

Fedea Policy Papers - 2016/16

Pasado, presente y futuro de la nivelación en el modelo de financiación
de las comunidades autónomas*

Maite Vilalta
(Universidad de Barcelona)

Agosto de 2016

* Este trabajo ha sido preparado para un número monográfico de Mediterráneo Económico.

fedea

Pasado, presente y futuro de la nivelación en el modelo de financiación de las comunidades autónomas.

Maite Vilalta
Universidad de Barcelona

1. Introducción

Es muy probable que aunque dispongan de una misma cesta tributaria, los ingresos potenciales de las unidades gubernamentales de un mismo nivel, sean distintos por unidad de necesidades (por ejemplo por población), realizando un mismo esfuerzo fiscal. Ello se debe a que las bases imponibles de los tributos que integran dicha cesta están distribuidas de forma desigual en el territorio generando, de este modo, una situación de desigualdad. Repararla supone dar cumplimiento a un principio de equidad horizontal y, para hacerlo, existen las subvenciones de nivelación. Su objetivo es lograr que, sea cual sea la capacidad tributaria de los distintos gobiernos, dispongan de un volumen igual o similar de recursos que les permita cubrir sus necesidades de gasto, pidiendo a sus ciudadanos el mismo esfuerzo fiscal. Este trabajo se centra, precisamente, en el estudio y análisis del mecanismo que, dentro del modelo de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, debería dar cumplimiento a este principio de equidad horizontal.

Aprendiendo de los errores del pasado y aprovechando algunos avances del presente, el objetivo de este escrito es ofrecer una propuesta de revisión del actual mecanismo nivelador de los recursos de las comunidades autónomas, con la vista puesta a la futura revisión del modelo que estaba prevista para el 2014 y que sería deseable se produjera lo más pronto posible.

En primer lugar, en el apartado 2, se describe y analiza el funcionamiento del mecanismo de nivelación existente en el pasado, durante el período que va del 1986 al 2008. Es decir, desde que se dio por finalizado el período transitorio (noviembre de 1986), hasta que se firmó el actual modelo (julio 2009). En segundo lugar, se analiza el mecanismo de

nivelación del modelo vigente (apartado 3). Ello nos lleva a describir el llamado *fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales* (FGSPF) y a estudiar los elementos del mismo que determinan el grado de nivelación resultante. Finalmente, en el apartado 4 se realiza una propuesta sobre los aspectos que deberían ser revisados del actual mecanismo de nivelación (FGSPF).

2. *La nivelación de los recursos de los gobiernos autonómicos: una breve mirada al pasado.*

2.1. Funcionamiento de la subvención incondicionada procedente de la administración central: período 1986-2008.

El modelo básico de financiación de las comunidades autónomas de régimen común fue diseñado, desde el año 1986, en torno a dos vías de obtención de los recursos: una cesta tributaria, por un lado, y una subvención incondicionada procedente de la administración central, por otro lado. Si nos atenemos a la teoría del federalismo fiscal, esta subvención es la que debería haber contribuido al cumplimiento del principio de equidad, es decir, debería haber funcionado como un mecanismo de nivelación de los recursos. A continuación se describe su funcionamiento.

2.1.1. El funcionamiento quinquenal: 1987-2001.

Durante el período 1987-2001 la subvención incondicionada procedente de la administración central, recibió el nombre de “Participación en los Ingresos del Estado” (PIE). Su cálculo partía de la estimación de las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma. Dado que el techo competencial de éstas era distinto (Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y Valencia tenían ya asumidas las competencias de educación y sanidad), las variables y las ponderaciones utilizadas para dicho cálculo también lo eran¹. Lo que realmente diferenciaba unas de otras, a efectos del cálculo de sus necesidades, era

¹ Bassols, Bonastre, Vilalta (1994), Bassols, Bonastre (1999) y Bassols (2001)

la competencia en educación, dado que la sanidad se financiaba aparte a través de una subvención específica no incluida en el modelo básico.

Una vez calculadas las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma, éstas eran cubiertas a través de los tributos que se les iban cediendo y a través de la PIE. Ésta se calculaba pues como la diferencia entre las necesidades de gasto y los tributos cedidos, según la expresión 2.1.

$$PIE_i^0 = NG_i^0 - TC_i^0 \quad (2.1.)$$

Siendo, PIE_i^0 = subvención incondicionada del gobierno autonómico i en forma de Participación en los Ingresos del Estado correspondiente al año base del quinquenio; NG_i^0 = necesidades de gasto del gobierno autonómico i correspondiente al año base del quinquenio; TC_i^0 = recaudación de los Tributos Cedidos del gobierno autonómico i correspondiente al año base del quinquenio. Este cálculo se realizaba solo para un año base (1986, 1990 y 1996)² estableciendo su actualización de forma quinquenal (1987-1991; 1992-1996; 1997-2001).

La principal variable utilizada para estimar las necesidades de gasto (NG_i^0) fue la población. Su ponderación osciló entre un 59% y un 94% según el quinquenio y según el techo competencial de las comunidades autónomas. Otras variables utilizadas fueron la superficie, la insularidad, las unidades administrativas (número de provincias), la dispersión, la riqueza relativa y el esfuerzo fiscal³.

Para calcular la cuantía de la subvención del gobierno i correspondiente a un año t del quinquenio (PIE_i^t), se iba actualizando la cuantía inicial (PIE_i^0) según una tasa de evolución (E^t), tal como indica la expresión 2.2.

$$PIE_i^t = PIE_i^0 * E^t \quad (2.2.)$$

² Cabe señalar que para el quinquenio 1997-2001 no se actualizaron las variables utilizadas para el cálculo de las necesidades de gasto correspondientes a cada comunidad autónoma.

³ Castells, Sorribas, Vilalta (2005a), pp. 53, 58 y 170

Esta tasa de evolución (E^t) fue, según unas reglas pre-establecidas, la correspondiente a la de los ingresos tributarios de la administración central ajustados estructuralmente, o la del gasto estatal equivalente o la del PIB.

Los resultados obtenidos aplicando este mecanismo se corregían según un complejo entramado de distintas modulaciones y cláusulas de garantía pactadas en los distintos acuerdos⁴

A título de ejemplo, la tabla 2.1 contiene los resultados de la aplicación del modelo acordado el año 1986 para el primer quinquenio (1987-1991). Los datos corresponden al primer año del mismo.

Tabla 2.1. Recursos Procedentes del modelo de financiación autonómica. 1987.

	Ingresos tributarios (Ti)		PIE € habitante	Total recursos (Ti + PIEi)		PIE s/total recursos %
	€ habitante	Índice		€ habitante	Índice	
Cataluña	73,61	126	160,27	231,57	97	69,2%
Galicia	40,03	68	208,78	251,33	105	83,1%
Andalucía	46,92	80	206,12	246,59	103	83,6%
Valencia	66,47	113	144,40	206,86	87	69,8%
Canarias	66,54	113	234,02	285,96	120	81,8%
Total ccaa con competencias comunes + educación	58,63	100	184,01	238,53	100	77,1%
Asturias	48,98	148	30,40	81,50	90	37,3%
Cantabria	51,09	154	56,43	107,15	118	52,7%
La Rioja	63,46	191	68,96	132,16	146	52,2%
Murcia	35,00	105	26,75	58,07	64	46,1%
Aragón	69,93	211	54,78	124,68	138	43,9%
Castilla Mancha	35,22	106	84,66	117,41	130	72,1%
Extremadura	31,47	95	89,64	121,43	134	73,8%
Baleares	58,83	177	23,91	75,28	83	31,8%
Madrid*	6,20	19	53,11	58,22	64	91,2%
Castilla León	45,26	136	75,40	123,24	136	61,2%
Total ccaa con competencias comunes	33,18	100	58,56	90,59	100	64,6%

