

Estudios sobre la Economía Española - 2020/27

¿Desequilibrio vertical e insuficiencia autonómica
en el sistema de financiación regional?
Una mirada a los datos y un enfoque alternativo

Angel de la Fuente
(FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC))

septiembre 2020

fedea

Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de FEDEA.

¿Desequilibrio vertical e insuficiencia autonómica en el sistema de financiación regional? Una mirada a los datos y un enfoque alternativo

Angel de la Fuente*
FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC)

Febrero de 2020

Resumen

¿Están infrafinanciadas las comunidades autónomas? ¿Es adecuado el actual reparto de recursos entre ellas y las demás administraciones españolas? La presente nota aborda estas cuestiones desde dos perspectivas complementarias. En primer lugar se analiza hasta qué punto las reivindicaciones autonómicas podrían estar avaladas por la historia reciente de las cuentas de nuestras administraciones públicas. Como se verá, no parece que los datos den la razón a las autonomías, pero en cualquier caso resulta difícil alcanzar conclusiones claras sobre el tema porque no hay criterios objetivos que permitan calcular las necesidades absolutas de gasto de una administración. Esta idea es la base de una objeción más de principios al argumento autonómico, que sirve de punto de partida para un enfoque alternativo centrado en el reparto de instrumentos tributarios entre administraciones en vez de en el reparto de recursos. Desde esta perspectiva, el reforzamiento de la responsabilidad fiscal de las comunidades autónomas ha de ser una de las grandes prioridades de la próxima reforma de su sistema de financiación.

* Este trabajo ha sido preparado para la jornada sobre *Los desafíos pendientes de la descentralización en España: suficiencia y autonomía tributaria*, organizada por RIFDE en Santiago de Compostela en octubre de 2019. Agradezco los comentarios de los participantes en la jornada así como la financiación del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad a través del proyecto ECO2017-87862-P.

Una versión del trabajo se ha publicado como parte de un volumen editado por Jorge Martínez Vázquez y Santiago Lago sobre los desafíos pendientes de la descentralización en España. El libro, publicado por el IEF, está disponible en

https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/libros/hp/2020_DesafiosDescentralizacion.pdf

1. Introducción

Una queja habitual de las Comunidades Autónomas (CCAA) en relación con el sistema de financiación autonómica (SFA) es que éste ha incumplido el principio de suficiencia establecido en el artículo 2.1 de la LOFCA. Esta idea suele ir ligada a la tesis de que tal insuficiencia se produce porque la Administración Central (AC) se ha reservado para sí una parte desproporcionada de los recursos públicos, generando así un claro *desequilibrio vertical* a su favor que habría de corregirse mediante mayores transferencias hacia las administraciones regionales o un incremento de su participación en los tributos compartidos con el Estado.

¿Está justificada la queja de las CCAA y su reivindicación de mayores transferencias de recursos desde la AC? La presente nota aborda esta cuestión desde dos perspectivas complementarias. En la sección 2 se analiza hasta qué punto las reivindicaciones autonómicas podrían estar avaladas por la historia reciente de las cuentas de nuestras administraciones públicas. Como se verá, no parece que los datos den la razón a las autonomías, pero en cualquier caso resulta muy difícil alcanzar conclusiones claras sobre el tema porque no hay criterios objetivos que permitan calcular las necesidades absolutas de gasto de una administración. Esta idea es la base de una objeción más de principios al argumento autonómico, que se desarrolla en la sección 3 y que sirve de punto de partida para un enfoque alternativo centrado en los instrumentos de los que dispone cada administración en vez de en sus recursos. La sección 4 concluye el trabajo con un breve resumen de sus ideas centrales y de sus implicaciones para la necesaria reforma del SFA.

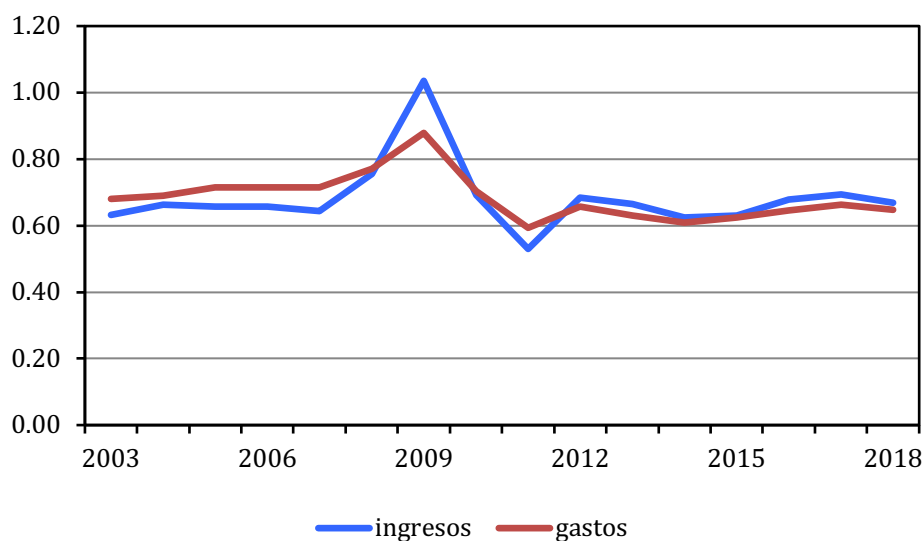
2. ¿Desequilibrio vertical? ¿Hay algún rastro en los datos?

