



EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PROBLEMAS Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

Ignacio Zubiri
Universidad del País Vasco

Resumen

El sistema actual de financiación de las CCAA es un mecanismo engañoso y poco transparente que produce resultados distributivos más que cuestionables. Además, limita la capacidad de las CCAA para, individual o globalmente, modificar de forma sustancial sus recursos. En este trabajo, tras revisar estos problemas, se propone un sistema que los corrige. El sistema propuesto es sencillo y transparente. Divide la financiación en dos componentes (igualdad y territorialidad) cuyos pesos relativos deben determinarse políticamente. El sistema elimina los criterios distributivos arbitrarios y produce una distribución de recursos en las que las CCAA similares tienen recursos similares y las más ricas tienen más. Además, el sistema garantiza la autonomía financiera de las CCAA y la solidaridad en la prestación de los servicios fundamentales.

Abstract

The current system for financing autonomous communities is a deceptive, not-so-transparent mechanism that produces distributive results that are beyond questionable. Furthermore, it limits the capacities of autonomous communities to substantially modify their resources, whether individually or collectively. After reviewing such problems, this work offers a system to correct them. The system that is proposed is simple and transparent. It divides financing into two components (equality and territoriality), whose relative weights must be determined politically. The system eliminates arbitrary distributive criteria and creates a resource distribution system whereby similar autonomous communities have similar resources, and richer communities have more. Furthermore, the system guarantees the financial autonomy of autonomous communities and solidarity in providing fundamental services.

1. Introducción

La historia del sistema español de financiación de las comunidades autónomas (CCAA) es una historia de inestabilidad, reformas continuas y conflictos con algunas CCAA. En parte esto se debe a la complejidad de compatibilizar intereses muy divergentes. Pero también, a que muchas veces el diseño del sistema ha sido utilizado por los gobiernos centrales con intereses partidistas.

El sistema ha sido reformado muchas veces y a lo largo del proceso se han ido incorporando complejidades crecientes y poniendo parches a los problemas más que buscando soluciones estables. En el camino se han creado inequidades difíciles de justificar que se han ido manteniendo, e incluso aumentado, en el tiempo. El resultado es un sistema como el actual muy poco transparente, engañoso en muchos aspectos, que limita sustancialmente la capacidad fiscal de las CCAA y que, además, produce inequidades sustanciales entre las mismas. Por un lado, las CCAA similares reciben recursos per cápita (e incluso por unidad de necesidad) sustancialmente distintos. Y, por otro, las CCAA más ricas además de aportar más impuestos reciben menos recursos.

En lo que sigue se analizan los problemas del sistema actual de financiación de las CCAA y se proponen algunas vías de reforma para resolver estos problemas. El punto de partida es, en la sección 2, revisar cómo es el sistema actual y analizar qué problemas tiene. La sección 3 recapitula y evalúa los problemas más importantes del sistema actual. La Sección 4 propone una reforma del sistema. La sección 5 concluye con un resumen de los argumentos más importantes.

2. Características del sistema actual de financiación

En esta sección se describe de forma crítica el modelo actual de financiación y se analizan los resultados financieros que produce.

2.1. El modelo en el año base

En apariencia el sistema actual de financiación de las CCAA busca un equilibrio entre igualdad y territorialidad¹. Para lograr la equidad se ha creado un fondo para la financiación de los servicios fundamentales (educación, sanidad y servicios sociales) que se reparte entre CCAA en función de la necesidad estimada. A este fondo se le denomina *Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FG)*. La territorialidad se obtiene permitiendo que cada CCAA se quede con un 25 % de los que recauda con los impuestos cedidos². De esta forma, los recursos iniciales, RI_j , que tiene la j -ésima comunidad autónoma (CA) con el sistema actual son:

$$RI_j = AN_j + 0,25T_j \quad [1]$$

donde A es la cuantía del FG, N_j la necesidad relativa de la j -ésima CA y T_j la recaudación potencial³ de la j -ésima CA por impuestos cedidos. En la práctica el fondo A se dota con un 75 % de la recaudación de las CCAA por tributos cedidos y una aportación del Estado. La necesidad relativa, N_j es igual al tamaño de la población ajustado por necesidad.

El ajuste por necesidad se realiza utilizando una suma ponderada de indicadores de necesidad. Formalmente, $N_j = [\sum_i a_i (x_{ij}/X_i)]$ donde (x_{ij}/X_i) es el valor relativo para la CA del i -ésimo indicador de necesidad y a_i el peso que tiene el indicador. Los indicadores más importantes son la población protegida equivalente⁴ relativa (peso 38 %), la población total relativa (30 %), la población relativa menor de 16 años (20,5 %) y la mayor de 65 años (8,5 %). El primer indicador parece querer aproximar la necesidad de sanidad, el segundo la necesidad global, el tercero la de educación y el cuarto la de los servicios sociales. En el otro extremo, la superficie

¹ Un sistema descentralizado es territorial cuando los recursos que se queda una región dependen de la recaudación que se ha generado en la región.

² El 75 % restante se aporta al fondo igualatorio.

³ Para evitar los desincentivos a recaudar, en todos los cálculos de impuestos el sistema utiliza la recaudación potencial por los impuestos cedidos (llamada también recaudación normativa) en vez de lo efectivamente recaudado. Esta cuestión se analiza en la sección 3.

⁴ Esto es igual a la población cubierta por la sanidad pública ponderando cada grupo de edad por un indicador del coste de proveer sanidad al grupo.

(1,8 %) y la dispersión (0,6 %) juegan un papel menor y se incluye un *bonus* para Baleares y Canarias a través de la variable denominada insularidad (0,6 %).

El problema de esta fórmula es que tanto las variables como los pesos asignados a cada una de ellas son arbitrarios y tienen que ver más con la aceptabilidad política de los resultados que con una medida real de la necesidad. ¿Por qué la población tiene un peso del 30 % y no del 40 %? ¿Por qué no se incluyen variables de necesidad como el paro o la tasa de pobreza, o de coste de provisión como los precios relativos? En realidad, como se comprueba más adelante, los resultados que produce esta definición de necesidad son muy cuestionables por lo que, como poco, es una mala medida de la necesidad.

Con todo, la fórmula [1] delimita la financiación de las CCAA con claridad. Se sabe cuánto aporta cada uno a la solidaridad (el 75 % de lo recaudado) y cómo se distribuye el fondo igualatorio. Si la fórmula hubiera sido el final del sistema, ciertamente hubiera habido conflictos sobre si se han cedido suficientes impuestos (T), sobre si la parte territorial (el 25 %) es grande o pequeña o si las variables distributivas del fondo igualatorio son adecuadas o no. Pero en lo esencial el sistema hubiera sido mucho menos conflictivo que el actual. Sin embargo, el sistema no se detuvo aquí y se añadieron dos tipos de transferencias (suficiencia y convergencia) que, como siempre, distorsionaban lo anterior, añadían oscuridad al sistema e intentaban beneficiar a algunos.