* Madrid aun no tenía cedidos tributos

Elaboración propia a partir de Bassols, Bonastre, Vilalta (1994) e INE

La tabla muestra, en euros por habitante, la cuantía de recursos que cada gobierno autonómico recibía a través de las figuras tributarias ya cedidas (columna 1) y la recibida a través de la PIE (columna 3). En aquel entonces no todas las comunidades autónomas tenían cedidos los mismos tributos, lo cual explica, por ejemplo, que Madrid dispusiera de un volumen muy bajo de recursos tributarios. La columna 4 muestra el total de recursos por habitante procedentes del modelo, es decir, de la suma de los ingresos tributarios y de la PIE. Las principales conclusiones que se pueden sacar de estos datos son: a) se aprecian

⁴ Castells, Sorribas, Vilalta, (2005a), pp.62, 65 y 66.

diferencias importantes en el volumen de ingresos tributarios por habitante. Si observamos las comunidades autónomas que ya tenían asumida la competencia de educación, vemos que Cataluña disponía de unos recursos tributarios por habitante que estaban un 26% por encima la media, mientras que los de Galicia se situaban un 32% por debajo, b) La PIE no se distribuye de tal manera que ayude a recortar o eliminar estas diferencias iniciales siguiendo una pauta distributiva basada en criterios equidad. Calculada tal como acabamos de describir, la PIE deja a Cataluña con unos recursos totales per cápita que están un 3% por debajo de la media y a Galicia un 5% por encima. Las diferencias entre los recursos por habitante de las comunidades autónomas que no tenían asumida la competencia de educación aún resultan más significativas. Por ejemplo, el total de recursos por habitante (recursos tributarios + PIE) a disposición del gobierno de Madrid se situaron un 36% por debajo la media, mientras que los de la Rioja alcanzaron el 46% por encima; c) La PIE constituía la principal vía de obtención de ingresos de los gobiernos autonómicos de régimen común. Su peso dentro del modelo era muy elevado: de un 77% de los recursos para las comunidades autónomas con la competencia de educación asumida, y de un 65% para el resto (véase última columna de la tabla 2.1.)

Un comportamiento similar al descrito en la tabla 2.1, irá persistiendo a lo largo de los años. Se irán introduciendo nuevos impuestos a la cesta tributaria que harán que el peso de la PIE vaya disminuyendo; se irán introduciendo ligeros cambios en las variables y las ponderaciones utilizadas para el cálculo de las necesidades de gasto a efectos del cálculo de la PIE; sin embargo la pauta distributiva de los recursos entre las gobiernos autonómicos no presentará cambios significativos. El comportamiento de los recursos totales que irán obtenidos las comunidades autónomas tendrá poca relación con el de sus ingresos tributarios debido, precisamente, a la forma de cálculo de la PIE.

2.1.2. El cierre del modelo: acuerdo de 2001.

A partir del acuerdo del año 2001, la subvención incondicionada procedente de la administración central pasa a llamarse fondo de suficiencia (FS). La metodología de cálculo de dicho fondo no varía, en esencia, respecto a la utilizada hasta entonces para el cálculo de la PIE⁵. Se partió también de un cálculo de necesidades de gasto correspondiente a cada comunidad autónoma, al que se le restaron los ingresos procedentes de la cesta tributaria (expresión 2.3.). Obsérvese que según dicha expresión, el fondo de suficiencia puede resultar positivo o negativo, según si las necesidades de gasto resultan superiores o no a la recaudación por tributos cedidos. Solo a Madrid y Baleares, el resultado les dio negativo.

$$FS_i^0 = NG_i^0 - TC_i^0 \quad (2.3.)$$

El cálculo se realizó para un año base (el 1999) y se fue actualizando, tal como muestra la expresión 2.4, aplicando una tasa de evolución (E^t), que fue la de los ingresos tributarios del estado (ITE).

$$FS_i^t = FS_i^0 * E^t \quad (2.4)$$

A efectos del cálculo de las necesidades de gasto (NG_i^0), se distinguieron tres bloques competenciales: comunes, sanidad y servicios sociales. En todos los casos la población fue la principal variable utilizada para medir dichas necesidades (población de derecho, población protegida y población de más de 65 años). Otras variables contempladas fueron: la dispersión, la insularidad, la renta relativa y la escasa densidad de población. Cabe señalar que, por primera y única vez, se introdujo una cuantía fija de 36 millones de euros para cada comunidad autónoma.

A pesar de las similitudes con la metodología utilizada anteriormente, cabe destacar tres diferencias relevantes: a) La forma de cálculo de las necesidades de gasto es igual para

⁵ Castells, Sorribas, Vilalta (2005a), pp.67-72

todas las comunidades, dado que habían alcanzado, salvo alguna excepción, el mismo techo competencial; b) La financiación de la sanidad se incluye dentro del modelo básico; c) Se considera cerrado el modelo. No se prevé la revisión quinquenal del cálculo de necesidades de gasto ni de ningún otro elemento del modelo, es decir, no se incorpora ningún mecanismo de revisión del mismo.

Al igual que en los acuerdos anteriores, se diseñaron un conjunto de modulaciones, fondos específicos y cláusulas de garantía que acabaron incidiendo en los resultados finales del modelo. Ello explica que a pesar de que la principal variable utilizada para el cálculo de las necesidades continuaba siendo la población, los recursos por habitante de las comunidades autónomas fueron bien distintos. La tabla 4.2 recoge los resultados correspondientes al año 2008, último año de aplicación de aquel modelo.

Tabla 2.2. Recursos Procedentes del modelo de financiación autonómica. 2008.

	Ingresos tributarios (Ti)		Fondo Suficiencia (FSi)	Total recursos (Ti + FSi)		FSi s/total recursos %
	€ habitante	Índice		€ habitante	Índice	
Cataluña	1.777	121	251	2.028	96	12,4%
Galicia	1.280	87	1.152	2.432	115	47,4%
Andalucía	1.157	79	952	2.109	100	45,1%
Asturias	1.522	103	934	2.456	117	38,0%
Cantabria	1.524	103	941	2.465	117	38,2%
La Rioja	1.536	104	943	2.479	118	38,0%
Murcia	1.173	80	708	1.881	89	37,6%
Valencia	1.382	94	462	1.843	87	25,0%
Aragón	1.664	113	766	2.431	115	31,5%
Castilla Mancha	1.182	80	1.050	2.232	106	47,0%
Canarias	655	44	1.320	1.975	94	66,8%
Extremadura	1.033	70	1.591	2.624	124	60,6%
Baleares	1.801	122	-170	1.631	77	-10,4%
Madrid	2.104	143	-141	1.963	93	-7,2%
Castilla Leon	1.432	97	1.095	2.527	120	43,3%
Total	1.473	100	634	2.108	100	30,1%

Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda y Administraciones Públicas e INE.

Comparando los datos de la tabla 2.1. con los de la 2.2., se puede comprobar que, con el paso de los años, se había reducido el peso de la subvención incondicionada dentro del modelo. En el año 2008 el fondo de suficiencia suponía el 30% de los ingresos del modelo (última columna de la tabla 2.2.), mientras que a mediados de los 80, este peso era superior al 65% (tabla 2.1.). Ello se explica por la paulatina incorporación de nuevos impuestos en la cesta tributaria de los gobiernos autonómicos, de manera que los recursos destinados a cubrir sus necesidades de gasto, proceden cada vez más de los tributos y

cada vez menos de la subvención incondicionada procedente del gobierno central. Sin embargo, a pesar de esta disminución, su incidencia sobre la distribución de los recursos entre ellas, sigue respondiendo a una pauta errática y poco justificable desde el punto de vista equitativo. Madrid, con unos ingresos tributarios por habitante de un 43% por encima de la media, acaba disponiendo, una vez ha actuado el fondo de suficiencia, de un volumen total de recursos per cápita que le sitúan un 7% por debajo la media. En cambio Extremadura, cuyos recursos tributarios por habitante eran de un 30% por debajo de la media, acababa disponiendo de unos recursos totales por habitante de un 24% por encima la media.