En el informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF, 2016) que resume las consideraciones de las CCAA sobre el funcionamiento del actual SFA, algunos gobiernos regionales infieren la insuficiencia del sistema del desequilibrio entre sus propios ingresos y gastos en años recientes, mientras que otros comparan la evolución de los ingresos y gastos autonómicos con las correspondientes magnitudes de la AC y la Seguridad Social (SS) a partir de algún ejercicio en el que el reparto observado se considera satisfactorio. Aún otras recurren a comparaciones con referencias externas, como puede ser la media de la Unión Europea o de la OCDE, para argumentar que habría que aumentar el gasto en los servicios de su competencia por encima de lo que permiten los actuales niveles de ingresos, siempre dando por supuesto que los recursos necesarios para ello deberían provenir de la AC.

Algunos de estos argumentos resultan poco convincentes de entrada. Así, un gasto que excede sistemáticamente los recursos disponibles podría indicar, en lugar de la insuficiencia de estos, una mala gestión o un nivel de prestaciones excesivamente elevado, mientras que la experiencia de otros países no es automáticamente trasladable a nuestro caso y no constituye necesariamente una referencia normativa adecuada, entre otras cosas porque las preferencias pueden ser distintas y porque un mayor gasto no implica necesariamente un mejor servicio.

El argumento quizás más elaborado, y el único en principio contrastable empíricamente, pone el énfasis en el supuesto incumplimiento de un supuesto pacto para un nuevo reparto de recursos entre administraciones incluido o implícito en el acuerdo alcanzado en 2009 para la reforma de la financiación autonómica.¹ Como parte de ese acuerdo, la AC inyectó más de 10.000 millones de euros adicionales en el SFA con el objetivo explícito de mejorar la suficiencia en la prestación de los servicios de competencia autonómica.² Tal como se aprecia en el Gráfico 1, esa inyección de recursos adicionales, que ayudó a mantener e incluso incrementar el gasto autonómico pese al comienzo de la crisis, alteró significativamente el peso de las CCAA en relación con las administraciones centrales (AC + SS). La queja autonómica es que este aumento en su peso relativo no ha tenido continuidad. Aunque esto es sin duda cierto a la vista del Gráfico, hay que decir también que la ley no incluía compromiso alguno sobre la evolución de este ratio y que, en cualquier caso, el pico de 2009 no es una buena referencia para valorar la evolución del reparto de recursos entre las dos administraciones porque, como veremos enseguida, se trata de un ejercicio extremadamente atípico. A medio plazo, los pesos relativos de las dos administraciones se han mantenido aproximadamente constantes – lo que desde luego no garantiza que esos pesos sean correctos, pero tampoco puede tomarse como evidencia de que las cosas han ido a peor.

Gráfico 1: Ratio entre las CCAA y la suma de la AC y la Seguridad Social en términos de ingresos y gastos ajustados



Evolución de los ingresos y gastos públicos y su reparto entre administraciones

Para valorar las quejas autonómicas sobre el reparto de recursos entre las distintas administraciones públicas (AAPP) españolas, conviene repasar la evolución de los ingresos y gastos de éstas en tiempos recientes. En el resto de esta sección, este ejercicio se aborda utilizando las cuentas públicas que elabora la IGAE (2019), en las que se ofrece información sobre los ingresos (recursos) y gastos (empleos) no financieros de las AAPP calculados con

¹ Véase por ejemplo la sección 4 del cap. 1 de CERFA (2017), donde se recoge una interpretación en esta línea que no fue respaldada unánimemente por la Comisión.

² Véase el preámbulo de la ley 22/2009 en BOE (2009).

criterios de Contabilidad Nacional (CN). El período analizado comienza en 2003, una vez completado el último bloque de traspasos a las CCAA de competencias de gran entidad con la asunción por todas ellas de la gestión de la sanidad.

A los efectos que aquí nos interesan, conviene modificar la agrupación de partidas que se utiliza en CN para centrarnos en los ingresos netos de cada administración y en lo que podríamos llamar sus gastos finales ordinarios. Con este fin, en lo que sigue las transferencias (corrientes y de capital) de cada nivel de gobierno a otras administraciones públicas se trasladan (cambiándoles el signo) desde el apartado de empleos al de recursos, donde se deducen de las transferencias procedentes de otras administraciones. De esta forma, para cada administración se construye una nueva partida de ingresos netos por transferencias entre administraciones públicas que puede ser positiva o negativa. Esta partida se integra en el apartado de recursos de forma que éste refleje los ingresos netos de los que dispone cada administración para ejercer sus propias competencias -- en vez de sus ingresos brutos, que pueden ser engañosos si buena parte de ellos termina trasladándose a otros agentes.³