El denominado Fondo de Suficiencia (FS) es especialmente sorprendente porque lo que hace en el año base del sistema es deshacer el resultado de la fórmula [1]. Simplemente distribuye los mismos recursos que en [1] según una definición de necesidad distinta y ajusta los recursos de cada CCAA por la diferencia entre lo que obtienen con la nueva definición y lo que obtenían con [1]. De esta forma la transferencia de suficiencia (TS), que recibe cada CA en el año base es:

$$TS_j = \bar{N}_j - RI_j \quad [2]$$

donde \bar{N}_j es la necesidad definida como la suma de lo que recibía la CA con el sistema previo más la parte que se le da (con unos criterios diferentes a los que se usan en la fórmula [1]) de los nuevos recursos que se inyectaron al sistema en el año base. Esta transferencia de suficiencia, TS_j , puede ser positiva o negativa.

Evidentemente, todo esto es un tanto absurdo y abiertamente engañoso porque cuando se suma la participación en [1] y en [2] se obtiene que los recursos de una CA, \bar{R}_j , son:

$$\bar{R}_j = RI_j + FS_j = \bar{N}_j \quad [3]$$

O, lo que es lo mismo, lo que recibe una comunidad es independiente de los factores que el modelo dice determinan la necesidad (los de la fórmula [1]) y carece de componente

territorial. Lo que recibe depende solo de lo que recibía con el modelo anterior más lo que le toca de una distribución *ad hoc* de nuevos recursos. Es decir el sistema iguala todos los recursos y lo hace según una definición de necesidad distinta a la que dice que debería usarse.

En los años posteriores (t) al año base (2007) las cosas no cambian demasiado. Los recursos iniciales se recalculan anualmente con la fórmula [1], y la TS se obtiene actualizando (según el crecimiento de los ingresos fiscales del Estado) su valor año base (la fórmula [2]). Por tanto, los recursos en el año t , \bar{R}_j^t , serán:

$$\bar{R}_j^t = RI_j^t + FS_j^t = \bar{N}_b^j (1 + \alpha_t) + [RI_j^t - RI_b^j (1 + \alpha_t)] \quad [4]$$

donde b hace referencia al año base del acuerdo y α_t a la tasa de crecimiento de los ingresos fiscales del Estado entre año base y el año t . Lo que esta ecuación pone de manifiesto es que la necesidad en el año base (actualizada según el crecimiento de los ingresos fiscales del Estado) según los criterios antiguos, sigue siendo el determinante esencial de los recursos que recibe cada CA en el año t . El único ajuste se produce si hay diferencias entre las tasas de crecimiento de los impuestos cedidos a las CCAA y lo que recauda el Estado. Y es probable que esto no sea demasiado grande, al menos en el corto y medio plazo.

Además del fondo de suficiencia el sistema de financiación actual tiene otras dos transferencias correctoras del resultado inicial. A estas transferencias se las denomina Fondos de Convergencia (FC). Los dos FC que hay son el Fondo de Competitividad (FCT) y Fondo de Cooperación (FCO). En realidad, ni el FCT tiene que ver con la competitividad ni la el FCO demasiado con la cooperación⁵. Se trata de fondos *ad hoc* para intentar satisfacer las demandas de más recursos por parte de algunas CCAA. Estas fondos, se reparten entre algunas CCAA que cumplen ciertos requisitos y en proporción a indicadores de necesidad que nada tienen que ver con los utilizados previamente. De esta forma, llamando FC_j a los recursos que recibe la j -ésima CA por los fondos de convergencia, los recursos totales finales que proporciona el sistema, RT_j , serán:

$$\bar{R}_j^t = RI_j + FS_j + FC_j = N_j + FC_j \quad [5]$$

De esta forma el sistema acaba repartiendo los recursos con unos criterios distintos a los que dice tener (lo relevante es la necesidad medida con los criterios del anterior sistema y el criterio *ad hoc* de reparto de los nuevos recursos) y tiene una igualación mucho más alta que la que dice tener (porque salvo por los fondos de convergencia, el resto de los recursos se reparten en proporción a la necesidad). Simplemente no es verdad que solo se igualen los recursos

⁵ El FCT se reparte entre las CCAA con recursos per cápita (ajustados por necesidad) inferiores a la media. El FCO entre comunidades pobres, con poca densidad y con crecimiento poblacional bajo. Uno de los requisitos para participar en el FCO es revelador de cómo y por qué se diseñan estos fondos. Según la normativa, uno de los criterios para participar en el FCO es que la CA tenga un crecimiento de población inferior al 90 % de la media y una densidad de población inferior a la cifra resultante de multiplicar por 1,25 la densidad media.

para la prestación de necesidades básicas y cada CCAA se quede el 25 % de lo que recauda. Se iguala casi todo y lo que recibe una CA no depende de lo que recauda por impuestos cedidos⁶.

2.2. Evolución dinámica

Los diferentes componentes de los recursos totales evolucionan de forma distinta en el tiempo. Los determinantes principales de la evolución de los recursos son el crecimiento de la capacidad tributaria de las CCAA⁷ y el de la recaudación del Estado. La primera, afecta a parte del FG, y a la parte de la recaudación por impuestos cedidos que se quedan las CCAA. La tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del estado⁸ (ITE), afecta a los demás elementos del modelo (parte del FG financiada por el Estado, FS y FC).

Por tanto, la evolución de los recursos de las CCAA está determinada por la evolución de la recaudación (propia y del Estado). No hay mecanismos previstos para compensar las caídas coyunturales de recaudación o el posible aumento (o disminución) de la importancia relativa de las competencias de las CCAA. Por ejemplo, el envejecimiento de la población hará que aumente el coste de la sanidad y la dependencia, que son dos competencias autonómicas básicas. Este aumento del coste de provisión debería conllevar un aumento de la participación de las CCAA en los impuestos. Sin embargo, el sistema no prevé nada de esto. Establece una división fija de los ingresos entre el Estado y las CCAA lo que, a su vez, presupone que el coste relativo de provisión de las competencias de cada nivel de gobierno es contante en el tiempo

Se puede pensar que no es necesario que el FG se ajuste de forma automática. Después de todo las CCAA tienen capacidad normativa y pueden subir sus impuestos propios si coyuntural o estructuralmente necesitan más recursos. Este enfoque tiene, sin embargo, un problema. Para pagar el mismo incremento de gasto (per cápita) en un servicio fundamental, por ejemplo en sanidad, las CCAA pobres tendrían que subir los tipos impositivos más que las ricas. El resultado sería un sistema sanitario de gasto igual en todas las CCAA, pero que supone menos impuestos en las CCAA ricas que en las pobres. La alternativa sería que los aumentos de impuestos fueran iguales pero los niveles de provisión de servicios públicos fundamentales fueran diferentes.

