIO 2016



# FINANCIACIÓN AUTONÓMICA DE RÉGIMEN COMÚN: UNA REFORMA NECESARIA

economistas  
Consejo General



## PRESENTACIÓN

La gran crisis que acabamos de padecer, junto a una cierta inestabilidad institucional y el incumplimiento de los objetivos de reducción del déficit, que en buena parte se achaca a las Comunidades Autónomas, vuelve a dar intensidad al debate en torno a la financiación de las Comunidades Autónomas, responsables de la prestación de importantes servicios propios del Estado del Bienestar. La sostenibilidad de esos servicios públicos es hoy una preocupación compartida por ciudadanos y gestores políticos.

El sistema de financiación autonómica, que en su última versión data de 2009, ha de ser revisado principalmente por dos motivos: primero, porque la financiación de los servicios transferidos a estos entes, en general, parece insuficiente; y segundo, por la excesiva desigualdad en la financiación *per cápita* entre CCAA, no sólo como consecuencia del sistema foral, sino también por la que se produce entre CCAA de régimen común.

Creemos que habrá que volver a hablar de varios temas: de los recursos del sistema para que cumpla con el principio de suficiencia y, por lo tanto, de los tributos cedidos, algunos de los cuales tienen una regulación obsoleta; de la corresponsabilidad fiscal; de la nivelación entre Comunidades; y de la interpretación de la solidaridad. Asimismo, creemos que merece la pena reflexionar sobre el modelo de agencias tributarias que queremos y discutir los papeles del Consejo de Política Fiscal y Financiera y del propio Senado.

Por todo ello, el Consejo General de Economistas ha considerado necesario elaborar este estudio sobre la reforma de la financiación autonómica, con la intención de contribuir a la reflexión y al debate que toda sociedad democrática debe llevar a cabo ante un problema que precisa ser resuelto, aun sabiendo que —al igual que ocurre en los países federales— no existe una solución definitiva y atemporal. Las sucesivas adaptaciones y correcciones serán necesarias e inevitables, lo que requerirá un marco institucional apropiado.

Para la realización de este estudio, se creó una Comisión al efecto, coordinada por **Ernesto I. Gómez Tarragona**, decano del Colegio de Economistas de La Rioja, y formada por **Luis Caramés Viéitez**, catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Santiago de Compostela y asesor de coyuntura del Consejo General de Economistas; **Luis del Amo Carbajo**, secretario técnico del REAF-REGAF —órgano especializado en materia fiscal del Consejo General de Economistas—; **Pascual Fernández Martínez**, decano del Colegio de Economistas de Madrid; **Salvador Guillermo Viñeta**, economista y representante del CGE en la Comisión Permanente del Consejo Superior de Estadística; **Juan Manuel Pérez Mira**, decano del Colegio de Economistas de Valencia; **Jesús Quintas Bermúdez**, miembro del Comité Técnico del REAF-REGAF y **Jesús Sanmartín Mariñas**, presidente del REAF-REGAF. Gracias a todos ellos, porque sin sus aportaciones este estudio no hubiera podido hacerse realidad. Mención especial merecen **Juan José Rubio Guerrero**, catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Castilla-La Mancha, y **Santiago Álvarez García**, profesor titular de Hacienda Pública de la Universidad de Oviedo, autores del artículo titulado *Sistema de Financiación Autonómica: problemas de funcionamiento y perspectivas de reforma*, cuyo contenido ha sido un soporte fundamental para la realización de este trabajo.

Valentín Pich  
PRESIDENTE



## ÍNDICE

<b>FUNCIONAMIENTO DEL MODELO DE FINANCIACIÓN .....</b>	<b>7</b>
1. Estructura del sistema de financiación en las CCAA de régimen común .....	7
2. Funcionamiento del actual sistema de financiación de las CCAA de régimen común. Consideraciones sobre el mismo.....	9
<b>PRINCIPALES PROBLEMAS DEL ACTUAL SISTEMA DE FINANCIACIÓN .....</b>	<b>12</b>
<b>PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN .....</b>	<b>13</b>
<b>OTRAS CUESTIONES A ANALIZAR .....</b>	<b>15</b>
1. La gestión tributaria .....	15
2. El Consejo de Política Fiscal y Financiera .....	16
<b>RESUMEN .....</b>	<b>17</b>
1. Conclusiones .....	17
2. Propuestas de reforma .....	18
<b>GLOSARIO DE SIGLAS .....</b>	<b>21</b>



## FUNCIONAMIENTO DEL MODELO DE FINANCIACIÓN

### 1. ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN EN LAS CCAA DE RÉGIMEN COMÚN

La reforma aprobada el 15 de julio de 2009 por el Consejo de Política Fiscal y Financiera afectó a aspectos fundamentales de la financiación autonómica, entre los que cabe destacar la ampliación de la cesión tributaria a las Comunidades –la participación en el IRPF aumentó del 33 al 50%, la participación en el IVA pasó del 35 al 50% y la participación en los Impuestos Especiales de Fabricación aumentó del 40 al 58%–, la aportación de importantes recursos adicionales por parte del Estado, y el diseño de un complejo sistema de transferencias.

Todos estos cambios se estructuraron en torno a cuatro ejes básicos:

1. El refuerzo de las prestaciones del Estado del Bienestar, en el marco de la estabilidad presupuestaria.
2. El incremento de la equidad y la suficiencia en la financiación del conjunto de las competencias autonómicas.
3. El aumento de la autonomía y la corresponsabilidad.
4. La mejora de la dinámica y estabilidad del sistema y de su capacidad de ajuste a las necesidades de gasto.