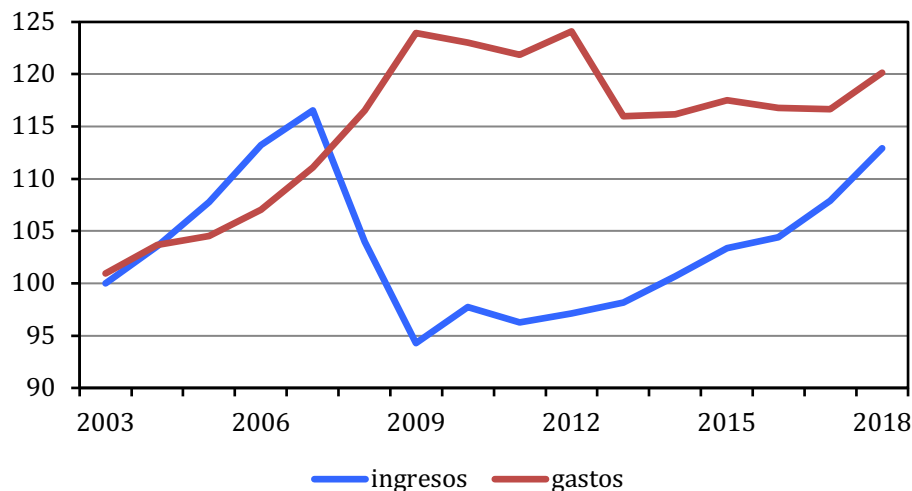
También con el objetivo de eliminar atípicos y evitar otras distorsiones, se introducen tres correcciones adicionales en los datos de la IGAE. En primer lugar, las contribuciones de España al presupuesto de la UE ligadas al IVA y al PNB se deducen de los ingresos y de los gastos de la Administración Central, que es la que recauda y traslada los ingresos correspondientes a la UE. En segundo lugar, las ayudas a entidades financieras realizadas durante la reciente crisis se descuentan del gasto de la AC por tratarse de un gasto extraordinario y no recurrente. Finalmente, se descuentan también de los empleos de las distintas administraciones sus respectivos gastos en intereses. De esta forma se obtiene un agregado que aproxima el gasto final ordinario de cada administración en las competencias sustantivas que le son propias, excluyendo intereses, atípicos y transferencias a otras administraciones. Los recursos y empleos netos que se obtienen tras estas correcciones se denominarán en lo que sigue *ingresos y gastos ajustados* de las AAPP.

El Gráfico 2 resume la evolución de los ingresos y gastos ajustados del conjunto de las administraciones públicas españolas entre 2003 y 2018, trabajando con importes por habitante a precios constantes de 2010 y normalizando a 100 los ingresos per cápita iniciales. El período se puede dividir en tres fases bien diferenciadas. Entre 2003 y 2007 tenemos una fase de rápida expansión (y *boom* de la vivienda), caracterizada por el rápido crecimiento de los ingresos y un significativo superávit presupuestario. A continuación llega la crisis, con un desplome de 23 puntos en los ingresos entre 2007 y 2009 acompañado de un incremento de 13 puntos en el gasto, lo que transforma un superávit presupuestario de unos dos puntos de PIB en un déficit de más de diez puntos en sólo dos años. Finalmente, comienza una recuperación con ciertos altibajos en la que los ingresos se van normalizando gradualmente (gracias en parte a subidas

³ A título de ejemplo, entre estas transferencias están las participaciones de las CCAA de régimen común en el IVA y los Impuestos Especiales. En Contabilidad Nacional estas partidas se consideran ingresos tributarios de la AC que luego se transfieren a las autonomías, lo que hincha artificialmente tanto los ingresos como los gastos reales de la AC y ofrece una visión distorsionada al alza de su tamaño.

de tipos impositivos) mientras que el gasto se estabiliza y luego se recorta en ocho puntos entre 2012 y 2014 antes de volver a girar suavemente al alza en la parte final del período.

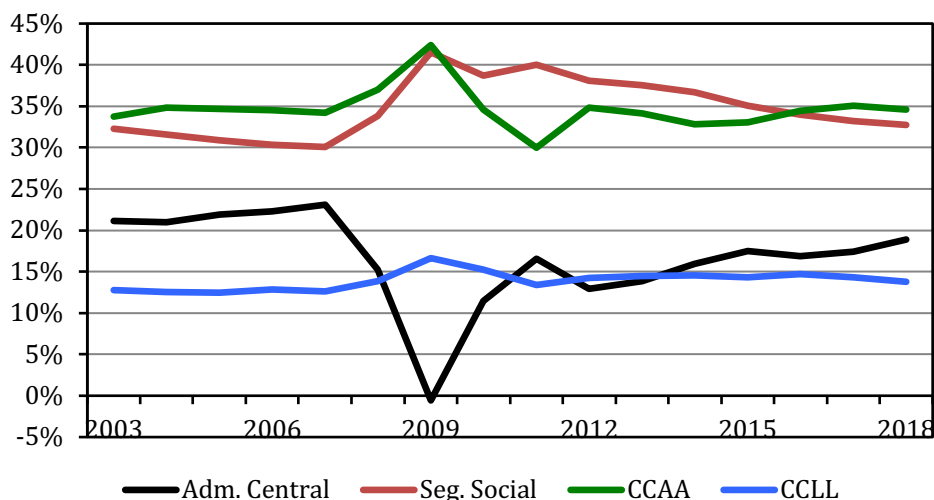
Gráfico 2: Gastos e ingresos ajustados del conjunto de las AAPP españolas importes por habitante a precios constantes de 2010 índices con 100 = ingresos de 2003