A quien considere que es legítimo que las regiones de un país ofrezcan servicios básicos diferentes o que lo hagan a coste diferente para sus ciudadanos estas alternativas le pueden parecer razonables. Sin embargo, quien piense que lo deseable es la uniformidad de provisión a igualdad de coste, las considerará inaceptables. De hecho, esta es la idea que subyace a la creación del FG en España porque lo que intenta es, precisamente lograr la igualdad de provisión a igualdad de coste. Por eso se financia con ingresos comunes y se distribuye según la necesidad. Por tanto, pretender que las CCAA financien parte de sus servicios básicos con

⁶ Esta afirmación se refiere al año base. Como ya se ha señalado en el ecuación [4], en los demás años puede haber algún alejamiento no muy grande del principio de necesidad estricta.

⁷ Esto es igual a la recaudación normativa por impuestos cedidos.

⁸ Estos se definen como la recaudación del Estado excluidos los impuestos cedidos.

impuestos propios va en contra de la lógica igualitarista que subyace la modelo actual de financiación. Simplemente, si por alguna causa (una crisis o un aumento de la necesidad) los ingresos que la el sistema no permiten cubrir los niveles adecuados de servicios básicos, es contrario a la lógica igualitarista del sistema que las CCAA tengan que obtener los ingresos adicionales con impuestos propios.

2.3. Los resultados financieros del modelo

La Tabla 1 resume los recursos que aporta el sistema a cada CCAA a competencias homogéneas y tipos impositivos iguales para los impuestos cedidos. Para lo primero se elimina la financiación que reciben las CCAA para competencias singulares. Para lo segundo los ingresos tributarios se miden en términos normativos lo que, en principio, es equivalente a medirlos a tipos iguales⁹. Las primeras columnas cuantifican los recursos per cápita y los desglosan según el origen de los recursos. Las dos últimas columnas analizan los resultados per cápita con la población ajustada por la necesidad y en porcentaje del PIB. Cabe recordar que, aunque no forma parte del sistema de financiación estricto, las CCAA menos ricas reciben otros fondos adicionales¹⁰ para financiar inversiones. Estos fondos no se incluyen en este análisis.

El FG se distribuye en función de la necesidad ajustada. Por eso no es extraño que produzca diferencias de recursos per cápita (sin ajustar). Dado que el FG se reparte en proporción a la necesidad, quien tiene menos recursos per cápita es porque se supone que tiene menos necesidad per cápita. Dado esto, la Tabla 1 pone de manifiesto que con los indicadores de necesidad utilizados Andalucía y Valencia son las regiones que junto con Madrid tienen menos necesidad per cápita. Castilla-León, Galicia, Aragón y Extremadura son, por el contrario, las de más necesidad. La lógica que conduce a este *ranking* de necesidad es, como poco, cuestionable. Esta lógica subjetiva de necesidad en la que se basa el modelo puede llegar a producir diferencias de 210 euros, equivalentes a casi el 15 % del FG per cápita.

Los recursos tributarios ofrecen mayores diferencias que el FG. Sin Canarias las diferencias puede llegar a casi 300 euros (equivalente a casi un 1,8 % de los impuestos per cápita). Canarias, por su régimen fiscal especial y sus impuestos especiales propios (hidrocarburos y tabacos), obtiene casi el doble que el promedio. Cabe señalar que, a diferencia de lo que recaudan otras CCAA, Canarias no aporta nada de estos recursos al FG. Canarias es, en cierto sentido, un híbrido entre el sistema común y el sistema foral.

En todo caso, la principal fuente de diferencias per cápita está en el FS y en los FC. El FS puede dar lugar a diferencias de hasta 1.130 euros, que es más del 50 % de los recursos promedio de todas las CCAA. El objetivo de este fondo es restablecer el statu quo previo a la reforma y reproducir una distribución *ad hoc* de los nuevos recursos con los que se dotó

⁹ El problema es que en el caso de los impuestos tradicionales de las CCAA y de las tasas, los criterios para medir la recaudación normativa son más que cuestionables.

¹⁰ Son los denominados fondo de compensación y complementario. La cuantía es bastante limitada. Los fondos se dotan con el 30 % de la inversión no militar del estado y en el año 2013, por ejemplo, equivalía a en torno el 1 % de lo que se distribuía con el sistema general.

al sistema. En buena medida el FS invalida la distribución según los dos primeros criterios (fondo de garantía y recursos tributarios) que se supone que es la distribución que busca el modelo. Las grandes beneficiarias del FS son Cantabria, La Rioja y Extremadura. Las grandes perjudicadas Baleares, Valencia, Cataluña, Madrid y, en menor medida, Murcia. Exceptuando a Canarias, estas perjudicadas coinciden con las que obtienen más recursos tributarios. De esta forma, el FS elimina buena parte del elemento de territorialidad del sistema. Los fondos de convergencia tienen un impacto menor para la mayoría de las CCAA. Sin embargo, son una fuente importante de ingresos para Baleares y Valencia, en parte como compensación por el FS.

Tabla 1. Recursos proporcionados por el sistema de financiación (financiación homogénea^a) (2013)

	PIB per capita ^b	Per cápita				Total	Per cápita ajustada ^d	PIB (%)
		Fondo de garantía	Recursos tributarios ^c	Fondo de suficiencia	Fondos de convergencia			
Extremadura	71	1.749	371	347	105	2.572	2.405	16,9
Andalucía	76	1.586	389	-35	50	1.990	2.052	12,1
Castilla-La Mancha	82	1.729	420	37	99	2.284	2.161	13,0
Reg. de Murcia	84	1.605	411	-119	89	1.985	2.023	11,0
Com. Valenciana	87	1.571	451	-292	211	1.941	2.021	10,4
Islas Canarias ^e	88	1.664	971	-85	95	2.645	2.601	14,0
Asturias	90	1.736	521	91	94	2.442	2.301	12,6
Galicia	91	1.763	455	89	95	2.402	2.229	12,3
Cantabria	93	1.654	559	506	92	2.811	2.780	14,2
Castilla y León	96	1.781	494	151	91	2.517	2.312	12,2
Islas Baleares	108	1.628	574	-625	527	2.105	2.115	9,1
La Rioja	110	1.688	510	361	84	2.644	2.562	11,2
Aragón	113	1.749	555	125	31	2.461	2.301	10,2
Cataluña	120	1.613	575	-203	91	2.075	2.105	8,1
Madrid	139	1.573	661	-244	37	2.027	2.108	6,8
Total	100	1.636	487	-95	99	2.128	2.128	9,9
Máx./min.	2,0	1,13	1,78^f/2,62	-0,81	16,78	1,45	1,47	2,48
Máx.-min.	14.587	210	290/600	1130	496	870	758	10,1

a. A competencias iguales. Elimina, por tanto, la financiación para competencias singulares de las CCAA; b. Índice; c. Recaudación en términos normativos; d. Población ajustada por necesidad; e. Incluye los obtenidos por el régimen fiscal especial y por los impuestos sobre combustibles y tabaco; f. Primera cifra sin Canarias, segunda con Canarias.