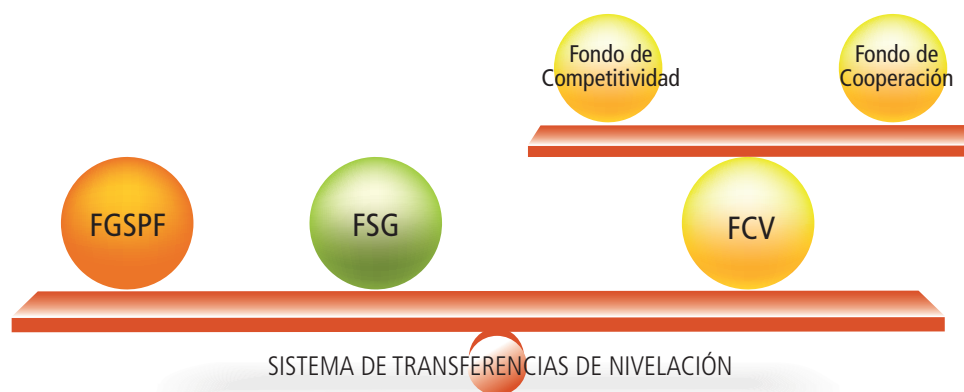
La reforma aprobada el 15 de julio de 2009 por el Consejo de Política Fiscal y Financiera afectó a aspectos fundamentales de la financiación autonómica, entre los que cabe destacar la **ampliación de la cesión tributaria a las Comunidades**.

En términos de equidad y suficiencia, el modelo –según el Consejo de Política Fiscal– pretende “*garantizar que, dentro del marco de suficiencia global, los recursos financieros para la prestación de los servicios básicos del Estado del Bienestar sirvan para que los citados servicios puedan ser prestados en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos, independientemente de su lugar de residencia, en términos de población ajustada o unidad de necesidad (...) Esta garantía, inexistente actualmente, es uno de los elementos fundamentales para alcanzar la compatibilidad entre los principios de equidad y autonomía en un entorno descentralizado y se instrumentalizará mediante un Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales*”. Al mismo tiempo, se declaraba que el sistema continuará asegurando la financiación de todas las competencias transferidas a las Comunidades Autónomas, garantizando que ninguna pierda recursos respecto al sistema anterior con el cambio.

Para cumplir todos estos objetivos, se diseñó un complejo SISTEMA DE TRANSFERENCIAS DE NIVELACIÓN, articulado a través de cuatro fondos:

- El Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF), que tiene como objetivo garantizar que todas las Comunidades puedan ofrecer un nivel similar en la prestación de los servicios públicos fundamentales: sanidad, educación y servicios sociales. Supone un 80% de los recursos totales del sistema y se financia con una aportación del 75% de los ingresos tributarios (normativos) de las Comunidades Autónomas y un 5% de recursos adicionales procedentes de la Administración del Estado.
- El Fondo de Suficiencia Global (FSG), similar al anterior Fondo de Suficiencia (FS) del modelo vigente desde 2002 hasta 2009, tiene como finalidad contribuir a la financiación de todas las competencias transferidas y asegurar a cada Comunidad Autónoma el mantenimiento del *statu quo*, es decir, que ninguna de ellas va a perder recursos respecto a los que recibía en el sistema anterior. La financiación a percibir del FSG, más el 25% de los ingresos tributarios que las Comunidades retienen tras la aportación al FGSPF, supone aproximadamente un 16,5% de los recursos totales del sistema.

- Dos Fondos de Convergencia (FCV): el Fondo de Competitividad, cuyo objetivo es reducir las diferencias de financiación per cápita entre Comunidades; y el Fondo de Cooperación, cuyos recursos se distribuyen entre las Autonomías de menor renta *per cápita* y aquellas que tengan una dinámica poblacional especialmente negativa. Se financian con recursos adicionales procedentes de la Administración del Estado y suponen el 3,5% de los recursos totales del sistema.



Cuadro Nº 1 · Determinación de las necesidades de financiación

Comunidad Autónoma	Statu quo 2009	Competencias Específicas	Statu quo homogéneo	Incremento de recursos en 2009	Incremento de recursos en 2010	Total recursos adicionales	Total recursos nuevo modelo	Total recursos homogéneos nuevo modelo	Recursos por habitante ajustado*
CATALUÑA	15.214.740,10	1.807.199,77	13.407.540,33	1.986.097,60	419.718,55	2.405.816,15	17.620.556,25	15.813.356,48	2.140,99
GALICIA	5.729.107,75	179.560,59	5.549.547,16	485.842,49	162.302,85	648.145,34	6.377.253,09	6.197.692,50	2.088,92
ANDALUCÍA	14.904.227,64	570.213,14	14.334.014,50	1.087.524,05	574.048,22	1.661.572,27	16.565.799,91	15.995.586,77	1.957,79
ASTURIAS	2.273.533,55	42.382,28	2.231.151,27	145.188,05	65.751,61	210.939,66	2.484.473,21	2.442.090,93	2.170,51
CANTABRIA	1.401.128,34	75.428,59	1.325.699,75	71.405,94	39.151,38	110.557,32	1.511.685,66	1.436.257,07	2.442,85
LA RIOJA	703.737,89	31.732,24	672.005,65	44.948,87	25.608,53	70.557,40	774.295,29	742.563,05	2.279,03
MURCIA	2.392.718,45	10.962,36	2.381.756,09	362.432,85	87.290,66	449.723,51	2.842.441,96	2.831.479,60	1.999,22
C. VALENCIANA	8.288.774,94	189.563,16	8.099.211,78	1.412.906,46	205.032,12	1.617.938,58	9.906.713,52	9.717.150,36	1.943,75
ARAGÓN	2.855.957,50	49.767,92	2.806.189,58	178.429,44	90.376,72	268.806,16	3.124.763,66	3.074.995,74	2.173,05
C. LA MANCHA	3.924.816,60	6.852,59	3.917.964,01	335.461,81	137.859,50	473.321,31	4.398.137,91	4.391.285,32	1.998,26
CANARIAS	3.466.475,27	143.262,27	3.323.213,00	371.430,30	83.439,65	454.869,95	3.921.345,22	3.778.082,95	1.734,77
EXTREMADURA	2.322.230,88	4.314,56	2.317.916,32	158.459,69	68.736,59	227.196,28	2.549.427,16	2.545.112,60	2.178,36
BALEARES	1.718.400,14	61.840,76	1.656.559,38	531.879,04	55.550,00	587.429,04	2.305.829,18	2.243.988,42	2.050,41
MADRID	12.106.808,68	613.514,21	11.493.294,47	1.641.125,33	239.353,95	1.880.479,28	13.987.287,96	13.373.773,75	2.224,95
C. LEÓN	5.411.011,21	7.841,20	5.403.170,01	384.513,12	145.779,69	530.292,81	5.941.304,02	5.933.462,82	2.158,15
<b>TOTAL</b>	<b>82.713.668,89</b>	<b>3.794.435,64</b>	<b>78.919.233,25</b>	<b>9.197.717,04</b>	<b>2.400.000,02</b>	<b>11.597.717,06</b>	<b>94.311.385,95</b>	<b>90.516.950,31</b>	<b>2.067,03</b>