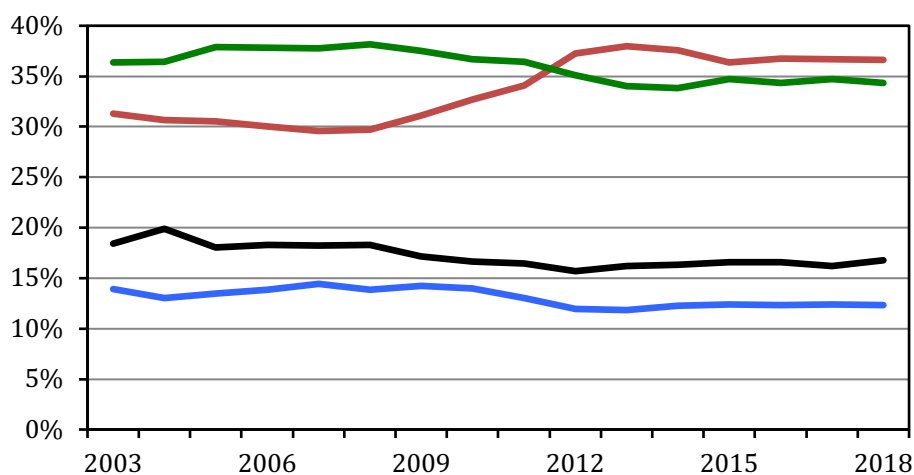
Nos interesa especialmente la evolución de los ingresos y gastos de los distintos subsectores de la Administración. Los datos de la IGAE permiten distinguir cuatro subsectores: la Administración Central (AC), la Seguridad Social (SS) (que en CN incluye al Servicio Público de Empleo Estatal), las Comunidades Autónomas (CCAA) y las Corporaciones Locales (CCLL). El Gráfico 3 resume la evolución del peso relativo de cada una de ellas en el ingreso y el gasto público ajustado total y el Gráfico 4 muestra la evolución de sus ingresos y gastos por habitante, medidos a precios constantes de 2010 y expresados en forma de índices con el año inicial de 2003 normalizado a 100 en cada caso.

Gráfico 3: Peso en el total de las distintas administraciones públicas

a. Ingresos ajustados



b. Gastos ajustados

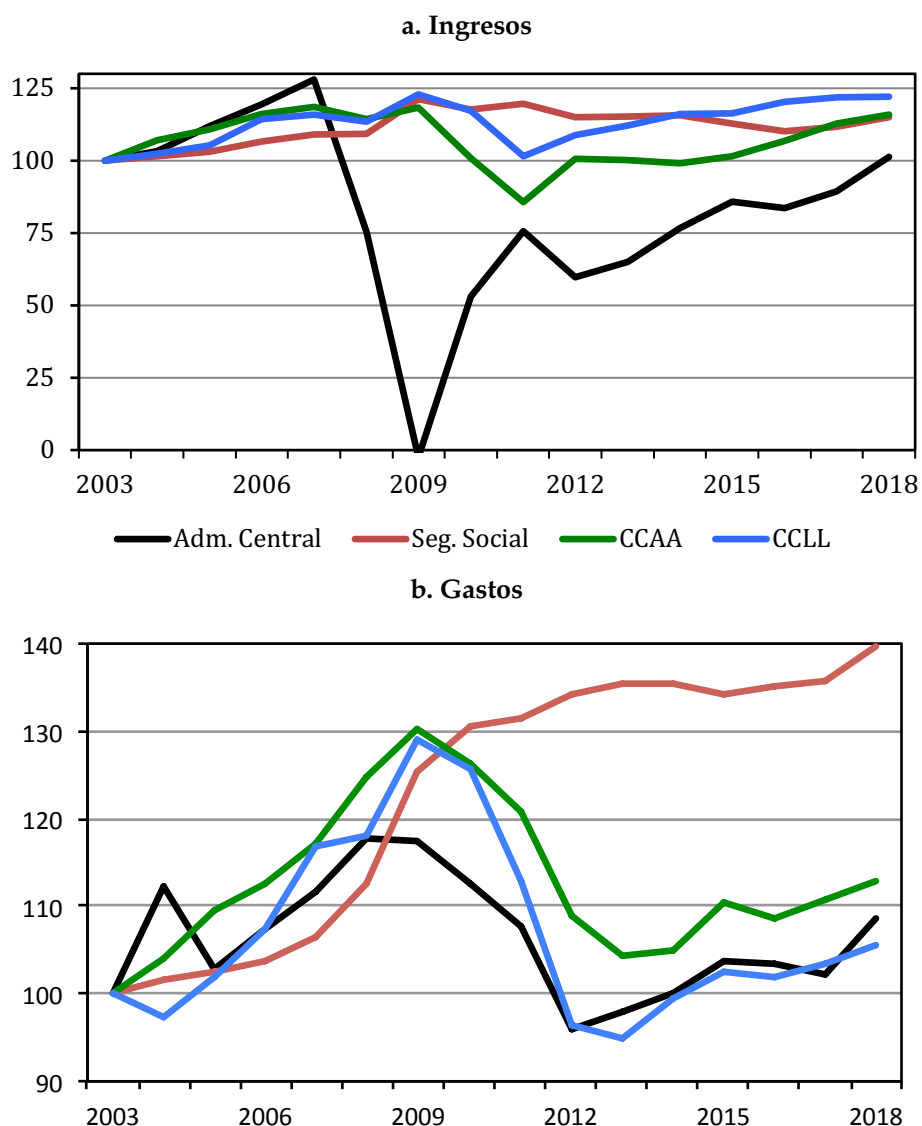


- Fuente: IGAE (2019).