Fuente: liquidación de recursos del sistema de financiación de las CCAA (2013). *Informe económico de Canarias* (2013) e INE. Elaboración propia.

Los recursos totales per cápita son la suma de un fondo redistributivo, un componente territorial y de los fondos *ad hoc* de suficiencia y convergencia. Y el resultado son diferencias de recursos per cápita que, en muchos casos carecen de justificación evidentes. Estas diferencias pueden llegar hasta los 870 euros per cápita (Cantabria *vs.* Valencia) equivalentes a una diferencia de recursos per cápita del 45 %.

Para valorar estas diferencias de recursos per cápita hay que recordar que, en la práctica, los sistemas de financiación son una combinación de igualación y territorialidad. Por ello, si ignoramos las diferencias de necesidad, las únicas distribuciones aceptables de recursos per cápita son las que dan los mismos recursos per cápita (si el sistema es muy igualitario) o aquellas en la que los recursos son crecientes con la renta per cápita de las regiones (si el sistema tiene elementos de territorialidad). Lo que en ningún caso es razonable es que las CCAA más ricas tengan menos recursos per cápita. Salvo que se crea que lo residentes en las CCAA más ricas, además de pagar más impuestos tengan que recibir menos prestaciones.

Como muestra La Tabla 1, la distribución que resulta del sistema actual no cumple el criterio de recursos per cápita no decrecientes y da lugar a diferencias arbitrarias entre CCAA similares. ¿Por qué Madrid o Cataluña van a tener menos recursos para financiar sus competencias en otras CCAA? ¿Cuál es la razón para que Cantabria tenga un 32 % más de recursos que la media un 45 % más que Valencia? ¿Por qué Murcia, Valencia o Andalucía tienen tan pocos recursos per cápita para financiar sus necesidades en comparación tanto con la media como con CCAA similares?

Alguien puede decir que esto se deriva de las diferencias de necesidad entre CCAA. Este argumento presenta varios problemas. El primero es no hay una forma objetiva de medir la necesidad de una región. Toda elección de variables y de pesos para esas variables para medir la necesidad es subjetiva. ¿Se deben tomar en cuenta los costes de provisión o solo el número de personas beneficiaras? ¿Si se incluyen costes, cuáles deben tomarse en cuenta? ¿Qué necesidades se deben incluir y qué peso se debe dar a cada una de ellas a la hora de calcular la necesidad total? En realidad la mera idea de dar pesos a las diferentes necesidades (educación, sanidad, etc.) conlleva el supuesto de que hay una forma óptima de dividir el dinero entre estas necesidades. Pero luego este dinero se da a las CCAA como transferencia incondicionada con lo que pueden gastarlo en lo que quieran. Una CA puede, por ejemplo, recibir una TG bajo el supuesto implícito de que el 30 % de debe dedicar a sanidad, pero al final gastar solo el 25 %. ¿Significa esto que los pesos dados eran incorrectos o que es aceptable un sistema en el que las CCAA reciben dinero por una necesidad y lo utiliza en otra? O por ponerlo de otra forma, no es muy coherente introducir indicadores de necesidad en un sistema de transferencias incondicionadas.

La realidad es que nadie puede pretender que una fórmula para medir la necesidad de varias prestaciones es objetiva, porque todas tienen una subjetividad notable. Por ello, una solución razonable puede ser la de simplemente tomar la población de una región como indicador de necesidad. Esto presupone que las diferencias de necesidad se compensan y, al final,

las necesidades totales acaban siendo proporcionales a la población. Además no impone a las CCAA ninguna distribución implícita de dinero entre diferentes necesidades.

En todo caso, incluso si aceptaremos la más que dudosa hipótesis de que la medida que utiliza el sistema actual de financiación es una buena medida de necesidad, el resultado está muy lejos de igualar los recursos por unidad de necesidad o, si se acepta que parcialmente que el sistema sea territorial, que la financiación por unidad de necesidad sea creciente con la renta. Para analizar esta cuestión la penúltima columna de la Tabla 1 calcula los recursos por unidad de necesidad. En el modelo actual, el FG se reparte según la necesidad, y los recursos tributarios según la renta. El resto de fondos, sin embargo, utiliza criterios *ad hoc*. Por ello no es extraño que en el resultado final haya diferencias notables que, además, no tienen nada que ver ni con la necesidad (mal medida como lo está en el modelo) ni con la renta. Incluso con el ajuste por necesidad, Cantabria, Canarias y La Rioja siguen siendo las ganadoras del sistema mientras que las CCAA más ricas, Andalucía, Murcia y Valencia son las perdedoras. Y allí donde se mire aparecen diferencias de financiación sustanciales entre CCAA similares. Por ejemplo, Andalucía recibe mucho menos que sus similares, Canarias mucho más, Baleares menos, La Rioja más, etc.

Los resultados de recursos como porcentaje del PIB presentan conclusiones parecidas. Si se comparan las CCAA con las similares (en renta) Andalucía, Murcia, Valencia y Baleares parecen peor tratadas que el resto. Canarias y Cantabria aparecen como las más beneficiadas.

En suma, el resultado en recursos del sistema de financiación suscita numerosas dudas. Por un lado, en general, da menos recursos per cápita (y por unidad necesidad) a las CCAA más ricas. Por otro crea diferencias arbitrarias entre CCAA y trata de forma muy diferente a CCAA similares. Las causas de estos problemas están en una medida arbitraria de necesidad y en unos fondos *ad hoc* que desvirtúan los objetivos distributivos del modelo.

2.4. La autonomía de ingreso y gasto de las CCAA

El sistema de financiación parece conceder una autonomía amplia de ingreso y gasto a las CCAA. La realidad es bastante distinta y la crisis lo ha puesto claramente de manifiesto. En el ámbito de ingresos la principal fuente potencial que tienen las CCAA para aumentarlos es el IRPF. El Gobierno central sin embargo estableció una tarifa complementaria que llevó el tipo marginal máximo al 54 %¹¹ y prácticamente dejó a las CCAA sin espacio para subir los tipos marginales propios. Más aún, las CCAA solo vieron una parte pequeña de lo recaudado por la tarifa complementaria. De igual forma, las CCAA vieron también muy poco del aumento de recaudación por impuestos indirectos, porque lo que les correspondió de estos aumentos se restó del fondo de suficiencia¹².