\*Recursos homogéneos por habitante ajustado, según los datos de población total y ajustada correspondientes al año 2009.

FUENTE: J.J. Rubio Guerrero y Santiago Álvarez García a partir de Ministerio de Economía y Hacienda (2011).



El modelo introdujo un principio de equidad horizontal, con un criterio de nivelación parcial, limitado al 75% de los ingresos tributarios, con el objetivo de garantizar la igualdad en la prestación de determinados servicios públicos fundamentales. Sin embargo, a pesar de la relevancia que se quiso otorgar al FGSPF<sup>1</sup> y a la población ajustada como unidad de necesidad en el reparto de recursos<sup>2</sup>, la cláusula de mantenimiento del *statu quo* y el reparto con criterios políticos de los fondos adicionales que aportó el Estado en los dos primeros años de funcionamiento del sistema provocan un reparto final de recursos difícil de explicar en términos de equidad, y contribuyen a mantener unas diferencias entre Comunidades que no se corresponden con sus necesidades de gasto, tal y como puede apreciarse en el Cuadro 1 anterior.

## 2. FUNCIONAMIENTO DEL ACTUAL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN. CONSIDERACIONES SOBRE EL MISMO.

En el Cuadro 2 y el Gráfico 1 siguientes se sintetiza la dinámica del funcionamiento del sistema de financiación, a partir del reparto de los distintos fondos que configuran el mismo, en el ejercicio 2013, último liquidado. Como elemento de comparación se ha considerado la **financiación por habitante ajustado (FT)** y los resultados se han homogeneizado, restando de la participación en el FSG las cantidades que corresponden a la financiación de competencias singulares de las distintas Comunidades Autónomas (CCAA).

### Cuadro Nº 2 · Funcionamiento del modelo de financiación autonómica en 2013

(En índice sobre la media por habitante ajustado = 100)

Comunidad Autónoma	Capacidad Fiscal (CF)	25% CF+ FGSPF	25% CF+ FGSPF + FSG	FT
MADRID	140,97	109,40	102,03	99,07
CATALUÑA	119,62	104,50	99,24	98,93
BALEARES	118,35	104,21	78,14	99,39
CANTABRIA	113,41	103,08	132,55	130,64
ARAGÓN	106,60	101,52	112,01	108,16
LA RIOJA	101,41	100,32	122,28	120,40
ASTURIAS	100,80	100,18	109,09	108,15
C. VALENCIANA	96,43	99,18	88,81	95,01
C. LEÓN	93,04	98,40	109,85	108,67
GALICIA	86,72	96,95	105,54	104,75
MURCIA	85,91	96,77	95,29	95,10
ANDALUCÍA	82,27	95,93	98,66	96,46
C. LA MANCHA	81,55	95,77	101,95	101,58
EXTREMADURA	71,13	93,37	113,76	113,05
CANARIAS	42,22	86,74	86,67	87,03

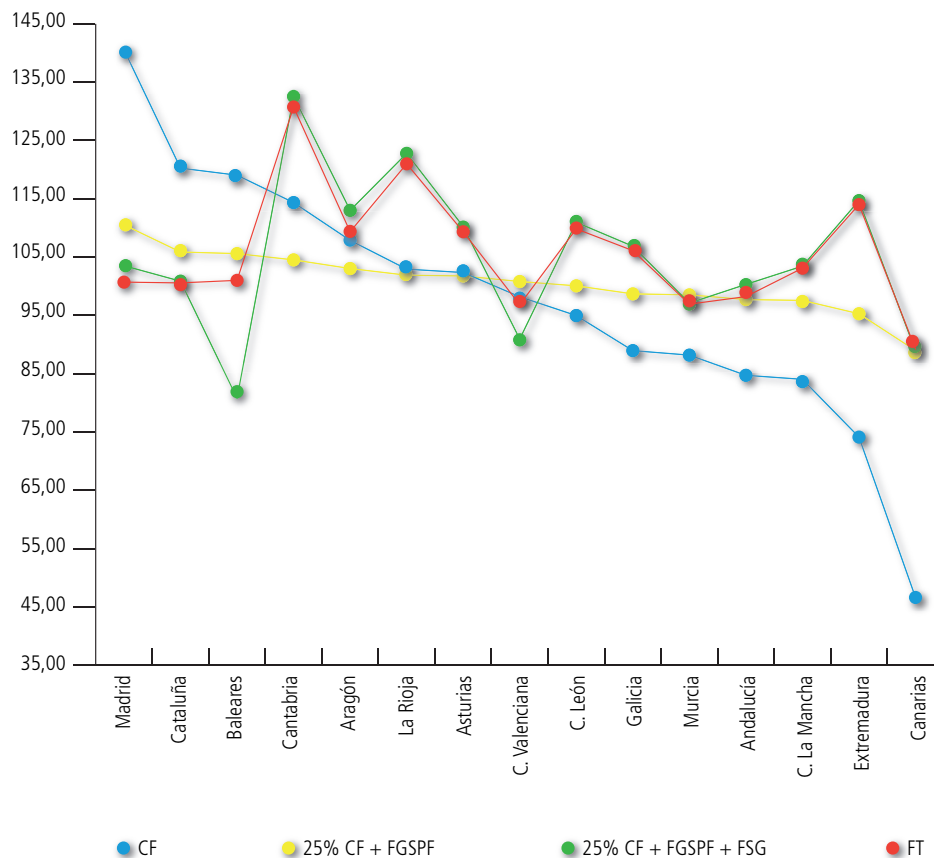
FUENTE: Elaboración propia a partir de la liquidación del sistema de financiación en el ejercicio 2013