La AC se queda con una parte bastante reducida de los ingresos públicos (en torno al 20% del total) con una ligera tendencia a la baja, por lo que el margen para transferir más recursos a las CCAA y a otras administraciones es limitado. Pese a ello, es la AC la que absorbe en primera instancia el fuerte *shock* que se produjo entre 2007 y 2009, llegando a quedarse en este último año con ingresos netos negativos, esto es, con ingresos inferiores a sus transferencias a otras administraciones, mientras que los ingresos netos de éstas se mantuvieron estables o incluso aumentaron gracias fundamentalmente a esas transferencias. Así pues, 2009 es un ejercicio extremadamente atípico en términos del reparto de ingresos entre administraciones puesto que el Estado no trasladó a las administraciones territoriales el descenso en la recaudación de los impuestos que comparte con ellas, lo que a su vez permitió a estas administraciones posponer el inicio de los necesarios ajustes de gasto, tal como veremos enseguida. De 2009 en adelante, los ingresos del Estado se recuperan, en buena parte gracias a sucesivas subidas de tipos en el IRPF, IVA e Impuestos Especiales (algunas de ellas luego revertidas), hasta volver al nivel de ingresos netos reales por habitante de 2003 sólo en 2018.

Los ingresos netos de las administraciones territoriales también sufrieron con la crisis, pero con un cierto retraso y de forma bastante más leve que los de la Administración Central. En un primer momento, las optimistas previsiones del Estado aislaron las entregas a cuenta del SFA del desplome de los ingresos tributarios, de forma que la caída de ingresos llegó a las CCAA con un retardo de dos años, una vez se practicaron las correspondientes liquidaciones (con abultados saldos a favor del Estado que se recogen en CN como ingresos de este y gastos de las CCAA pero cuya devolución efectiva se aplazó primero a cinco años, después a diez y finalmente a veinte). Entre 2009 y 2011, los ingresos reales por habitante de las CCAA se redujeron en un 28% y los de las CCLL en un 18%. A partir de 2011, los ingresos de ambas administraciones se recuperan y ambas concluyen el período con ingresos reales por habitante significativamente por encima de sus niveles iniciales: un 16% las CCAA y un 22% las CCLL.

Gráfico 4: Ingresos y gastos ajustados de las Administraciones Públicas
Importes por habitante a precios constantes de 2010, índices con 2003 = 100



- Fuente: IGAE (2019).

El gasto real por habitante de la AC y de las dos administraciones territoriales muestra un perfil similar, con un rápido crecimiento entre 2003 y 2008/09, seguido de una fuerte corrección hasta 2012 y una suave recuperación en la parte final del período. Con una única excepción puntual al comienzo del período, el crecimiento acumulado del gasto estatal ha sido siempre inferior al del gasto autonómico y generalmente también al del gasto local, aunque la senda de gasto de la AC tiende a converger con la de las CCLL al final del período. No se aprecia por tanto un patrón claro de mayor protección del gasto central frente a los recortes exigidos por la crisis. Es verdad que el recorte observado entre 2009 y 2013 es algo mayor en el caso de las CCAA que en el de la AC, pero básicamente porque la AC comienza antes a ralentizar su gasto, mientras las CCAA lo aumentan en 13 puntos entre 2007 y 2009. Al final del período, el incremento acumulado del gasto de las CCAA es de 13 puntos, frente a los 9 de la AC y los 6 de las CCLL.

La Seguridad Social es claramente la administración que más protegida ha estado de la crisis porque en ningún momento experimentó caídas dramáticas de ingresos y termina el período analizado con un incremento en relación a 2003 de 15 puntos en sus ingresos reales por habitante y de 40 en su gasto. En este caso, sin embargo, el denominador más adecuado para normalizar los ingresos (o el indicador más natural de necesidades) no sería la población total sino la población en edad de jubilación, que creció mucho más deprisa. Cuando el índice de ingresos se calcula sobre esta referencia, la ganancia al final del período se evapora, dejando a la Seguridad Social en una posición muy similar a la del Estado, esto es, de vuelta a 2003, aunque tras una trayectoria muy diferente.