¹¹ Suponiendo que la CA aplicara aun tipo igual al de referencia del Estado. Esto es, al que aplica el Estado (sin tarifa complementaria).

¹² Al igual que con la tarifa complementaria, el único efecto fue el que se produjo a través de los ITE.

En este contexto las únicas alternativas de las CCAA que querían más ingresos han sido subir un poco los tipos marginales (en Andalucía, Asturias y Cataluña han llegado al 56 %¹³), subir los tipos de los impuestos cedidos tradicionales o crear nuevos impuestos. Ninguna de estas subidas era, sin embargo, susceptible de producir ingresos adicionales sustantivos.

La incapacidad real de obtener ingresos adicionales en la crisis se ha visto agravada porque el estado, lejos de repartir el déficit pactado con Bruselas en proporción al peso de cada nivel de gobierno, se ha quedado él mismo con la parte esencial del déficit. Por ejemplo, en el año 2015, a pesar de que las CCAA realizaban más del 30 % del gasto se les asignó poco más del 15 % del déficit. En el año 2016, incluso menos, el 10 %. El Estado, por contra, a pesar de que su peso no llega al 25 % del gasto se ha reservado entre el 70 y el 80 % del déficit.

El resultado ha sido que el Estado controlando los ingresos, el déficit y con mayor capacidad de endeudamiento ha determinado lo esencial de la política presupuestaria de las CCAA durante la crisis.

3. Los problemas del sistema

El análisis anterior sugiere que algunos de los problemas del sistema actual de financiación de las CCAA son los siguientes:

a) Falta de transparencia y objetivos bien definidos

El sistema actual de financiación es opaco y carece de una lógica subyacente. En realidad, lo que en principio parecen objetivos bien definidos acaban siendo distorsionados por la adición de fondos que solo sirven para que la distribución sea políticamente aceptable. El FS es especialmente sorprendente porque anula la distribución que se deriva del modelo que propone el sistema y la sustituye por la que se obtenía con el modelo anterior más una distribución ad hoc de fondos adicionales. En realidad esto no es nada nuevo porque históricamente el sistema de financiación ha estado lleno de modulaciones, ajustes, garantías fondos y subfondos que convertían al sistema en una caja, si no negra, bastante oscura en la que las CCAA solo se fijaban en el resultado.

b) Utilización política del sistema

Lejos de buscar un diseño general razonable en lo económico y aceptable en lo político, con frecuencia el sistema ha sido utilizado como un instrumento político para premiar a algunos y penalizar a otros. Las CCAA afines al gobierno de turno y las que eran necesarias para lograr mayorías parlamentarias casi siempre han logrado acuerdos favorables. Canarias, Cataluña y, en otro contexto, el País Vasco se han beneficiado de esta situación.

¹³ Hay CCAA que, no obstante, han bajado los tipos en comparación con la tarifa de referencia. Madrid lo ha bajado 2,5 puntos y La Rioja 2 puntos.

c) *Definición de necesidad*

La necesidad se mide como una suma ponderada de diferentes indicadores. Tanto los indicadores como los pesos son arbitrarios. No se derivan de ningún estudio objetivo sino de que producen un resultado adecuado. Pero se podrían proponerse otros indicadores y otros pesos igualmente razonables que produjeran resultados diferentes. El problema es, obviamente, que cualquier elección de indicadores y pesos es subjetiva, por lo que en el mejor de los casos se deben utilizar indicadores muy simples y generales de necesidad.

En realidad, utilizar indicadores detallados de necesidad en un sistema de transferencias incondicionales tiene problemas conceptuales. Dado que los pesos de los indicadores reflejan el peso que se da a las diferentes necesidades (sanidad, educación, etc.) pero la transferencia que se da es incondicionada, puede ocurrir que el dinero se acabe gastando en cosas diferentes a la necesidad que teóricamente ha dado lugar a recibir ese dinero. Simplemente, dar una transferencia incondicionada en función de la necesidad estimada es conceptualmente cuestionable porque nada garantiza que se gaste en las necesidades que han justificado la transferencia.

d) *Fondos ad hoc distorsionadores de los resultados*

La Ley de financiación se basa, en principio, en un equilibrio que da un peso de algo menos del 25 % a la territorialidad y de algo más del 75 % a la igualdad¹⁴. La idea es limitar la redistribución entre CCAA y, al mismo tiempo, garantizar la igualdad de prestaciones en los servicios públicos fundamentales. Sin embargo a este esquema general se le añaden unos fondos (suficiencia y convergencia) que distorsionan el resultado final y hacen que lo que se recibe cada CCAA esté determinado más por lo que recibía antes de la reforma que por los indicadores de necesidad que establece el sistema o la recaudación propia por impuestos cedidos. El caso del fondo de suficiencia es especialmente llamativo porque en lo esencial deshace el resultado del fondo de garantía y del 25 % de recursos repartidos en base territorial. Y al final, como ha ocurrido muchas veces con los sistemas de financiación de las CCAA, lo que se acaba siendo el sistema tiene poco que ver con lo que se dice va a ser.

Al final, estos fondos acaban, de hecho, alejando la distribución de recursos tanto de la igualdad per cápita como de la igualdad por unidad de necesidad. También difuminan el elemento territorial que parece querer incluir el sistema de financiación.

e) *Resultados distributivos difícilmente justificables*

Todo modelo de financiación debe tener un componente igualatorio y otro territorial. Esta filosofía se materializa en el sistema español a través un fondo de garantía igualatorio y el principio de que las CCAA se queden con el 25 % de lo que recaudan en su jurisdicción los impuestos cedidos. Este tipo de modelo implica que comunidades

¹⁴ El fondo de garantía, que busca la igualdad de prestaciones por unidad de necesidad, se nutre con el 75 % de los tributos cedidos y una aportación del estado.

similares (en renta) deben tener recursos similares (per cápita o por unidad de necesidad) y que las más ricas deben tener más recursos. Cuanto mayor sea el componente igualatorio menores serán las diferencias entre ricos pobres. En última instancia puede desaparecer si todos los recursos se igualan, pero no lo que no es razonable es que las más ricas tengan menos recursos. Frente a esto, y como resultado de una medida sesgada de necesidad y, más importante, de unos fondos distorsionarios *ad hoc*, el sistema común da lugar a diferencias de recursos per cápita que son difícilmente justificables. Los problemas son de una doble índole:

- a) Las CCAA más ricas tiene menos recursos. Esto supone que los más ricos, además de pagar más parecen tener derecho a menos prestaciones.
- b) CCAA similares reciben recursos radicalmente distintos. Andalucía, Murcia, Valencia y Baleares parecen peor tratadas que el resto. Canarias y Cantabria aparecen como las más beneficiadas.