1. Como destaca Zabalza: "el Fondo de Garantía, a pesar del énfasis que la Ley pone en el mismo, a los efectos de la distribución de recursos en el año 2009, no es más que una forma de etiquetar un determinado volumen de recursos, sin ningún efecto sobre la distribución final de la totalidad de los mismos".

2. Borraz y Cantalapiedra han puesto acertadamente de manifiesto que la población ajustada es un criterio que se aplica para distribuir recursos, no para la estimación de necesidades de gasto, como sucedía en el modelo de financiación anterior.

El primer componente del sistema es la **capacidad fiscal (CF)**, es decir, la recaudación procedente de los tributos cedidos y compartidos con el Estado. Las diferencias de recursos entre Comunidades son muy elevadas, ya que, participando de la misma cesta tributaria, es obvio que la capacidad fiscal de las Comunidades más ricas –Madrid, Baleares o Cataluña– es muy superior que la de otras Comunidades como Andalucía, Castilla-La Mancha o Extremadura. Un caso singular es el de la Comunidad de Canarias, ya que el sistema no incluye la recaudación de los tributos que conforma su régimen fiscal especial. Por otra parte, el sistema no captura las diferencias recaudatorias procedentes del mayor o menor esfuerzo fiscal que realizan las CCAA, ya que los ingresos tributarios se calculan en términos de recaudación normativa.

Gráfico 1: Funcionamiento del sistema de financiación autonómica en el ejercicio 2013



FUENTE: Elaboración propia a partir de la liquidación del sistema de financiación en el ejercicio 2013.

Para corregir las diferencias en capacidad fiscal, se aplican los distintos mecanismos de nivelación descritos en los apartados anteriores. En primer lugar, las CCAA participan del FGSPF, recibiendo la transferencia que les corresponde en función de su población ajustada. Como hemos visto en el epígrafe anterior, este paso supone nivelar el 75% de los ingresos tributarios normativos, conservando las Comunidades Autónomas el 25% restante. Los datos muestran cómo las Comunidades con mayor capacidad fiscal pierden recursos y se aproximan a la media de financiación, mientras que las que tenían unos ingresos tributarios menores ganan recursos y se aproximan a la media.

Sin embargo, el sistema de financiación no termina con este proceso de nivelación, ya que contiene otros fondos a distribuir entre las CCAA. En primer lugar, es necesario adicionar los recursos procedentes del FSG, que garantiza a cada Comunidad el *statu quo* 2009 más la parte que le ha correspondido en el reparto de los fondos aportados

por el gobierno central. Por último, cada Comunidad recibe los recursos que le corresponden de los FCV, con lo que llegamos a la financiación total homogénea por habitante ajustado (FT).

Entendemos que, cuando se aborda la reforma del sistema, está operando como cláusula restrictiva el mantenimiento de una situación previa y que el reparto de los Fondos de Convergencia se debe, sobre todo, a motivaciones políticas, provocando todo ello un reparto de recursos poco transparente y unas diferencias entre Comunidades sin clara justificación.

Al añadir a los recursos parcialmente nivelados las transferencias procedentes del FSG y los FCV, la dispersión en los ingresos entre CCAA experimenta un fuerte incremento, con unas diferencias de recursos que no se corresponde ni con sus necesidades de gasto ni responden tampoco a las diferencias de capacidad fiscal. Tampoco cumple con el denominado principio de ordinalidad, al que tanta importancia se concedió en la reforma, según el cual la nivelación debería reducir las diferencias de recursos por habitante ajustado entre las CCAA, pero sin alterar su orden, de forma que aquellas con mayores recursos tributarios antes de la nivelación deberían tener también mayores recursos después de ese proceso. Las tres Comunidades con mayor capacidad fiscal –Madrid, Cataluña y Baleares– acaban teniendo una financiación total inferior a la media, aunque en el caso de Baleares el resultado se corrige parcialmente por la aplicación de los FCV. Sin embargo, Extremadura, con una capacidad fiscal muy inferior a la media –71,13%– disfruta de una FT por habitante ajustado muy superior a la media –el 113,05%.

El “efecto reordenación” inducido por el funcionamiento de los mecanismos de nivelación se aprecia de forma nítida en el Cuadro 3. El sistema resulta especialmente arbitrario, ya que se pueden encontrar todos los supuestos posibles. Regiones con capacidad fiscal superior a la media mantienen –o incluso mejoran– sus resultados después de la nivelación; mientras otras los empeoran. En el otro extremo, CCAA con capacidad fiscal inferior a la media continúan por debajo de ésta después de la nivelación, mientras otras mejoran sus resultados.