Gráfico 5: Ingresos reales por habitante de la Seguridad Social

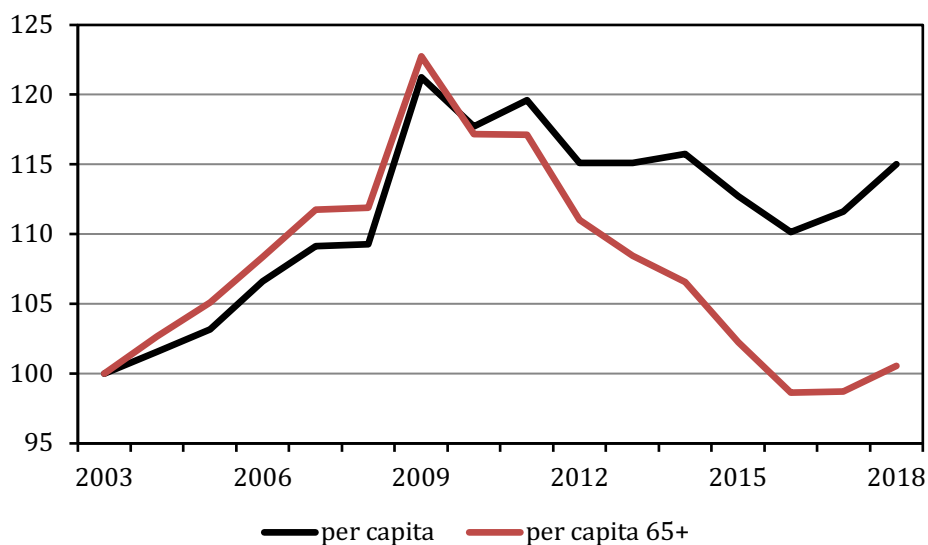
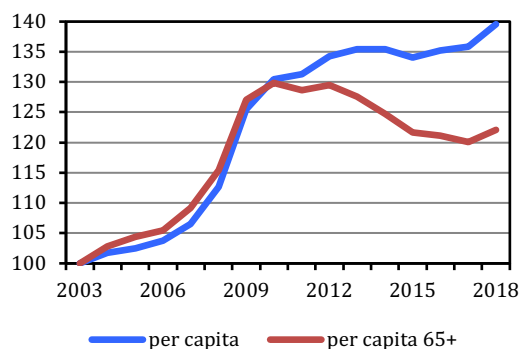
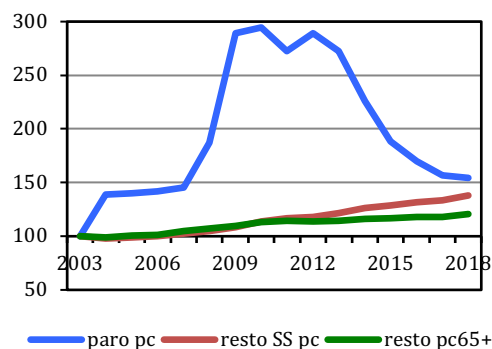


Gráfico 6: Gasto real por habitante de la Seguridad Social

a. Total per cápita (pc) y per capita 65+ (pc65+)



b. Desempleo pc y resto pc y pc65+



El perfil temporal del gasto de la Seguridad Social es también diferente del de las otras administraciones, caracterizándose por un incremento continuado de esta magnitud que la sitúa como la administración con un mayor peso en el gasto público, por delante de las CCAA, de 2012 en adelante. Si utilizamos como referencia la población 65+, el perfil del gasto real por habitante cambia apreciablemente, registrándose un moderado descenso durante la segunda mitad del período tal como se observa en el Gráfico 6a. Como se aprecia en el panel b del mismo Gráfico, este descenso se debe únicamente al comportamiento de las prestaciones por

desempleo (que en Contabilidad Nacional se incluyen en la Seguridad Social), mientras que el resto del gasto (pensiones, fundamentalmente) muestra un perfil creciente durante todo el período aunque tomemos como referencia la población 65+.

¿Qué conclusiones podemos extraer de este rápido repaso de la historia reciente de nuestras cuentas públicas? La primera es seguramente que el mantenimiento en el tiempo del peso relativo de las CCAA en el gasto y los ingresos públicos alcanzado en el pico de 2009 no es una exigencia razonable dado lo atípico del ejercicio. En la misma, línea, la segunda conclusión es que no hay evidencia clara de un desequilibrio creciente en el reparto de los recursos públicos a favor de la AC y en perjuicio de las CCAA, aún en el caso de que agrupemos a la Seguridad Social con la AC. Las estrecheces presupuestarias que las autonomías han sufrido en años recientes, al igual que las del resto de las administraciones públicas españolas, no pueden atribuirse a deficiencias del SFA o a un abuso de poder de la AC, sino que han de verse como el fruto, inevitable bajo cualquier sistema de financiación autonómica, de un desplome sin precedentes de los ingresos tributarios como resultado de la peor crisis económica en muchos años. Por otra parte y finalmente, el comportamiento de las cuentas de la Seguridad Social resulta preocupante. Ciertamente, las pensiones no deberían estar expuestas a fluctuaciones cíclicas, pero la tendencia al alza del gasto en estas prestaciones es difícilmente sostenible y amenaza con desequilibrar tanto las cuentas de la Seguridad Social como nuestro patrón de gasto público, dejando poco margen para otras prioridades. El Gobierno central deberá afrontar lo antes posible estos problemas pensando en el medio y largo plazo, pero desde luego un exceso de laxitud en este ámbito no justificaría un aumento de las transferencias a las CCAA para que estas refuercen sus prestaciones con cargo a la AC y sin coste político alguno, incrementando aún más el problema de “restricciones presupuestarias blandas” que siempre han sufrido las autonomías.

Nada de lo visto en esta sección implica que el reparto actual de recursos entre las distintas administraciones españolas sea óptimo en algún sentido, o elimina la necesidad de articular mecanismos que permitan ajustar tal reparto de la forma más conveniente en cada momento. Pero resulta imposible alcanzar conclusiones claras y convincentes sobre suficiencia y equilibrio vertical en ausencia de un criterio objetivo que permita cuantificar las necesidades absolutas de gasto de las distintas administraciones. Tal criterio, sin embargo, no puede existir porque siempre habrá necesidades y deseos adicionales por cubrir que mucha gente puede considerar razonables. En la sección siguiente argumentaré que, en su ausencia, lo mejor es reformular el problema de una forma más operativa y que esta reformulación apunta a la necesidad de centrarnos en el reparto de herramientas fiscales entre administraciones en vez de en el reparto de recursos per se.