En realidad, incluso utilizando la mala definición de necesidad en la que se basa el modelo y analizando los recursos por unidad de necesidad los resultados son similares.

f) *Recaudación normativa*

A efectos del sistema de financiación los recursos que provienen de los impuestos cedidos y las tasas afectas a los servicios traspasados no se calculan por su valor real sino por el denominado valor normativo. Esto es, según lo que se recaudaría en cada CA si los tipos y la gestión fueran iguales a los del resto de CCAA. Esto es correcto porque, por el diseño del sistema, si se utilizaran las recaudaciones reales las CCAA tendrían incentivos para recaudar poco.

El problema es que en el caso de los impuestos cedidos tradicionales¹⁵ y las tasas el criterio que se utiliza es notoriamente imperfecto. Básicamente lo que se hace es, actualizar lo que se recaudaba en el año de la cesión del impuesto o la tasa, combinado en algunos casos con una revisión en el 2009¹⁶. Esto se traduce en divergencias sistemáticas (al alza o a la baja) entre la recaudación real y la normativa. Si las divergencias fueran uniformes (de igual cuantía per cápita o por unidad de necesidad) esto no supondría ningún problema porque no afectaría a los recursos finales que reciben las CCAA. Pero no es así, y algunas comunidades tienen infravaloraciones mucho mayores que otras. Por ejemplo, la recaudación real por tasas en Andalucía es 1,9 veces la normativa, pero en Valencia es 7,2 veces. En la tasa de juego, el mínimo es 0,22 en Valencia y el máximo 0,57 en Cantabria. Y lo mismo ocurre con los demás impuestos¹⁷. La ratio real/normativo varía sustancialmente entre CCAA¹⁸. El hecho de

¹⁵ Patrimonio, Sucesiones y Donaciones (ISD), Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (IyAJD) y Tasa de Juego.

¹⁶ En el año 2009 se duplicó el valor normativo de ISD y en IyAJD se ajustó el valor del año 2007 al 85 % de la recaudación efectiva de dicho año. Para más detalles y un análisis de esta cuestión véase LÓPEZ LABORDA (2016). La cuestión del criterio normativo también se analiza en DE LA FUENTE (2016).

¹⁷ Estos cálculos se han hecho a partir de los datos para el 2013 de la Tabla 1 de DE LA FUENTE (2016).

¹⁸ Una parte de las variaciones puede deberse a diferencias de tipos pero otra parte importante se debe sin duda a los errores de medición.

que las divergencias no sean iguales entre impuestos y entre CCAA implica que hay CCAA que salen perjudicadas y otras beneficiadas por el uso del criterio normativo lo que, nuevamente, distorsiona el resultado final.

g) Ausencia de capacidad fiscal efectiva durante la crisis

El impuesto con mayor capacidad recaudatoria sobre el que las CCAA tienen capacidad decisoria es el IRPF. Como ya se ha señalado, durante la crisis se ha comprobado que, sin embargo, que esta capacidad es limitada. El Gobierno central con sus propias subidas ha cerrado de facto los espacios fiscales de las CCAA en el IRPF y las CCAA han recibido muy poco de la tarifa complementaria o los aumentos de impuestos indirectos.

La ausencia de capacidad fiscal real se ha traducido en que CCAA no han podido responder de forma efectiva la caída de ingresos durante la crisis. Si a esto se añade que el Gobierno central ha dado a las CCAA una parte del déficit que es menos de la mitad de su peso en el gasto, el resultado ha sido que, de facto, el Gobierno central ha controlado la política presupuestaria de las CCAA durante la crisis.

h) Ausencia de mecanismos automáticos de reequilibrio vertical

A lo largo del tiempo el coste provisión de las competencias del Estado y las CCAA pueden cambiar. Por ejemplo, el envejecimiento puede afectar de forma más importante al coste de las competencias autonómicas que a las del Estado. De igual forma, puede ocurrir que lo que la sociedad esté dispuesta a pagar la sanidad o la educación aumente en relación a otras competencias. El sistema actual no permite hacer frente a estas contingencias porque implica una división fija de los ingresos fiscales entre las CCAA y el Estado. Simplemente no hay mecanismo alguno que permita aumentar el porcentaje de participación de las CCAA en los ingresos generales de las Administraciones públicas.

La ausencia de este mecanismo es especialmente importante porque las CCAA tienen una capacidad fiscal baja y, además, como se señala a continuación no es razonable que cada una de ellas financie con impuestos propios los servicios públicos fundamentales.

i) Inadecuación de los impuestos propios para financiar los servicios fundamentales

Cuando los ingresos fiscales caen o aumenta la necesidad de estos servicios, no es razonable que los recursos adicionales se obtengan aumentando los ingresos propios. La razón es que para financiar los mismos recursos adicionales per cápita las CCAA pobres debería subir los tipos impositivos más que las CCAA ricas. Es decir que, por ejemplo, ante una caída de ingresos como la que ha ocurrido durante la crisis, una CA pobre para mantener el mismo nivel de sanidad que una CA rica debería poner impuestos más altos. Esto va en contra de la misma esencia del Estado del Bienestar y de la lógica que subyace al FG. Esto es, que las prestaciones de los servicios fundamentales sean iguales en todas las CCAA y que el coste se reparta entre todos los ciudadanos del país.

j) *El equilibrio territorialidad igualdad*

Al margen de otras cuestiones técnicas, el diseño del sistema de financiación debe buscar un equilibrio basado en el consenso político entre territorialidad e igualdad. Esto es, decidir y explicitar qué parte de los recursos asignados a las CCAA se deben distribuir igualitariamente y qué parte según donde se han generado los ingresos. En el modelo actual, contrariamente a lo que pudiera parecer, no hay territorialidad y por ello los recursos per cápita (incluso si ajustados por necesidad) de las CCAA más ricas son más bajos.