La descripción que acabamos de realizar permite avanzar la siguiente conclusión: si el objetivo de la subvención incondicionada que recibieron los gobiernos autonómicos, desde el año 1986 al 2008, era el de la nivelación de los recursos, es decir, conseguir que dispusieran del mismo (o similar) nivel de ingresos por habitante (o por unidad de necesidades), realizando el mismo esfuerzo fiscal, los datos indican que no fue alcanzado. Ni la PIE, ni el fondo de suficiencia contribuyeron a dar cumplimiento al principio de equidad horizontal. Las principales causas que lo explican se pueden enumerar de la forma siguiente⁶: i) La inexistencia de una definición explícita del criterio de equidad al que se pretende dar cumplimiento; ii) La falta de justificación de las variables y ponderaciones que intervienen en el cálculo del indicador de necesidades de gasto y del indicador de capacidad fiscal de los gobiernos autonómicos; iii) La incorrecta ponderación relativa de ambos indicadores; iv) El mal funcionamiento de los mecanismos de actualización y ajuste del cálculo de la subvención; v) La insuficiente fundamentación del índice seleccionado para calcular la evolución de la subvención; vi) la no inclusión de las comunidades

⁶ Vilalta (2007) pp. 25-37

autónomas forales en el mecanismo de nivelación.⁷; vii) La falta de transparencia y de mecanismos de coordinación, tanto a la hora de acordar la forma de cálculo de la subvención en el año base, como su posterior funcionamiento.

3. *La nivelación de los recursos de los gobiernos autonómicos: una mirada al presente.*

3.1. Descripción del mecanismo de nivelación en el modelo actual acordado el año 2009.

El modelo de financiación autonómica vigente, surgido del acuerdo del 2009⁸, introduce una subvención niveladora llamada *fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales* (FGSPF), cuyo objetivo es asegurar que cada comunidad autónoma reciba los mismos recursos por habitante (ajustado) para financiar los servicios esenciales del estado del bienestar (educación, sanidad y servicios sociales), realizando el mismo esfuerzo fiscal. Este es pues el criterio explícito de equidad al que dicho fondo pretende dar cumplimiento⁹.

La dotación de este fondo procede de dos vías. Por un lado, se dota del 75% de los recursos tributarios (calculados en términos normativos y debidamente homogeneizados), correspondientes a cada comunidad autónoma. Y por otro lado, el fondo recibe una aportación de la administración central. De este modo, una parte funciona como un fondo horizontal de suma 0, dónde unas comunidades autónomas aportan y otras reciben, y la otra funciona como un fondo vertical del que todos los gobiernos reciben. La aportación de las comunidades autónomas al fondo horizontal es de un 75% de sus ingresos tributarios. Se estimó que éste era el peso del gasto autonómico en servicios básicos del estado del

⁷ Castells, Sorribas, Vilalta (2005a), pág. 103-107; García, Herrero; Loscos; Ruiz-Huerta, Vizán. (2013); Zubiri (2010);

⁸ 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.

⁹ Véase Lago (2010); Ruíz-Huerta, García (2010) para una valoración del modelo acordado en 2009.

bienestar (educación, sanidad y servicios sociales) en relación al total de gasto autonómico en el año base (2009).

La subvención que corresponde a cada comunidad autónoma procedente del FGSPF resulta de aplicar la siguiente formulación:

$$Gi = \left[\left(\frac{Ei}{E} \right) * 0,75\hat{T} - 0,75\hat{T}i \right] + \left(\frac{Ei}{E} \right) Q \quad (3.1)$$

Siendo: Gi = FGSPF correspondiente al gobierno autonómico i ; Ei = necesidades de gasto del gobierno autonómico i ; E = total necesidades de gasto de los 15 gobiernos autonómicos de régimen común; $\hat{T}i$ = ingresos tributarios potenciales del gobierno autonómico i ; \hat{T} = total ingresos tributarios potenciales de los 15 gobiernos autonómicos de régimen común; Q = volumen de recursos aportados por la administración central al FGSPF.

El primer sumando de la expresión (3.1) corresponde al fondo horizontal y el segundo al fondo vertical. El funcionamiento de cada uno de ellos es el siguiente:

El fondo horizontal: Las comunidades autónomas aportan el 75% de sus tributos potenciales ($0,75 \hat{T}$). Con ello se obtiene un total de recursos que es el que se estima debería cubrir la prestación de los servicios esenciales del estado del bienestar para el conjunto de las 15 comunidades autónomas. Este volumen global es re-distribuido entre ellas según un indicador de necesidades $\left(\frac{Ei}{E} \right)$. Ello mide las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma para cubrir la sanidad, la educación y los servicios sociales. Si a esta cuantía se le resta el 75% de sus ingresos tributarios potenciales, se obtiene el volumen de recursos que reciben del fondo horizontal (si el resultado de la resta es positivo), o aportan al mismo (si el resultado de la resta es negativo). Calculado pues de esta manera, cada gobierno aporta al fondo horizontal según su capacidad tributaria

potencial y recibe según sus necesidades. Si éstas son superiores a la capacidad, la subvención niveladora es positiva y, en caso contrario, es negativa.

El fondo vertical: La parte de subvención que corresponde a cada gobierno procedente del fondo vertical, se calcula repartiendo el volumen aportado por la administración central (Q) según el mismo indicador de necesidades que el utilizado en el cálculo de la parte horizontal del fondo $\left(\frac{E_i}{E}\right)$.

Esta formulación contiene dos variables clave que deben ser cuantificadas: las necesidades de gasto (E_i) y la capacidad tributaria potencial (\hat{T}_i). El acuerdo del 2009 especifica su forma de cálculo. Es la siguiente: a). Como indicador de las necesidades de gasto (E_i), se utiliza la población ajustada, que se define a partir de un conjunto de variables y ponderaciones. Concretamente, se trata de: la población de derecho (ponderada con un 30%), la población protegida equivalente distribuida en siete grupos de edad (38%), la población mayor de 65 años (8,5%), y la población entre 0 y 16 años (20,5%). La suma de las ponderaciones de estas variables poblacionales es de un 97%. El 3% restante corresponde a la superficie (1,8%), la dispersión (0,6%) y la insularidad (0,6%); b) Como indicador de capacidad fiscal se utiliza el concepto de recursos tributarios normativos (\hat{T}_i). Para ello, se acuerdan unos criterios que permiten estimar los recursos potenciales vinculados a cada una de las figuras impositivas que integran la cesta tributaria autonómica¹⁰.

Aplicando esta formulación se obtiene una nivelación total de los recursos vinculados al estado del bienestar. El FGSPF consigue que los recursos potenciales destinados a cubrir los servicios básicos del estado del bienestar sean iguales para todos los gobiernos

¹⁰ Vilalta (2015) pp 135-136

autonómicos, en términos de población ajustada. Se alcanza una nivelación completa (del 100%) de una parte (el 75%) de los recursos autonómicos.

La tabla 3.1 recoge el resultado de este cálculo correspondiente a la liquidación del año 2013. La comunidad autónoma que más recursos aporta al fondo horizontal (columna 3) es Madrid (3.741 millones de euros) seguida de Cataluña (2.135 millones de euros); y la que más recibe es Andalucía (2.121 millones de euros), seguida de Canarias (1.820 millones de euros).