3. Suficiencia y equilibrio vertical: un enfoque alternativo

La doble queja de las autonomías sobre su eterna insuficiencia de recursos y el supuesto desequilibrio vertical del SFA en su contra tiene su origen en una concepción cuestionable y poco operativa de los conceptos de suficiencia y equilibrio vertical que podría resumirse en dos tesis: i) que existen unas necesidades objetivas y exógenas de gasto autonómico que sabemos

cuantificar en términos absolutos y ii) que el SFA, y en última instancia la AC, ha de garantizar de una forma u otra los recursos necesarios para cubrirlos, nieve o trueno. En esta sección argumentaré que esto es cuanto menos simplista y que una forma más fructífera de pensar sobre estas cuestiones y sobre las reformas que podría necesitar el sistema en este ámbito ha de partir de dos ideas fundamentales. La primera es que el nivel de gasto de cualquier administración pública es una variable endógena que ha de determinarse de manera conjunta con la carga fiscal teniendo en cuenta los recursos disponibles y las preferencias de los ciudadanos sobre sus posibles usos. Y la segunda que, para que esta decisión sea consistente con el interés general, es importante que los gobiernos o parlamentos que la toman se vean forzados a tener en cuenta ambos lados de la ecuación al menos en el margen, esto es, tanto los beneficios que tendría un incremento marginal del gasto como los costes políticos de financiarlo mediante mayores impuestos. Esto viene a ser lo que se denomina en ocasiones el *principio de responsabilidad* (o equivalencia) *fiscal* (Olson, 1969).

Esta forma de plantear el problema lleva de manera natural a reformular los conceptos de suficiencia y equilibrio vertical en términos de instrumentos en vez de recursos y a no perder de vista los límites que marca la inevitable restricción presupuestaria ni los problemas de incentivos a los que pueden enfrentarse los gestores públicos cuando se incumple o debilita el principio de responsabilidad fiscal. Así pues, la cuestión a resolver no sería cuánto dinero ha de transferir el Estado a las CCAA para que estas puedan ofrecer unos niveles de prestaciones “suficientes” (¿para quién?) sino cómo repartimos la caja de herramientas tributarias entre las CCAA y la AC de forma que ambas administraciones estén en condiciones de pedir a los ciudadanos los recursos que necesitan para cumplir sus funciones, lo que de paso resolvería cualquier posible desequilibrio vertical.

Una complicación importante es que la responsabilidad fiscal de las CCAA ha de conciliarse con un grado razonable de nivelación interterritorial. No se trata, por tanto, de que cada comunidad se busque la vida por su cuenta sino de algo más complicado. El principio de igualdad exige establecer mecanismos de nivelación que garanticen a todas las comunidades un nivel razonablemente homogéneo de gasto a igual esfuerzo fiscal, pero permite que después existan desviaciones al alza o a la baja sobre la norma en la oferta de bienes y servicios públicos siempre que éstas se financien con variaciones compensatorias en tributos autonómicos. En este contexto, la responsabilidad fiscal individual de las comunidades autónomas se aplicaría sólo en el margen (el que quiera extras por encima de lo que permite el sistema nivelado tendrá que pagárselos subiendo impuestos). Pero también es importante que, en la medida de lo posible, el gasto autonómico total se financie con impuestos autonómicos que sean fácilmente identificables como tales por los ciudadanos y no con transferencias del Estado. Si las CCAA necesitan más recursos tienen que poder obtenerlos, pero estos no pueden ser un regalo de la AC sin generar serios problemas de incentivos. Tienen que llegar de una forma que haga transparente para los ciudadanos que un mayor gasto siempre exige un mayor esfuerzo fiscal (por parte de alguien) y les traslade al menos una parte de ese coste.

¿Adonde nos lleva todo esto? Desde la perspectiva de la disponibilidad de herramientas sí que existe actualmente en España un cierto desequilibrio a favor de la AC, pues ésta dispone de un

control en principio total sobre sus ingresos fiscales mientras que las CCAA sólo tienen la capacidad de modular al alza o a la baja en torno a la mitad de sus ingresos ordinarios, lo que no está nada mal desde una perspectiva comparada pero restringe innecesariamente su capacidad de actuación y les ofrece una estupenda coartada para evadir sus responsabilidades fiscales. En consecuencia, sería aconsejable dotar a las CCAA de mejores herramientas individuales y colectivas para recabar de sus ciudadanos los recursos que consideren necesarios para ejercer sus funciones de forma satisfactoria. Estas mismas herramientas tributarias han de servir también como mecanismo de reequilibrio vertical, permitiendo ajustar el reparto de recursos entre la AC y las CCAA si se considera conveniente, pero siempre de una forma responsable.

¿Qué herramientas? El reciente informe de la Comisión de Expertos para la reforma de la financiación autonómica (CERFA, 2017) sugería dos posibilidades complementarias: un mayor control para las autonomías sobre los instrumentos de copago en educación, sanidad y otras áreas y la creación de tramos autonómicos separados del IVA y los Impuestos Especiales cuyos tipos podrían ser fijados de forma colegiada por las CCAA y cuyos rendimientos se repartirían en proporción a la población ajustada para mantener el equilibrio horizontal entre autonomías, evitando así que posibles ajustes en el reparto vertical de recursos beneficien en términos relativos a algunas autonomías en detrimento de otras.