Dotar de territorialidad significativa al modelo puede ser complicado porque todo lo que se dé a las CCAA de lo generado en su territorio reduce de la igualdad actual. Es decir, salvo que se aumente los recursos del sistema cada euro adicional que reciban las CCAA ricas reducirá en un euro los que reciben las pobres. El problema se agrava porque, en lo esencial, toda la redistribución del sistema actual de financiación de las CCAA lo pagan entre Madrid, Cataluña. En este contexto, salvo que se dotara de más recursos al sistema, introducir niveles importantes de territorialidad reduciría de forma significativa los recursos de las CCAA más pobres (que son las que más se benefician de la igualdad)

k) *Incorporación de Cataluña al sistema*

La aceptación por parte de Cataluña del modelo común es una cuestión política que trasciende a los elementos técnicos del modelo común. En todo caso, es claro que por razones financieras y de gestión fiscal, Cataluña no puede tener un sistema foral. En el ámbito financiero porque los recursos adicionales de Cataluña con un sistema foral (en torno a 0,8 puntos del PIB de España¹⁹) requerían una reducción de los ingresos de las demás CCAA o que el Estado los supliera con fondos provenientes de impuestos generales. Además las demás CCAA que se beneficiarían con un sistema foral (Madrid y Baleares) lo solicitarían de forma inmediata. El problema de gestión es que si se descentralizara a Cataluña la recaudación de impuestos, aumentaría la presión fiscal indirecta para las empresas y es probable que, por problemas de coordinación e intercambio de formación, aumentara el fraude. En realidad, el sistema foral solo se puede mantener como singularidad de los que ya lo tienen, no extendiéndolo a más CCAA

Probablemente, la única vía para incorporar Cataluña es introducir cierto grado de territorialidad en el sistema. Como ya se ha señalado la territorialidad que se puede introducir es limitada y, como se sugiere más adelante, habrá que compensar, al menos temporalmente, a las demás CCAA por los recursos que pierden porque se introduce territorialidad.

¹⁹ Esto equivale a 4,3 puntos del PIB de Cataluña. Para más detalles, véase ALTUNA (2015).

4. Las reformas necesarias

Si no se dota de recursos nuevos al sistema, toda reforma es simplemente una redistribución de los recursos actuales entre CCAA. Por ello habría ganadores y perdedores que tratarían de bloquear los acuerdos. En todo caso, si se lograra superar esta oposición sería necesario establecer un periodo transitorio relativamente amplio (al menos un lustro) desde el sistema actual hasta el nuevo. En este periodo transitorio, habría que compensar, al menos parcialmente, a los perdedores de la reforma. Obviamente si, como ha ocurrido en reformas anteriores, se dotara al sistema de más recursos, la transición podría ser más rápida.

Con esta cualificación en mente, el análisis de la sección 3 sugiere que un sistema adecuado debería ser sencillo, basarse esencialmente en la población como indicador de necesidad, igualar la provisión de determinadas prestaciones (igualación vertical), garantizar recursos per cápita similares a CCAA similares (equidad horizontal), hacer que los recursos per cápita no disminuyan con la riqueza de la CA y dotar a las CCAA de la capacidad de ajustar sus ingresos a sus necesidades de gasto.

Para diseñar un sistema con estas propiedades, el punto de partida es dividir los recursos del sistema, R , en dos bloques. El primer bloque $[(1-\alpha)R]$ es igualatorio y se reparte según la necesidad medida, inicialmente, por la población relativa. El segundo bloque (αR) tiene una base territorialidad y se reparte en proporción a donde se han generado los impuestos. Con estas definiciones, los recursos de la j -ésima CA, R_j , serán:

$$R_j = (1 - \alpha)R \frac{P_j}{P} + \alpha R \frac{T_j}{T} = A \frac{P_j}{P} + \beta T_j \quad [6]$$

donde R_j y T_j son la población y los impuestos cedidos a la j -ésima CA, P y T los totales de población e impuestos para el conjunto de las CCAA, A es la parte de los recursos que se reparte según la necesidad y β^{20} es la parte de los impuestos cedidos que se quedan las CCAA para sí mismas. Cabe señalar que en el modelo actual, se empieza postulando que $\beta = 0,25$ pero al final tras el juego de transferencias β acaba siendo 0. El valor de β es una cuestión política. En un sistema igualitarista (como el actual de España) $\beta = 0$. Valores elevados de β implicarían problemas para que las CCAA menos ricas pudieran prestar los servicios de forma comparable a los del resto del país. Por eso es probable que los valores aceptables estén por debajo del 25 %.

Por otro lado, en la ecuación [6] se utiliza como indicador de necesidad la población relativa mientras que en el sistema actual, en teoría, se utiliza una suma ponderada de variables aunque, en la práctica, tras la actuación de los fondos de suficiencia y convergencia los recursos acaban dependiendo de otros indicadores diferentes. La población es un criterio transparente

²⁰ $\beta = \alpha(R/T)$. La diferencia entre T y R es la parte de la financiación autonómica que se cubre con aportaciones del estado en vez de con impuestos cedidos. En el sistema actual R/T es 1,1. Es decir n torno al 10 % de los recursos provienen de transferencias del Estado. Idealmente se debería aumentar la cesión hasta que $T=R$.

intuitivo y justo sin sesgos interesados que, además, no predetermina en qué se deben gastar los fondos recibidos de forma incondicional. En todo caso, si se quiere utilizar algún indicador de necesidad debería ser un indicador basado exclusivamente en la estructura de edad de la población y los datos efectivos de gastos promedio de las CCAA en las diferentes competencias. Este indicador de población ajustada debería además recabar un amplio consenso entre todas las CCAA. Si ese indicador fuera I_j , la ecuación [6] pasaría a ser:

$$R_j = A \frac{I_j}{I} + \beta T_j \quad [7]$$

Por otro lado, para que fueran las CCAA las que determinaran de forma efectiva los niveles de provisión de los servicios fundamentales y para que pudieran hacer frente a caídas coyunturales de los ingresos, sería razonable que el nivel de A lo pudieran determinar de forma conjunta las CCAA. Es decir que dependiera de unos impuestos cuyo nivel, t , los deciden conjuntamente las CCAA. De esta forma los recursos de la j -ésima CA serían:

$$R_j = A(t) \frac{P_j}{P} + \alpha T_j \quad [8]$$

A efectos comparativos cabe señalar que con el modelo actual los recursos que recibe una CA, \bar{R}_j , en el año base son el resultado de participar con diferentes indicadores de necesidad (I , P , F) en tres fondos. Primero, los recursos con el sistema previo al 2009 (R_{2009}). Segundo, los recursos que le tocan de los nuevos recursos que se aportaron al sistema (NR) y, tercero, su participación en los fondos de convergencia (FC). De esta forma:

$$\bar{R}_j = R_{2009} \frac{I_j^1}{I} + NR \frac{I_j^2}{I^2} + FC \frac{I_j^3}{I^3} \quad [9]$$

En la práctica, las reformas necesarias para establecer un modelo como el propuesto serían:

- a. Crear un sistema que tenga un único fondo redistributivo y un componente territorial. Este sistema conllevaría la eliminación de los fondos de suficiencia y los dos fondos de convergencia. En el momento inicial la suma del fondo redistributivo y el territorial sería iguala a la financiación que actualmente reciben las CCAA.
- b. La elección entre redistribución y territorialidad es una cuestión política. En todo caso, el componente igualatorio debería incluir como mínimo lo necesario para financiar los servicios públicos fundamentales de todas las CCAA. En la versión más igualitarista podría llegar a incluir todos los fondos destinados a las CCAA. Esta versión igualitarista es la que, de facto, subyace al modelo actual.