Tabla 3. 1. Fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales. Millones euros. 2013

	fondo horizontal = FGHi = NGi - 75% Ti			fondo vertical	Total FGSPF	Total recursos nivelados	
	75% Ti (A)	NGi (B)	Total FGHi (C)= (B - A)	=FGVi (D)	(E)=(C)+(D)	Millones € (F)=(A) + (E)	€ pob. Ajustada (F)/pob.ajustada
Cataluña	13.021	10.886	-2.135	1.296	-839	12.182	1.636
Galicia	3.779	4.358	579	519	1.098	4.877	1.636
Andalucía	9.844	11.965	2.121	1.425	3.546	13.390	1.636
Asturias	1.670	1.657	-13	197	184	1.854	1.636
Cantabria	992	875	-117	104	-13	979	1.636
La Rioja	493	486	-7	58	51	544	1.636
Murcia	1.814	2.111	298	251	549	2.362	1.636
Valencia	6.923	7.179	256	855	1.111	8.034	1.636
Aragón	2.245	2.106	-139	251	112	2.357	1.636
Castilla Mancha	2.647	3.245	599	386	985	3.632	1.636
Canarias	1.330	3.150	1.820	375	2.195	3.525	1.636
Extremadura	1.227	1.725	498	205	704	1.931	1.636
Baleares	1.914	1.618	-297	193	-104	1.810	1.636
Madrid	12.872	9.131	-3.741	1.087	-2.654	10.218	1.636
Castilla Leon	3.731	4.010	279	477	757	4.488	1.636
Total	64.503	64.503	0	7.680	7.680	72.183	1.636

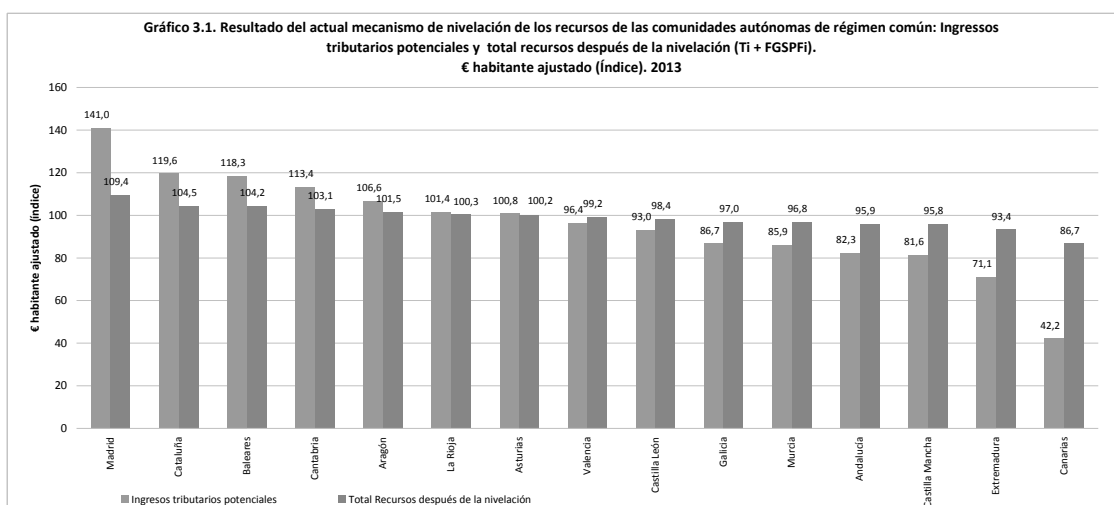
Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda y Administraciones Públicas.

Siendo: Ti = recursos tributarios potenciales; NGi = necesidades de gasto; FGHi = parte horizontal de FGSPF; FGVi = parte vertical del FGSPF.

La columna 5, recoge el resultado final del FGSPF (suma del fondo horizontal y el vertical). Solo cuatro comunidades autónomas acaban con un FGSPF negativo: Madrid, Cataluña, Baleares y Cantabria. La columna 6 muestra el volumen de recursos potenciales que cada gobierno ha dispuesto para financiar los servicios esenciales de su estado del bienestar que, en términos por habitante (ajustado), ha sido igual para todos (1.636 euros per cápita).

Dado que el 25% de los ingresos tributarios no se nivela, se logran recortar las distancias existentes inicialmente en la capacidad fiscal potencial de los gobiernos, sin eliminarlas completamente, tal como muestra el gráfico 3.1. Los gobiernos que disponen de un volumen de ingresos tributarios potenciales por habitante por encima la media, lo continúan estando una vez ha actuado el mecanismo nivelador (el FGSPF), pero están más cerca de

ella. Lo mismo pasa con los gobiernos que disponen de un volumen de ingresos tributarios per cápita por debajo de la media; lo continúan estando una vez ha actuado el mecanismo de nivelación pero, también en este caso, están más cerca de ella. Además se cumple el principio de ordinalidad. Todos los gobiernos guardan la misma posición tanto en relación al ranking de ingresos tributarios potenciales, como en relación al total de ingresos disponibles después de la nivelación.



Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda y Administraciones Públicas

Este resultado se puede formular de la forma siguiente:¹¹:

$$\hat{R}_i = \hat{T}_i \pm G_i \quad (3.2)$$

Siendo \hat{R}_i el total de recursos del gobierno i procedentes de la suma de los tributos potenciales (\hat{T}_i) y del FGSPF (G_i). Sustituyendo la expresión (3.1) en la (3.2), se obtiene la expresión 3.3:

$$\hat{R}_i = \hat{T}_i + \left[\left(\frac{E_i}{E} \right) * 0,75\hat{T} - 0,75\hat{T}_i \right] + \left(\frac{E_i}{E} \right) Q = 0,25 \hat{T}_i + \left(\frac{E_i}{E} \right) 0,75\hat{T} + \left(\frac{E_i}{E} \right) Q \quad (3.3)$$

Esta expresión muestra que un gobierno autonómico obtiene sus recursos a través de: i) el 25% de sus ingresos tributarios potenciales; ii) la parte que le corresponde, según el peso de su población (ajustada), del 75% del total de recursos tributarios potenciales obtenidos

¹¹ Vilalta (2015), p.137

por el conjunto de los gobiernos autonómicos; y iii) la parte que le corresponde, según el peso de su población (ajustada), del volumen de recursos aportados por la administración central

Esta sería la descripción del modelo actual si no existieran los otros tres fondos de ajuste: el fondo de suficiencia global, el fondo de competitividad y el fondo de cooperación. Con la incorporación de estos fondos adicionales el total de recursos que obtiene un gobierno autonómico procedente del modelo, se puede expresar del modo siguiente:

$$\hat{R}_i = 0,25 \hat{T}_i + \left(\frac{E_i}{E}\right)0,75\hat{T} + \left(\frac{E_i}{E}\right)Q \pm FS_i + Fcomp_i + Fcoop_i \quad (3.4)$$

Siendo: FS_i = fondo de suficiencia correspondiente al gobierno i ; $Fcomp_i$ = fondo de competitividad correspondiente al gobierno i ; $Fcoop_i$ = fondo de cooperación correspondiente al gobierno i .