**Cuadro 3: “Efecto reordenación” inducido por los mecanismos de nivelación del modelo de financiación en el ejercicio 2013** (En índice sobre la media por habitante ajustado = 100)

Comunidad Autónoma	Ingresos tributarios	Posición	Financiación normativa homogénea	Posición
MADRID	135,57	1	95,27	11
CATALUÑA	117,93	2	97,53	10
BALEARES	117,80	3	98,93	9
CANTABRIA	114,71	4	132,13	1
ARAGÓN	114,00	5	115,67	5
ASTURIAS	106,97	6	114,78	6
LA RIOJA	104,65	7	124,25	2
C. LEÓN	101,29	8	118,30	4
GALICIA	93,47	9	112,91	7
C. VALENCIANA	92,61	10	91,24	14
C. LA MANCHA	86,17	11	107,33	8
MURCIA	84,28	12	93,29	13
ANDALUCÍA	79,79	13	93,55	12
EXTREMADURA	76,05	14	120,87	3
CANARIAS	42,95	15	88,53	15

FUENTE: Elaboración propia a partir de la liquidación del sistema de financiación en el ejercicio 2013

## PRINCIPALES PROBLEMAS DEL ACTUAL SISTEMA DE FINANCIACIÓN

- La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común realizada en el año 2009 tuvo **dos objetivos fundamentales**: garantizar la suficiencia financiera y la igualdad de recursos para la financiación de los servicios públicos básicos.
- El primer objetivo se ha visto lastrado por la crisis económica y su incidencia en la recaudación tributaria, que ha colaborado en buena medida al incumplimiento de los objetivos de déficit y al incremento de deuda pública. En este sentido, uno de los principales problemas de la reforma reside en la diferente situación económica del país entre el año base de negociación, 2007, y el año 2009, en el que el acuerdo se puso en práctica.
- En términos de equidad, no se han conseguido resolver los problemas que se atribuían al modelo anterior. La pauta redistributiva provocada por la aplicación del FGSPF se ve desvirtuada cuando se adicionan los recursos procedentes del FSG y de los FCV (Vilalta, 2015). Estos mecanismos provocan un reparto final de recursos difícil de explicar en términos de equidad y contribuyen a mantener unas diferencias de recursos entre Comunidades que no se corresponden con sus necesidades de gasto; tampoco se han resuelto los problemas de falta de ordinalidad de los sistemas anteriores, lo que provoca un reparto arbitrario de recursos (De la Fuente, 2013; Lago y Martínez-Vázquez, 2015).
- Finalmente, en términos de autonomía y corresponsabilidad fiscal, el cambio de modelo supuso que ganaran peso los recursos procedentes de los tributos cedidos frente a las transferencias del Estado. Sin embargo, las competencias normativas de las CCAA en este ámbito no experimentaron cambios significativos en relación con el sistema anterior de financiación y, además, **que el 75% de los recursos tributarios de las mismas pasen a engrosar el FGSPF, lastra de manera importantísima la corresponsabilidad.**
- Otro grave problema del sistema es la asimetría, y no solo por la que se produce respecto a los territorios forales, sino también la que se manifiesta entre las Comunidades uniprovinciales, que han absorbido las Haciendas y competencias de las Diputaciones Forales, al contrario de las otras Autonomías, en las que se mantienen las competencias propias de las Provincias. Asimismo, Canarias, Ceuta y Melilla no forman parte del territorio aduanero de la UE, y tienen su sistema propio de imposición indirecta distinto al armonizado en el territorio de aplicación del IVA.
- Por otra parte, mientras nuestro sistema tributario se ha reformado en varias legislaturas en lo que respecta al IRPF y al Impuesto sobre Sociedades, **los tributos íntimamente ligados a la financiación autonómica** como Sucesiones y Donaciones, Patrimonio o Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados **solo han tenido algún mínimo retoque, habiendo quedado un tanto obsoletos.**
- Asimismo, **el funcionamiento del sistema se ha vuelto excesivamente complejo**, lo que le resta transparencia, y con unos resultados en torno a los cuales ha ido disminuyendo el consenso.

## PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN

- En primer lugar, parece necesario **definir el nivel de gasto necesario para atender los servicios transferidos**, teniendo en cuenta las peculiaridades de cada territorio, tales como la demografía o la geografía, atendiendo especialmente al envejecimiento de la población y contemplando la dispersión de la misma, factores que influyen directamente en la demanda y en el coste de los servicios.
- Por lo tanto, la reforma ha de partir de un **acuerdo acerca de cuál ha de ser el volumen total de recursos que el Estado está dispuesto a poner a disposición del sistema, pero teniendo en cuenta que, como todo parece indicar, deberá inyectar más recursos** porque, desde la última reforma del sistema, el gasto sanitario ha aumentado, entre otros factores, por el incremento de la demanda debido al envejecimiento de la población y a la creciente sofisticación de la medicina, y también se ha incrementado, aunque en menor medida, el gasto en educación.
- Asimismo, habrá que **cuantificar el volumen de recursos tributarios que puede obtener cada Comunidad Autónoma de los tributos cedidos**, a igualdad de esfuerzo fiscal, según el índice de riqueza y grado de desarrollo de cada una de ellas. Para ello hemos de ser realistas, trabajando con los datos que tenemos en estos momentos cuando aún estamos saliendo de una profunda crisis económica y, en consecuencia, recaudatoria. No se puede perder de vista que esta situación ha tenido especial incidencia en los tributos ligados a la financiación autonómica que, muchos de ellos, son dependientes patológicamente del sector inmobiliario.
- En cuanto a los **tributos, seguramente habrá que revisar la cesta de los mismos y acometer las reformas técnicas tantas veces aplazadas**, planteándonos si un gravamen como el de Actos Jurídicos Documentados, por ejemplo, tiene mucho sentido en una economía desarrollada como la nuestra, si el Impuesto sobre el Patrimonio o el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones no habrá que redefinirlos en el marco de la tributación sobre la riqueza, sin que pueda ser ajeno a lo anterior el IBI –que no deja de ser un impuesto sobre la riqueza inmobiliaria– o el IRPF –que grava en algún caso rentas estimadas, lo que en definitiva constituye otro gravamen sobre la riqueza–. Además, la reforma de la financiación autonómica quedará incompleta si no va acompañada de la **revisión de la financiación local**.
- Asimismo, será preciso **redefinir la capacidad normativa de las CCAA en los distintos tributos cedidos, en aras de preservar el principio de corresponsabilidad fiscal**, sin que ello produzca desigualdades radicales de tributación en función de la residencia. En este campo también sería conveniente que el Estado diera un marco normativo común a las principales figuras de la tributación medioambiental, las cuales están copadas ahora mismo por tributos propios, con hechos imposables similares y, sin embargo, con una regulación bastante diferente en unas u otras Comunidades. Con ello se unificaría la regulación de los elementos esenciales de estos tributos aunque se cediera totalmente la recaudación a las Autonomías y se otorgara a éstas ciertas competencias normativas.
- Para que se pueda hacer una correcta distribución de los recursos tributarios obtenidos por las CCAA y de los aportados por el Estado central, será preciso **revisar el concepto de población ajustada del modelo actual**, que no responde a un estudio riguroso de necesidades, como se ha realizado en algunos países, para que se refleje mejor el principio de necesidad. Se trataría de ajustar la población teniendo en cuenta a colectivos que requieren mayor gasto educativo, como los jóvenes en edad escolar, o más gasto sanitario, como los mayores, corrigiendo

por superficie y dispersión, pero sin tener en cuenta factores como la congestión o el diferencial de costes por el IPC regional. Con un estudio riguroso de esta variable ya se podrían mejorar algunas deficiencias de la distribución que se aplica.

- Naturalmente, en cuanto al cumplimiento del principio de solidaridad, **algunas CCAA tendrán que poner parte de esos recursos a disposición del sistema para redistribuirlos a las CCAA deficitarias y, probablemente, el Estado también deberá aportar recursos a los fondos de compensación entre Comunidades.** Estos mecanismos de nivelación deberían ser lo más sencillos posibles para que el sistema sea transparente y se debería intentar respetar el principio de ordinalidad. Una posibilidad sería modificar los porcentajes de distribución de los tributos autonómicos. Si en estos momentos cada Comunidad Autónoma solo retiene para sí el 25% de estos tributos, aportando el 75% al FGSPF, se podría estudiar la posibilidad de incrementar, por ejemplo, hasta un 40% lo que se reservan para financiar sus gastos, disminuyendo la aportación al FGSPF hasta un 60%, debiendo incrementar el Estado su aportación de recursos adicionales para poder garantizar los servicios públicos fundamentales. Esta aportación de recursos adicionales quedaría compensada, en parte, con la eliminación de los fondos de suficiencia y de convergencia. Con ello se conseguiría un sistema más simple y, por lo tanto, más transparente (un solo fondo repartido en función de una sola variable, la población ajustada).
- Todo esto debería venir acompañado de una **regulación positiva del principio de lealtad institucional** para que el mismo no quede en una declaración de intenciones y se supere su existencia como mero principio retórico. Ello se podría llevar a cabo estipulando que cada norma autonómica que pueda incidir en el gasto público o en los ingresos tributarios sea objeto de medición, toma en consideración, publicación de impactos y compensación en su caso.

Definir el nivel de gasto necesario para atender los servicios transferidos

Acordar el volumen de recursos que el Estado pone a disposición del sistema

Cuantificar el volumen de recursos tributarios que puede obtener cada Comunidad Autónoma de los tributos cedidos

Revisar la cesta de tributos y acometer las reformas técnicas. Revisión de la financiación local.

Redefinir la capacidad normativa de las CCAA en los tributos cedidos. Preservar el principio de corresponsabilidad fiscal

Revisar el concepto de población ajustada del modelo actual

Cumplimiento del principio de solidaridad con mecanismos de nivelación más sencillos

Modificar los porcentajes de distribución de los tributos autonómicos y eliminar los FSG y FCV

Respetar el principio de ordinalidad

Regulación positiva del principio de lealtad institucional

## OTRAS CUESTIONES A ANALIZAR

### 1. LA GESTIÓN TRIBUTARIA

El modelo de financiación autonómico actual contempla los tributos propios y los tributos cedidos total o parcialmente. Únicamente los tributos propios y algunos cedidos totalmente son gestionados, liquidados, recaudados e inspeccionados por las CCAA.

Debe recordarse que algunas CCAA han creado sus propias Agencias Tributarias, fundamentándose en la Ley 23/2007 y de acuerdo con la reforma de sus Estatutos de Autonomía. Es el caso –hasta el momento– de Cataluña, Cantabria, Andalucía y Baleares.

Por otro lado, la Agencia Estatal de Administración Tributaria, AEAT, sigue recaudando los tributos no cedidos, como el Impuesto sobre Sociedades, los cedidos parcialmente sin que las Comunidades tengan capacidad normativa, como el IVA, y alguno cedido parcialmente y con capacidad normativa para las CCAA, como el Impuesto sobre la Renta. Además, la AEAT está descentralizada a través de Delegaciones y Administraciones que cubren todo el territorio.