- c. La dotación del fondo redistributivo se obtendría a partir de una cesta de impuestos actualmente cedidos más lo que aporta el estado a la financiación de las CCAA (fondos de convergencia, de suficiencia, parte del de garantía). La cesta debería incluir parte del IRPF cedido, todo el IVA cedido y los especiales cedidos. Las CCAA deberían tener capacidad para determinar de forma conjunta los tipos que corresponden a su parte del IVA y los especiales. La escala sobre la parte del IRPF cedido que se incorpore al fondo se debería determinar conjuntamente por las CCAA. La parte del IRPF que se incorpora dependerá de la cuantía que se desee tenga el fondo²¹.
- d. Las CCAA si desean aumentar los recursos del fondo, podrían subir los tipos o crear en todas ellas impuestos propios cuyos recursos quedarían afectos al fondo. Además, eventualmente, la aportación de impuesto del estado al fondo debería sustituirse por una cesión adicional de impuestos de igual magnitud recaudatoria.
- e. Este fondo igualatorio sería una propiedad común de las CCAA que si lo consideran necesario podrían tomar prestado conjuntamente contra este fondo. Si hicieran esto podrían evitar tener que subir los impuestos o bajar las prestaciones durante una crisis.
- f. El fondo igualatorio se debe distribuir en proporción a la población. En su defecto, se podría tomar en cuenta la estructura de edad de la población y los datos efectivos de gastos promedio de las CCAA en las diferentes competencias. Pero no se deberían incluir más variables.
- g. Las CCAA se quedarían con todos los ingresos procedentes de impuestos cedidos no incorporados al fondo igualatorio. Esto incluye los impuestos cedidos tradicionales así como la parte del IRPF no incorporada.
- h. Debería establecerse un periodo de transición al nuevo sistema. Idealmente en esta transición el estado debería aportar recursos transitorios para las CCAA que pierden ingresos.

Este sistema tendría las siguientes propiedades:

- a. Los recursos per cápita serían iguales para todas las CCAA (si no hubiera elemento territorial) o crecientes con la recaudación realizada dentro de la comunidad. En todo caso, las CCAA similares tendrían recursos similares.
- b. La distribución de recursos no incluiría elementos de necesidad arbitrarios.
- c. Los impuestos adicionales que puedan ser necesarios para mantener los servicios básicos que se financian con el fondo igualatorio se reparten entre todas las CCAA, en vez de pagar cada una el coste de mantener sus servicios.
- d. Las CCAA podrían determinar conjuntamente el nivel de ingresos que tienen para financiar las competencias básicas financiadas con el fondo igualatorio.

²¹ A los niveles actuales, la suma del IVA cedido, los Especiales y la aportación del Estado es inferior a la cuantía del FS.

- e. La recaudación impuestos no incorporados a la financiación del fondo igualatorio serían propiedad de cada CCAA. Y esto introduciría un elemento real de territorialidad en el sistema.
- f. En épocas de recesión podrían endeudarse de forma solidaria para financiar competencias comunes.
- g. El coste de las CCAA, sería más visible para los ciudadanos.
- h. Sería transparente y sencillo. No habría fondos ad hoc ni reglas que sesgaran los resultados. Además cada CA sabría cuánto aporta al sistema y cuánto recibe del sistema.

5. Conclusiones

El sistema de financiación de las CCAA es el resultado de un largo proceso en el que muchas veces lo político ha primado sobre lo económico. Las sucesivas reformas han ido introduciendo complejidades crecientes cuyo objetivo era muchas veces que el sistema produjera el resultado deseado.

El resultado es un sistema como el actual que está plagado de problemas. Es un sistema poco transparente con múltiples fondos y sub fondos que al final acaban distorsionado el resultado. De esta forma lo que acaba recibiendo cada CA no tiene nada que ver con los indicadores de necesidad que se dice se utilizan, ni la redistribución se limita, como se sugiere, al 75 % de los impuestos cedidos. Al final lo que obtiene cada CA depende de lo que obtenía con el sistema previo al actual más una distribución ad hoc de los recursos adicionales que se aportaron al sistema. No es extraño que el resultado distributivo sea difícilmente justificable. Los más ricos pueden obtener menos recursos que lo más pobres y CA similares reciben recursos muy diferentes. Esto ocurre tanto si se analizan los recursos per cápita como si se mira a los recursos por unidad de necesidad (usando la cuestionable definición de necesidad que se da en el sistema). Otros problemas del modelo son que varios elementos de la denominada recaudación normativa se miden mal, la ausencia de una capacidad efectiva real que se ha puesto de manifiesto durante la crisis, que no hay mecanismos automáticos de reequilibrio vertical y que puede obligar a financiar servicios básicos con impuestos propios (lo que perjudica a las CCAA pobres).

Para solventar estos problemas se han propuestos una serie de reformas que se pueden incorporar total o parcialmente al sistema. La idea es que los recursos se dividan en dos bloques; un bloque redistributivo y otro de base territorial. El primero cubriría como mínimo, los servicios fundamentales y se repartiría en proporción a la población (o, en su defecto, en proporción a la población ajustada por la estructura de la edad). El segundo en proporción a donde se generan los ingresos. Las CCAA podrían decidir el nivel del fondo igualatorio. Para ello parte del fondo se dotaría con una cesta de impuestos que incluiría el IVA y los Especiales

cedidos. A las CCAA se les daría capacidad normativa conjunta en su parte del IVA y los especiales. El elemento territorial estaría compuesto por todos los impuestos cedidos que no se incorporan a la cesta. Por otro lado, las CCAA podrían tomar prestado solidariamente a través de este fondo. En este sistema desaparecerían todos los demás fondos y los recursos que ahora se dedican a ellos se incorporarían al elemento redistributivo o al territorial.

Referencias bibliográficas

- ALTUNA, A. (2015): *La generalización del sistema foral*. Trabajo Fin de Grado, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Bilbao.
- CONFEDERACIÓN CANARIA DE EMPRESARIOS (2016): *Informe Anual de la Economía Canaria 2015*. Disponible en <http://www.ccelpa.org/informe-anual/IA2015/InformeAnual2015.html>.
- DE LA FUENTE, A. (2016): «El cálculo de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales: una propuesta provisional»; *Fedea Policy Papers* 2016(02). Disponible en <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/02/FPP2016-02.pdf>.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2016): *La medición de la capacidad fiscal de las comunidades autónomas: algunas alternativas*. Mimeo. Disponible en http://www.fedea.net/docs/hacienda-autonomica/WRFR_LopezLaborda-RecaudacionNormativa.pdf.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2013): *Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas*. Disponible en <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>.