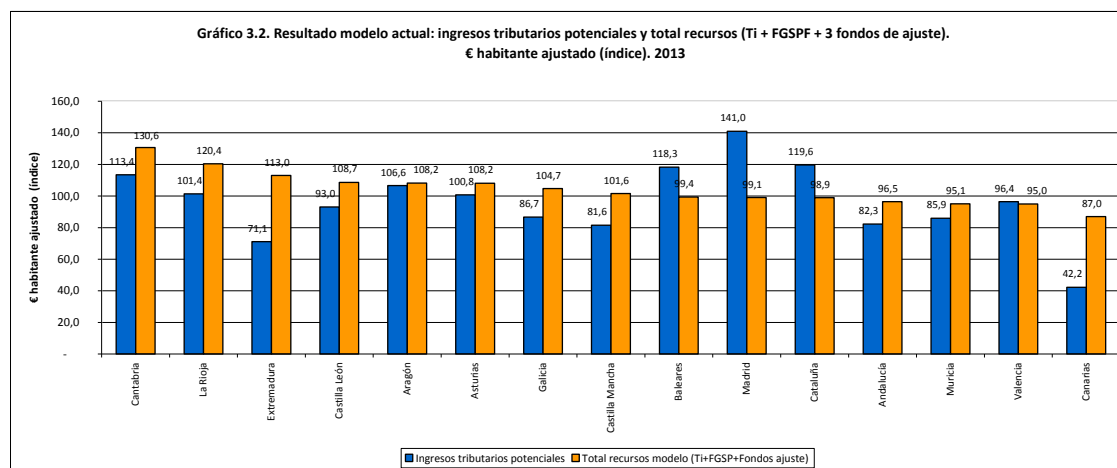
Cada uno de estos tres fondos ha sido diseñado para dar cumplimiento a un objetivo pre-definido y dispone de unas reglas propias de funcionamiento (cuantía global, distribución, evolución, etc.)¹²: El gráfico 3.2.muestra el resultado del modelo al completo, una vez han actuado todos los fondos del mismo. Tal como se puede comprobar, la inclusión de estos tres fondos de ajuste distorsiona la pauta distributiva alcanzada con el FGSPF, que es la que daba cumplimiento al principio de equidad horizontal pre-establecido en el propio acuerdo de financiación.¹³

Los datos indican que se trata de un modelo que proporciona a la comunidad autónoma de Cantabria unos recursos por habitante (ajustado), un 30,6% por encima de la media, y los de Valencia están un 5% por debajo. Algunas comunidades con una capacidad fiscal por debajo de la media acaban por encima (Castilla León, Castilla La Mancha, Galicia y Extremadura), otras con una capacidad fiscal por encima la media acaban aún más por

¹² Vilalta (2013), pp. 133-142

¹³ Bassols, Bosch, Vilalta (2010), pp. 22-28; Vilalta (2015), pp. 139-146.

encima (Cantabria, Asturias, Aragón y La Rioja). Madrid, Cataluña y Baleares que inicialmente estaban por encima de la media, acaban por debajo. Y se acaba perdiendo el orden inicial obtenido según su capacidad fiscal potencial.



Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda y Administraciones Públicas

3.2. Análisis del grado de redistribución resultante de la aplicación del actual mecanismo de nivelación de los recursos de las comunidades autónomas (FGSPF).

Acabamos de ver que el FGSPF es el instrumento del actual modelo que contribuye al cumplimiento de un criterio de equidad horizontal previamente acordado. A continuación se examinan los elementos que determinan el grado de redistribución que resulta de su aplicación. Para hacerlo recurrimos una de las medidas utilizadas para cuantificar el grado de progresividad de un impuesto¹⁴. Consideraremos que la aportación realizada por un gobierno al FGSPF, es como un “impuesto” pagado al conjunto de gobiernos autonómicos, mientras que la cuantía recibida por un gobierno procedente de dicho fondo, será tratada como un “impuesto negativo”. Para medir el grado de progresividad de este “impuesto” se utilizará la relación entre el tipo marginal tmg_i y el tipo medio tm_i . En realidad es una medida de su elasticidad: el tipo marginal (tmg_i) nos indica en cuanto varía la cuantía

¹⁴ Otros trabajos también analizan el grado de redistribución que se produce a través de los modelos de financiación de gobiernos subcentrales: De la Fuente, Thöne, Kastrop (2016) Mussons (2011), Hierro, Aienza, Patiño (2009, 2010). Vilalta (2015), Vilanou. (2007).

aportada (o recibida) al (del) FGSPF, al variar los ingresos tributarios potenciales. Y el tipo medio (tm_i) nos da una medida del peso que para cada gobierno tiene la subvención niveladora (el FGSPF) en relación a sus ingresos tributarios potenciales.

De este modo, el grado de progresividad que supone para cada gobierno participar en el FGSPF, se podrá medir a través de la relación entre el tipo marginal (tmg_i) y el tipo medio (tm_i), de manera que: si $\frac{tmg_i}{tm_i} = 1$ el mecanismo de nivelación es proporcional para el

gobierno i ; si $\frac{tmg_i}{tm_i} > 1$ el mecanismo de nivelación es progresivo para el gobierno i ; y si $\frac{tmg_i}{tm_i} < 1$ el mecanismo de nivelación es regresivo para el gobierno i .

Teniendo en cuenta la expresión 3.1, el tipo medio tm_i y el tipo marginal tmg_i de la cuantía aportada (o recibida) al (del) FGSPF es igual a:

$$tm_i = \frac{Gi}{\hat{T}_i} ; tmg_i = \frac{dGi}{d\hat{T}_i} ,$$

Dado que el tipo marginal se puede expresar como:

$$\frac{dGi}{d\hat{T}_i} = 0,75 \left(\frac{Ei}{E} - 1 \right) \quad (3.5)$$

La relación entre el tipo marginal y el tipo medio del FGSPF correspondiente a cada gobierno, se puede expresar como:

$$\frac{tmg_i}{tm_i} = \frac{0,75 \left(\frac{Ei}{E} - 1 \right)}{\frac{Gi}{\hat{T}_i}} \quad (3.6)$$

Analizando esta expresión se pueden identificar los elementos que explican los resultados del actual sistema de nivelación. Son los siguientes:

- a. El grado de redistribución alcanzado con el FGSPF viene determinado por el porcentaje de recursos que se nivelan (el 75%). El tipo marginal será mayor cuanto mayor sea este porcentaje. Dado que este factor es igual para todos los gobiernos, cuanto mayor sea este porcentaje, más progresivo será el sistema en su conjunto. Este es un elemento clave del modelo a la hora de decidir el grado de equidad que se pretende alcanzar. Cuanto mayor es este porcentaje, mayor es el volumen de recursos que se someten a la nivelación y, por tanto, mayor es el grado de redistribución que se alcanza. Si fuera 100, se estaría nivelando la totalidad de los recursos y estaríamos ante una nivelación completa del total de los recursos tributarios autonómicos. La determinación de este porcentaje es, precisamente, uno de los elementos estructurales tanto del sistema de nivelación como del modelo de financiación autonómico en su conjunto.
- b. La expresión 3.6. muestra que el indicador de necesidades: $\left(\frac{E_i}{E}\right)$ incide sobre el grado de redistribución que se va a producir a través del FGSPF. Tal como se ha descrito anteriormente, el indicador de necesidades utilizado en el cálculo del FGSPF es el de la población ajustada. Cualquier cambio en este indicador modificaría el grado de progresividad del sistema.
- c. El peso de la subvención niveladora en relación a los ingresos tributarios potenciales $\left(\frac{G_i}{\hat{T}_i}\right)$ es otro de los elementos que acaban incidiendo en el grado de redistribución del mecanismo nivelador. Esta relación viene determinada por la estructura del modelo de financiación, es decir, por el diseño de la cesta tributaria (su composición y su peso dentro del modelo) y por el volumen de recursos aportados por la administración central al sistema.

- d. El indicador de capacidad fiscal utilizado para cuantificar el volumen de tributos potenciales correspondiente a cada gobierno autonómico (\hat{T}_i), es otro elemento que incide en el grado de redistribución. Es evidente que si la aportación al FGSPF se realiza según la capacidad fiscal de cada gobierno, el modo de cuantificarla incide en los resultados.

Cualquier cambio en cualquiera de estos elementos que acabamos de enumerar tendrá un efecto sobre el grado de redistribución del actual mecanismo de nivelación del sistema.