A estos dos instrumentos quisiera añadir aquí un tercero: las escalas de referencia que se utilizan para calcular la recaudación normativa o teórica del IRPF y de otros tributos cedidos a las CCAA con capacidad normativa. Estas tarifas son importantes porque la recaudación teórica que con ellas se calcula determina las aportaciones que las CCAA han de hacer al Fondo de Garantía (FG) que canaliza el grueso de los recursos del SFA y que, convenientemente, se reparte por población ajustada. Así pues, si subimos los tipos de referencia, las CCAA tendrán seguramente que subir sus tipos reales para obtener los recursos que tienen que aportar al FG, pero a diferencia de lo que sucedería si los subiera cada una *de motu proprio*, el grueso de esos recursos adicionales (un 75% bajo el modelo actual) se distribuirán de forma igualitaria. Como en el caso del IVA colegiado, por tanto, estamos ante un buen instrumento para realizar ajustes verticales sin generar (excesivos) desajustes horizontales.

Si las CCAA quieren disponer de más recursos para mejorar sus servicios, deberían ser ellas las que soporten el coste político de las necesarias subidas de impuestos. Una forma de hacerlo sería revisar al alza, por decisión suya o al menos tras su petición expresa, los tipos de los tramos autonómicos del IVA e Impuestos especiales y la tarifa de referencia del IRPF. La nueva ley de financiación en la que ha de concretarse la necesaria reforma del SFA debería fijar tanto los valores iniciales de estos tipos como algún mecanismo (cuyo diseño habría que estudiar con cuidado) para modificarlos, o al menos para solicitar su modificación al Congreso de los Diputados, por mayoría cualificada del Consejo de Política Fiscal y Financiera (excluyendo al Estado de la votación o al menos reduciendo su peso a estos efectos).

4. Conclusión

¿Están infrafinanciadas las comunidades autónomas? ¿Es adecuado el reparto actual de recursos entre ellas y las demás administraciones públicas españolas? En esta nota he argumentado que estas preguntas, tal como suelen formularse, son de imposible respuesta porque no existe una forma objetiva de calcular los recursos que cada administración necesitaría para ofrecer prestaciones “suficientes” ni hay garantía alguna de que fuese posible obtener tales recursos si llegásemos a cuantificarlos de alguna manera.

En cualquier caso, lo importante no es que podamos calcular a priori el volumen de gasto necesario para garantizar la suficiencia de las prestaciones públicas y su reparto óptimo entre administraciones, sino que acertemos en el diseño de mecanismos e instituciones que ayuden a que el proceso político genere resultados razonables en este ámbito. El objetivo ha de ser que este proceso termine produciendo una combinación de bienes y servicios públicos y cargas tributarias que se adecue lo mejor posible a las preferencias de los ciudadanos y a las posibilidades económicas del país. He argumentado que la mejor forma de acercarnos a este objetivo sería replantear el problema en términos de cómo repartir entre administraciones no los recursos disponibles sino las herramientas tributarias que permiten recabarlos de los ciudadanos. Esta es la forma de proceder más consistente con el principio de responsabilidad fiscal, que exige que todas las administraciones se vean forzadas, en la medida de lo posible y sin sacrificar la necesaria nivelación, a internalizar también los costes y no sólo los beneficios de sus decisiones. Reforzar este principio debería ser una de las prioridades de la próxima reforma del SFA.

Es muy posible que las Comunidades Autónomas necesiten, ahora o en el futuro, más recursos para poder cumplir sus funciones de forma satisfactoria. Pero esos recursos no pueden provenir de nuevas transferencias de la Administración Central del Estado, o de mayores porcentajes de cesión de los impuestos compartidos, porque al Estado tampoco le sobra el dinero y porque esto aumentaría todavía más el grave problema de riesgo moral que ya sufren unas CCAA que se han ido acostumbrando a ser rescatadas por distintas vías. Sí podrían provenir, si los ciudadanos lo aprueban, del ejercicio al alza de una capacidad normativa autonómica en materia tributaria que seguramente convendría reforzar, pero actuando con cuidado para no generar inequidades horizontales por el camino. El esfuerzo adicional necesario para financiar una mejora en las prestaciones medias de las autonomías, por tanto, ha de ser colectivo y no individual porque el *sálvese quien pueda* favorecería sólo a las comunidades de mayor renta. Los instrumentos más prometedores para esta tarea son el tramo autonómico del IVA e IIEE que propuso la CERFA (2017) y la tarifa de referencia para el cálculo de la recaudación normativa del IRPF, que merecería una atención mucho mayor como instrumento de política de la que ha recibido hasta el momento.

Referencias

- Boletín Oficial del Estado (BOE, 2009). Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. (B.O.E. núm. 305 de 19/12/2009).
<http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/19/pdfs/BOE-A-2009-20375.pdf>
- Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica (CERFA, 2017). *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*. Ministerio de Hacienda y Función Pública, Madrid.
http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/Informaci%C3%B3nCCAA/Informe_final_Comisi%C3%B3n_Reforma_SFA.pdf
- CPFF (2016). Informe global sobre los estudios presentados por las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía sobre el análisis del efecto de la aplicación del sistema de financiación previsto en la ley 22/2009, de 18 de diciembre.
- Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2019). Operaciones no financieras del sector administraciones públicas.
<http://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/Publicaciones.aspx>
- Olson, M. (1969). "The principle of 'fiscal equivalence': the division of responsibilities among different levels of government." *American Economic Review* 59(2), pp. 479-487.