Como poco cabrían dos modelos: el vigente, con una Agencia tributaria estatal y agencias autonómicas que actúan en coordinación en determinados tributos y entre las que existe cierto flujo de información; y un modelo de Autonomía Fiscal Plena, caracterizado porque las CCAA asumieran competencias completas o muy amplias en materia de gestión tributaria.

Naturalmente, cada uno de ellos tiene ventajas e inconvenientes, pero no podemos perder de vista que lo que pedimos a estos organismos es relativamente simple: asegurar el cumplimiento fiscal y facilitar las obligaciones tributarias a los contribuyentes mediante servicios de información y asistencia.

En todo caso, con uno u otro tipo de organización, y a pesar de que la Agencia tributaria española soporta perfectamente la comparación con los países de nuestro entorno, sin duda existe margen de mejora. Seguro que se puede avanzar en la organización del trabajo integrando áreas, incluso unificando dentro de lo posible la recaudación tributaria y la de la Seguridad Social, especializando funcionarios, perfeccionando la segmentación de contribuyentes y profundizando en la relación cooperativa.

En todo caso, con uno u otro tipo de organización, y a pesar de que la Agencia tributaria española soporta perfectamente la comparación con los países de nuestro entorno, sin duda existe margen de mejora. Seguro que se puede avanzar en la organización del trabajo integrando áreas, incluso unificando dentro de lo posible la recaudación tributaria y la de la Seguridad Social, especializando funcionarios, perfeccionando la segmentación de contribuyentes y profundizando en la relación cooperativa.

Los principales argumentos a favor de una Agencia Tributaria única y relativamente centralizada como la que tenemos son dos:

- El primero es que con este modelo resulta más sencillo recabar y manejar la información, lo cual es básico si tenemos en cuenta que la AEAT puede mantener una actividad administrativa intensiva en tecnología y con unos ratios muy pequeños de contribuyentes/funcionario.

- El segundo es que una **organización grande puede enfrentarse mejor a los retos que exige controlar un fraude cada vez más sofisticado y globalizado** donde existen contribuyentes que operan en el ámbito internacional, entre otras cuestiones porque buena parte de las decisiones se toman por cargos que tienen la suficiente independencia por encontrarse respaldados por un órgano fuerte y por no estar sometidos a la presión que supone la cercanía territorial.

En cuanto a la asistencia e información al contribuyente, con un modelo como este es más fácil que sea uniforme en cuanto a lo que visualiza el contribuyente y en los criterios de aplicación de los tributos.

Precisamente esta independencia se podría reforzar si la AEAT no estuviera incluida en la organización del Ministerio de Hacienda, su director fuera nombrado por el Parlamento y rindiera cuentas al mismo.

**En un modelo de Autonomía Fiscal Plena de las Agencias autonómicas**, en el que estos órganos tuvieran encomendada la recaudación y el control de todos los tributos, para que estas labores no se resintieran **sería preciso crear una especie de consorcio entre Agencias** para la transmisión inmediata de información, realización de planes de gestión, inspección y recaudación conjuntos y coordinados, intentando unificar también las tareas de información y asistencia al contribuyente, para que este no percibiera distintas plataformas, métodos y criterios.

## 2. EL CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA

La coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas debe reforzarse, hacerse más operativa y más equilibrada. Probablemente habrá que pasar por una constitucionalización de este órgano, aunque todo va a depender de cómo se encare, si llega a hacerse, la reforma del Senado como Cámara de representación territorial. Como se sabe, el Consejo fue configurado inicialmente como órgano consultivo y de deliberación, para completarse luego con funciones de coordinación y otras, entre las que destacan aquellas relacionadas con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Sobre su composición y reglas de votación, caben también mejoras relevantes.

Probablemente habrá que pasar por una constitucionalización de este órgano (...) Sobre su composición y reglas de votación, caben también mejoras relevantes.



## RESUMEN

### 1. CONCLUSIONES

El sistema de financiación nacido de la última reforma de 2009 no es transparente.

Unas Comunidades tienen una capacidad recaudatoria muy diferente a otras.

El resultado del sistema es un reparto de recursos arbitrario y mantiene unas diferencias entre Comunidades que no se explican por sus necesidades de gasto.

El sistema altera el principio de ordinalidad en el sentido de que, después del reparto, Comunidades con mayor capacidad recaudatoria pasan a tener menor financiación por habitante que otras con menor capacidad.

Este hecho se produce, fundamentalmente, porque se ha querido mantener una situación previa a esta reforma y por el reparto de los fondos de Convergencia que obedece más a criterios institucionales que técnicos.

Los recursos globales de las CCAA se ha demostrado que son insuficientes, durante y después de la crisis, para atender los gastos de los servicios transferidos.

No se cumple con el principio de corresponsabilidad fiscal porque, a la vez que se otorgan amplias capacidades normativas en algunos tributos a las Comunidades, el 75% de sus ingresos tributarios tienen que pasar a engrosar un fondo estatal (el FGSPF).

La cesta de tributos cedidos no es coherente con una tributación global sobre la riqueza y alguno de ellos está obsoleto. Asimismo, la regulación de los tributos propios, en general medioambientales, es ingestionable.

Existe un problema de asimetría, no solo entre las Comunidades forales y las de régimen común, sino también entre Comunidades uniprovinciales y las demás.

## 2. PROPUESTAS DE REFORMA

1

Definir el nivel de gasto necesario para atender los servicios transferidos con los niveles de eficiencia imprescindibles.

2

Acordar el volumen total de recursos que el Estado está dispuesto a poner a disposición del sistema en función del nivel de gasto.

3

Cuantificar, según grado de riqueza e índice de desarrollo, y a igualdad de esfuerzo fiscal, el volumen de recursos tributarios que puede obtener cada una de las CCAA.

4

Revisar la cesta de tributos cedidos y realizar la reforma normativa que algunos de ellos necesitan, en el supuesto de que se siga con este modelo.