Cabe no olvidar que el grado de redistribución final del actual modelo no solo está determinado por el FGSPF sino por los otros tres fondos de ajuste (fondo de suficiencia, fondo de competitividad y fondo de cooperación), que acaban alterando la pauta distributiva alcanzada por aquél.¹⁵ Por tanto, cualquier propuesta de revisión del modelo deberá concretar cuál debe ser, en el futuro, el papel de estos tres fondos en aras a conseguir una mejora en términos equitativos.

4. La nivelación de los recursos de los gobiernos autonómicos: una mirada al futuro.

- 4.1. La revisión del modelo de financiación autonómica: los aspectos que deberían ser revisados del actual mecanismo de nivelación.

La Ley 22/2009 que regula el actual modelo de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, prevé una revisión quinquenal del mismo¹⁶. No un cambio de modelo, sino una revisión de aquellos aspectos estructurales que lo requieran, para de

¹⁵ En Vilalta (2015) se cuantifica el aumento del grado de redistribución que los distintos fondos introducen en el modelo. pp. 143-146.

¹⁶ Concretamente, la Disposición adicional séptima de dicha Ley establece lo siguiente: “*El Comité Técnico Permanente de Evaluación, creado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, valorará los distintos aspectos estructurales del Sistema de Financiación, con carácter quinquenal, para informar sobre las posibles modificaciones que se puedan someter a la consideración del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en aras de una mejor coordinación financiera, garantizando la autonomía y suficiencia de las Comunidades y el equilibrio y sostenibilidad del sistema*”.

este modo, garantizar la autonomía y la suficiencia de recursos de las comunidades autónomas, para mejorar la coordinación financiera y para mantener el equilibrio y la sostenibilidad del sistema. Es bien sabido que esta revisión no se ha llevado a cabo y sería deseable que aconteciera cuanto antes. En relación al mecanismo de nivelación (FGSPF) y teniendo en cuenta los resultados descritos en el punto anterior, sería conveniente revisar los siguientes aspectos:

- i. Discutir el grado de nivelación del mismo. Uno de los avances del acuerdo del 2009 ha sido ofrecer una definición explícita del principio de equidad al que se pretende dar cumplimiento: conseguir que los gobiernos autonómicos dispongan del mismo volumen de recursos por habitante (ajustado) para la prestación de los servicios básicos del Estado del Bienestar, realizando un mismo esfuerzo fiscal. En el año base del acuerdo se estimó que el peso del gasto autonómico vinculado a la prestación de estos servicios básicos (educación, sanidad y servicios sociales) era, en relación al total de gasto autonómico, del 75%. Tal como hemos señalado en el apartado 3.2, este porcentaje es, precisamente, uno de los elementos que determina el grado de nivelación que se consigue con el FGSPF. Se trata de uno de los aspectos estructurales del modelo que, en caso que se demuestre conveniente, debería ser revisado con los datos del nuevo año base. Las liquidaciones de los presupuestos de gastos de las 15 comunidades autónomas de régimen común, indican que el peso de los citados servicios básicos ha sido de un 67,86% sobre el total de gasto (media 2009-2013)¹⁷. Ello indica que el volumen de recursos que debería ser sometido a nivelación debería ser inferior al actual.

¹⁷ Se ha incluido el gasto liquidado en servicios sociales y promoción social (función 23), sanidad (función 31) y educación (función 32). En el caso de Cataluña ha sido excluido del gasto total el correspondiente a policía y administraciones penitenciarias.

- ii. Revisar el indicador de necesidades utilizado en el cálculo del FGSPF correspondiente a cada comunidad autónoma. Cabe comprobar si las variables y ponderaciones que han sido utilizadas, reflejan o continúan reflejando adecuadamente las necesidades de gasto de los distintos gobiernos. Actualmente éstas han sido cuantificadas teniendo en cuenta, casi exclusivamente, variables poblacionales (un 97%). Se trata pues de un indicador de necesidades basado en el número de *usuarios* de los servicios y en ciertas características de los mismos (edad, grado de dependencia). Un buen indicador es aquel que refleja con mayor precisión las necesidades de gasto de los gobiernos en relación al tipo de servicios que prestan. En este sentido, cabe tener en cuenta que las necesidades de gasto dependen, fundamentalmente, de dos factores: de los *usuarios* que tienen derecho a recibir el servicio y del coste de prestación de dichos servicios. La revisión quinquenal del modelo se podría aprovechar para replantearse la continuidad de las variables y ponderaciones del actual indicador. Se deberían utilizar criterios que las pudieran justificar utilizando, por ejemplo, métodos de regresión. Y asimismo se podría aprovechar la revisión para introducir un índice de corrección que reflejara los costes diferenciales de prestación de los servicios.
- iii. Revisar el indicador de capacidad fiscal utilizado en el cálculo del FGSPF. El acuerdo de 2009 supone un avance en este aspecto. Se determina el modo de cuantificar los ingresos potenciales de cada gobierno autonómico procedentes de cada uno de los impuestos que integran la cesta tributaria. El resultado responde, por tanto, y tal como debe ser, a una capacidad fiscal potencial, normativa, no real. Se ha avanzado, por tanto, en el concepto. Sin embargo el

criterio utilizado para cuantificar la potencialidad de cada figura tributaria es, sin duda, mejorable¹⁸.

- iv. En relación a los fondos de ajuste del modelo (fondo de suficiencia global, fondo de competitividad y fondo de cooperación), se debería aprovechar la revisión para eliminarlos. El modelo debería quedar estructurado en torno a la cesta tributaria y el mecanismo de nivelación (FGSPF). Con estas dos piezas debería bastar. Los recursos que la administración central aporta actualmente, a través de estos tres fondos de ajuste, podrían sumarse a la aportación vertical que realiza al mecanismo de nivelación (el FGSPF) y, por tanto, ser distribuidos entre las comunidades autónomas a través del indicador de necesidades. Este reparto, junto con la parte horizontal del fondo, daría lugar a una determinada pauta distributiva. Una pauta que debería respetar el principio de ordinalidad. El sitio que ocupa cada comunidad autónoma en el *ranking* de capacidad fiscal, es el mismo que debe ocupar una vez ha actuado el mecanismo nivelador. Con este nuevo reparto, es probable que algunas comunidades autónomas perdieran recursos (en términos absolutos) y otras ganaran respecto al anterior modelo. Por tanto, debería instrumentarse algún mecanismo que permitiera que, de forma gradual, se consiguiera hacer compatible dos cosas: por un lado, que todas las comunidades se situaran, en términos relativos, en el lugar que les correspondiera según la pauta distributiva acordada, y por otro lado, que ninguna comunidad autónoma perdiera recursos, durante un período temporal de transición acordado. Para lograr este doble objetivo no hacen falta los tres fondos de ajuste actuales. Se pueden diseñar mecanismos de gradualidad que permitan, por ejemplo, que durante unos años, los recursos de unas

¹⁸ En Castells, Sorribas, Vilalta (2005a) se describen distintos métodos de cuantificación de un indicador de capacidad fiscal, pp. 21-23; 107-109.

comunidades autónomas experimenten, si fuera conveniente, incrementos más elevados que los de las demás, para que se alcance, más rápidamente, la nueva pauta distributiva que resulte de la revisión del modelo. El periodo de transición hacia esta nueva pauta debería ser acotado en el tiempo. Y otra forma de conseguir que nadie pierda sería aumentar el volumen de recursos globales a disposición de los gobiernos autonómicos, ya sea con la cesión de nuevos impuestos (o incrementando el porcentaje de participación actual) o ya sea con el aumento de la cuantía aportada por la administración central a la parte vertical del FGSPF.

- v. En relación al seguimiento y actualización del modelo, la revisión debería ser aprovechada para replantear aspectos vinculados a la dinámica del mecanismo de nivelación, como por ejemplo: a) la idoneidad o no de la utilización de la tasa de crecimiento de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE) para actualizar anualmente los recursos que la administración central debe aportar al FGSPF. Se debería justificar, en su caso, porque se opta por continuar con esta tasa y porque se rechazan otras alternativas como podrían ser la del PIB, o una media entre el PIB y los ITE, b) el diseño de un mecanismo que detecte posibles cambios que supongan, durante el transcurso del siguiente quinquenio, una ruptura de lo pactado en el año base. Se trata de mecanismos técnico-institucionales que aseguren que se seguirá cumpliendo el modelo en los términos en que ha sido pactado en el año cero dándole, por tanto, estabilidad; c) el propio funcionamiento del modelo: cabe evitar los errores de previsión de las *entregas a cuenta* por parte de la administración central de los recursos que corresponden a los gobiernos autonómicos¹⁹.

¹⁹ León (2015) pp.178-189.

- vi. En relación al proceso de negociación: el mecanismo de nivelación es el que acaba determinando el volumen de recursos a disposición de los distintos gobiernos autonómicos. La discusión y la posterior aprobación de su funcionamiento debe desarrollarse con la máxima transparencia posible, evitando la discrecionalidad. Los cálculos y los datos utilizados deben ser conocidos, y los términos en que se lleva a cabo la negociación deben ser claros y aceptados por las partes. Por ello, sería recomendable plantear qué cambios institucionales y legales se deberían introducir para asegurar la transparencia, la coordinación y la lealtad entre las distintas administraciones. Se trata de negociar un aspecto clave que afecta a la hacienda del gobierno central y a la de los gobiernos autonómicos. El actual funcionamiento del Consejo de Política Fiscal y Financiera no ha propiciado una negociación en los términos deseables. Se requeriría una revisión o una reforma institucional que la facilitara, asegurara el cumplimiento de lo pactado, y promoviera una coordinación en términos cooperativos entre las distintas administraciones.
- vii. Introducir mecanismos que aproximarán los resultados del modelo de financiación de las comunidades autónomas de régimen foral y los de las comunidades de régimen común. Una de las razones, entre otras, que explican la gran diferencia de recursos existente entre los dos modelos de financiación, es que aquellas no participan en el mecanismo de nivelación de los recursos. Deberían buscarse fórmulas que permitieran que, respetando la existencia de dos modelos distintos de financiación, éstos no dieran lugar a resultados tan

dispares. En el terreno técnico existen distintas alternativas para lograrlo²⁰. Una de ellas sería que las comunidades forales participaran en la parte horizontal del FGSPF.

4.2. La revisión del actual mecanismo de nivelación de los recursos de las comunidades autónomas (el FGSF): Resultados de una propuesta.

A continuación y a título ilustrativo se presentan los resultados que podrían obtenerse si se aplicaran algunos de los cambios descritos en el punto anterior. Los cálculos se han realizado considerando que el modelo estaría configurado por la actual cesta tributaria y por el FGSPF. Dado que el objetivo de este escrito se centra en la nivelación, tan solo nos referiremos a los aspectos que afectarían al FGSPF. No consideraremos los también deseables cambios que podrían afectar la composición de la cesta tributaria en aras a seguir avanzando hacia una mejora de la autonomía financiera y de la corresponsabilidad fiscal de los gobiernos autonómicos. Los cálculos se realizan considerando *ceteris paribus* la actual cesta.

Las modificaciones que se proponen son las siguientes:

- i. Revisar el porcentaje de los recursos que se someten a nivelación. Tal como se ha mencionado anteriormente, el peso del gasto autonómico en los servicios esenciales del estado del bienestar (educación, sanidad y servicios sociales) en relación a su total de gasto, ha sido de una media anual del 67,86% (2009-2013). Por tanto, se propone pasar de una nivelación total del 75% de los recursos autonómicos a una nivelación total del 68%.

²⁰ Castells, Sorribas, Vilalta (2005a) pp 89-94 y 143-148; Castells, Sorribas, Vilalta (2005b) pp. 221-238; García, Herrero, Loscos, Ruiz-Huerta, Vizán (2013).

- ii. Como indicador de las necesidades de gasto de los gobiernos autonómicos se proponen dos alternativas: a) utilizar el actual indicador de población ajustada pero corregida por un índice de costes diferenciales; b) utilizar la población de derecho corregida por un índice de costes diferenciales. En ambos casos se utiliza un índice de costes diferenciales, o más bien un índice de *paridades de poder adquisitivo*, elaborado por Costa, García, López, Raymond (2015)²¹. En caso que se llegara aplicar estos indicadores se requeriría un cálculo “oficial” de dicho índice de costes. La tabla 4.1. contiene el resultado de ambas alternativas.

Tabla 4.1. Resultado numérico del indicador de necesidades propuesto a efectos del cálculo del FGSPF. 2013. (%)

	Alternativa A	Alternativa B
	Población ajustada* y corregida por costes diferenciales	Población corregida por costes diferenciales
Cataluña	18,83	19,05
Galicia	6,42	5,94
Andalucía	17,68	18,19
Asturias	2,32	2,18
Cantabria	1,38	1,36
La Rioja	0,70	0,68
Murcia	3,19	3,24
Valencia	10,64	11,05
Aragón	3,23	3,01
Castilla La Mancha	4,39	4,14
Canarias	4,17	4,09
Extremadura	2,21	2,06
Baleares	2,55	2,56
Madrid	16,67	17,29
Castilla León	5,63	5,15
Total	100,00	100,00

Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas;

INE; Costa, García, López, Raymond (2015) Tabla 9, pp. 50.

* Se trata de la utilizada en el modelo actual.

²¹ Para elaborar este índice los autores han utilizado tres métodos indirectos de estimación de las paridades de poder adquisitivo (PPA) de las comunidades autónomas. El primero consiste en la actualización de las PPA a partir del IPC. El segundo utiliza un modelo estimado con datos de países de la OCDE sobre la relación entre las PPA y el PIB per cápita para obtener las PPA de las comunidades autónomas a partir de su PIB por habitante. El tercer método identifica y ajusta las PPA a partir de la estimación de una ecuación del gasto total de las familias utilizando datos individuales (de los hogares) de la *Encuesta de Presupuestos Familiares*. La propuesta de los autores es utilizar una estimación de las PPA a partir de la ponderación de los resultados del segundo y tercer método. Precisamente estos son los datos que se han utilizado para realizar los cálculos del indicador de necesidades que se propone en este escrito.

- iii. Como indicador de la capacidad fiscal de los gobiernos autonómicos empleado a efectos del cálculo del FGSPF, se propone utilizar un cálculo basado en las bases imponibles. Se considera que la capacidad fiscal de un gobierno está determinada por el comportamiento de las bases imponibles de sus tributos, ponderadas en función de su peso relativo. La formulación sería la siguiente:

$$\frac{\hat{T}i}{\hat{T}} = \frac{T_1 B_{1i}}{T B_1} + \dots + \frac{T_n B_{ni}}{T B_n} \quad (4.1.)$$

Donde $B_{1i}, B_{2i} \dots B_{ni}$ son las bases imponibles del gobierno i de cada uno de los n tributos que componen la cesta tributaria de los gobiernos autonómicos, $T_1 \dots T_n$ es la recaudación de cada tributo para el conjunto de los gobiernos autonómicos; T es el total de recaudación.

De este modo, los cocientes $\frac{T_1}{T} \dots \frac{T_n}{T}$ determinan las ponderaciones de cada una de las bases imponibles. La primera columna de la tabla 4.2. recoge el resultado de este cálculo para el año 2013, indicando el peso de cada figura tributaria.