5

Redefinir la capacidad normativa para graduar las diferencias de tributación en función del territorio.

6

Estudiar los principales tributos medioambientales creados por las CCAA para darles a muchos de ellos un marco normativo común con cesión de amplias capacidades normativas.

7

Revisar el concepto de población ajustada reflejando mejor el principio de necesidad, pues constituirá la base que permitirá cumplir con los principios de suficiencia en cada Comunidad y de solidaridad en el conjunto del sistema.

8

Rebajar el porcentaje de los recursos tributarios que aporta cada Comunidad Autónoma al FGSPF, que en estos momentos es del 75%, con lo que se cumpliría mejor con el principio de corresponsabilidad fiscal.

A la vez, deberían desaparecer los restantes Fondos, con el importe de los cuales el Estado podría nutrir dicho FGSPF, aportando además nuevos recursos, con lo que se ganaría en transparencia.

9

10

Simplificar el sistema de nivelación y respetar el principio de ordinalidad.

Regulación positiva del principio de lealtad institucional.

11

12

Incremento de interacción entre la AEAT y las Agencias tributarias u otros organismos autonómicos, así como con la recaudación de la Seguridad Social.

Profundizar en la independencia de la AEAT del poder ejecutivo, pasando a ser controlada por el Parlamento.

13

14

Reforma del Consejo de Política Fiscal y Financiera.



## GLOSARIO DE SIGLAS

### AEAT

Agencia Estatal de Administración Tributaria

### CCAA

Comunidades Autónomas

### CF

Capacidad Fiscal

### FCV

Fondos de Convergencia

### FGSPF

Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales

### FS

Fondo de Suficiencia

### FSG

Fondo de Suficiencia Global

### FT

Financiación por Habitante Ajustado

### IBI

Impuesto sobre Bienes Inmuebles

### IPC

Índice de Precios al Consumo

### IRPF

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

### IVA

Impuesto sobre el Valor Añadido

### UE

Unión Europea

© Consejo General de Economistas

Diseño y maquetación: desdezero, estudio gráfico

Impresión: Menagui Artes Gráficas

# ESTUDIOS



2015

INFORME SOBRE SEGUNDA OPORTUNIDAD.  
SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE MEJORA

CIERRE CONTABLE DEL EJERCICIO 2014.  
ASPECTOS ECONÓMICO-TRIBUTARIOS DE INTERÉS

EL FUTURO DE LOS MUNICIPIOS. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

DECLARACIÓN DE RENTA Y PATRIMONIO 2014

INMERSOS EN LA REFORMA FISCAL. 80 RECOMENDACIONES

LOS TÍTULOS DE LA UNIVERSIDAD ESPAÑOLA Y LA COLEGIACIÓN  
DEL PROFESIONAL DE LA ECONOMÍA Y LA EMPRESA

PANORAMA DE LA FISCALIDAD AUTONÓMICA Y FORAL 2015

2016

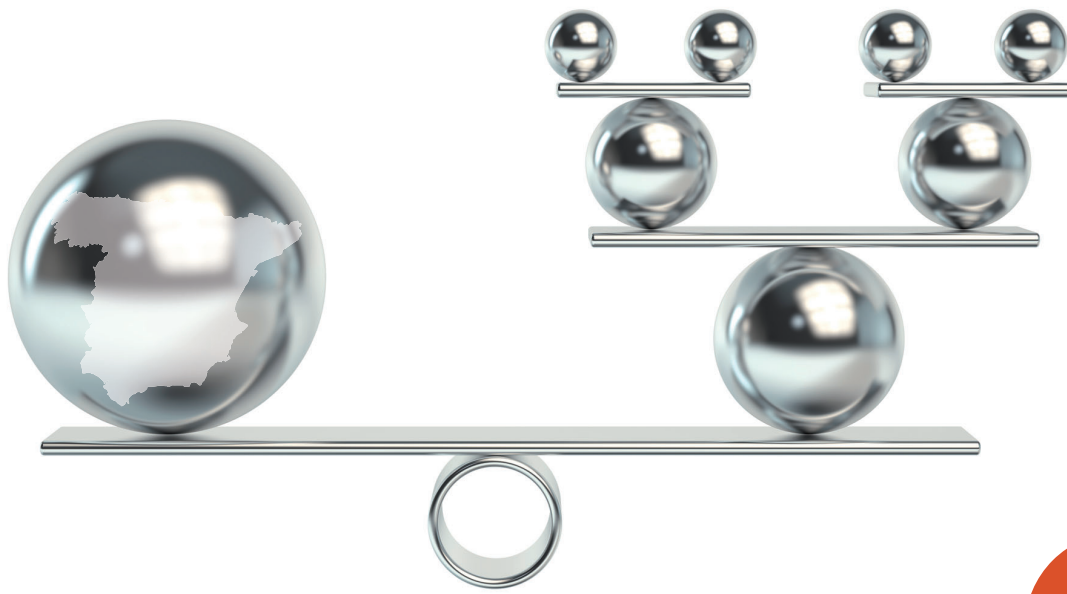
LA APUESTA DE LA UE POR LA PARTICIPACIÓN DE LAS PYMES  
EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

DECLARACIÓN DE RENTA Y PATRIMONIO 2015

MÉTODO DE VALORACIÓN CUANTITATIVA. ADJUDICACIÓN  
DE LA UNIDAD PRODUCTIVA EN SEDE CONCURSAL

PANORAMA DE LA FISCALIDAD AUTONÓMICA Y FORAL 2016





ESTUDIOS

EF

# FINANCIACIÓN AUTONÓMICA DE RÉGIMEN COMÚN: UNA REFORMA NECESARIA

JUNIO 2016

**economistas**  
Consejo General