Tabla 4.2. Ingresos tributarios de las comunidades autónomas. Liquidación 2013. (%)

	%	Indicador propuesto
IRPF	38,90	PIB
IVA	32,21	Consumo final de los hogares
I. Sobre Hidrocarburos	8,35	Consumo hidrocarburos
I. Transmisiones patrimoniales	4,70	PIB
I. Sobre Tabaco	4,55	Consumo tabaco
I. Sucesiones y donaciones	3,35	PIB
I. Actos jurídicos Documentados	1,95	PIB
I. Sobre Electricidad	1,74	Consumo electricidad
I. Patrimonio	1,45	PIB
Tasas	1,25	Consumo final de los hogares
I. Sobre alcohol	0,68	Consumo alcohol
I. Sobre venta minorista hidrocarbu	0,47	Consumo hidrocarburos
I. Sobre matriculación	0,39	PIB
Total	100,00	

Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Para cuantificar las bases imponibles se propone utilizar variables que permitan medir la capacidad de cada gobierno para cada figura tributaria. La segunda columna de la tabla 4.2. recoge la variable propuesta para cada caso. De este modo el indicador de capacidad fiscal propuesto quedaría definido por la siguiente expresión:

$$\frac{\hat{T}_i}{\hat{T}} = 50,75\% \frac{PIB_i}{PIB} + 33,46\% \frac{C_i}{C} + 10,56\% \frac{CHE_i}{CHE} + 5,23\% \frac{CTA_i}{CTA} \quad (4.2.)$$

Siendo C_i = Total gasto interior en consumo final de los hogares de la comunidad autónoma i ; CHE_i = Gasto en hidrocarburos y electricidad de la comunidad autónoma i ; CTA_i = Gasto en tabaco y alcohol de la comunidad autónoma i .

La tabla 4.3 muestra el resultado de aplicar la expresión (4.2.)

Tabla 4.3. Resultado numérico del indicador de capacidad fiscal propuesto a efectos del cálculo del FGSPF. 2013. %

	%
Cataluña	20,95
Galicia	6,01
Andalucía	15,05
Asturias	2,33
Cantabria	1,35
La Rioja	0,84
Murcia	2,87
Valencia	10,59
Aragón	3,51
Castilla Mancha	3,92
Canarias*	2,22
Extremadura	1,76
Baleares	2,84
Madrid	19,94
Castilla Leon	5,82
Total	100,00

Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas e INE

* La formulación propuesta no ha sido aplicada para calcular la capacidad fiscal de Canarias dada la especificidad de su régimen fiscal y por tanto de su cesta tributaria. Se ha realizado un ajuste considerando que a esta comunidad autónoma se le aplica el indicador vigente.

- iv. Se propone eliminar los tres fondos de ajuste del modelo (fondo de suficiencia, fondo de competitividad y fondo de cooperación). La actual aportación de la administración central a través de estos tres fondos, pasaría a integrar la parte vertical del FGSPF. Por tanto, en el año base (2013) se añadiría a este fondo

vertical (que tal como mostraba la tabla 3.1. fue de 7.680 millones de euros), la suma correspondiente de los tres fondos mencionados (5.619 millones de euros).

Cabe tener en cuenta dos aspectos:

- a. El volumen de recursos que la administración central aporta a la parte vertical del FGSPF, no puede ser calculada de cualquier modo sino que debería ser aquella que contribuyera a dar cumplimiento al equilibrio vertical²². Si existen argumentos que ponen de manifiesto la existencia de un desequilibrio financiero a favor de la administración central, sería el momento de repararlo. Un simple cálculo puede servir para demostrar la existencia de dicho desequilibrio: El gasto autonómico destinado a la prestación de los servicios esenciales del estado del bienestar (educación, sanidad y servicios sociales), ha sido de una media anual de 2.305,78 euros por habitante durante el quinquenio 2009-13, mientras que el modelo ha proporcionado una media anual de 2.076,51 euros por habitante. Es decir, el modelo ha garantizado unos recursos por habitante que ni tan solo han permitido cubrir el gasto autonómico por habitante realizado en la prestación de aquellos servicios. Han faltado 229,27 euros anuales por habitante, es decir, un total de 10.115 millones de euros anuales. Y ello sin tener en cuenta el resto de competencias que tienen asumidas, y aceptando que el volumen de gasto que se ha realizado es el “adecuado”. Seguramente, si lo comparásemos con el gasto social realizado por la media de los países europeos de nuestro entorno, esta cifra sería muy insuficiente. Por tanto, la propuesta debería contemplar una aportación adicional al modelo por parte de la administración central, de como mínimo 10.115 millones de euros (año base). Está claro que si las comunidades autónomas reclamaran que se

²² Bosch, Vilalta (2011)

reparase el desequilibrio existente a lo largo del quinquenio 2009-13, la cuantía adicional que se debería incorporar al modelo sería elevadísima.

- b. Si el objetivo es nivelar el 68% de los recursos, está claro que según cual sea el volumen de recursos que la administración central aporte a la parte vertical del FGSPF, debe ser tenida en cuenta. En la propuesta que estamos diseñando, el total de recursos a disposición de las comunidades autónomas ($\sum R_i$) procede de dos vías: 1) de los recursos tributarios potenciales ($\sum \hat{T}_i$), y 2) de la aportación de la administración central a la parte vertical del FGSPF (Q) tal como recoge la expresión (4.3.)

$$\sum R_i = \sum \hat{T}_i + Q \quad (4.3.)$$

Sabemos que el volumen global del FGSPF se determina como una parte (α) del total de los recursos autonómicos, que es precisamente, la de los recursos que se nivelan. Es decir:

$$\text{FGSPF} = \alpha \sum R_i = \alpha (\sum \hat{T}_i + Q) \quad (4.4)$$

En el modelo actual α es igual a 0,75. Si tal como se ha mencionado anteriormente, se propone pasar a una nivelación del 68%, éste sería el nuevo valor de α (0,68). Si se quiere alcanzar este grado de nivelación, cabe determinar qué parte de los recursos tributarios deben ser aportados por los gobiernos autonómicos a la parte horizontal del FGSPF (γ). Es decir, tal como muestra la expresión 4.5., el FGSPF se nutre de la aportación realizada por la administración central (Q) y por un porcentaje (γ) de los recursos tributarios de los gobiernos autonómicos que debe ser pre-determinado, si se pretende alcanzar una nivelación del $\alpha\%$ del total de los recursos autonómicos.

$$\text{FGSPF} = \gamma \sum \hat{T}_i + Q \quad (4.5)$$

Igualando las expresiones 4.4. y 4.5. se puede hallar fácilmente el valor de γ

$$\alpha (\sum \hat{T}_i + Q) = \gamma \sum \hat{T}_i + Q \quad (4.6)$$

Operando se llega al siguiente resultado:

$$\gamma = \frac{\alpha - d}{1 - d} \quad (4.7)$$

Dónde d expresa el grado de dependencia de la hacienda autonómica respecto la hacienda del gobierno central, dado que:

$$d = \frac{Q}{\sum \hat{T}_i + Q} \quad (4.8.)$$

Si consideramos, por un lado, que en el año base la aportación de la administración central al fondo (Q) debería ser igual, como mínimo, a 17.995 millones de euros²³ y, por otro lado, calculamos los recursos tributarios potenciales de cada gobierno aplicando el indicador de capacidad descrito anteriormente, entonces $d = 0,1840$. Es decir, el peso de los recursos aportados por la administración central al modelo (Q) es del 18,40%;

Por tanto, dado que se ha determinado previamente un α igual a 0,68, el porcentaje de ingresos tributarios que deben ser aportados por los gobiernos autonómicos a la parte horizontal del FGSP (γ) es de 0,6061²⁴. Es decir, para nivelar el 68% de los recursos autonómicos, cada gobierno debe aportar a la parte horizontal del FGSPF el 60,61% de sus ingresos tributarios potenciales.

La tabla 4.4. contiene el resultado de aplicar los cambios que acabamos de señalar para el funcionamiento del FGSPF. El cálculo se ha realizado aplicando la expresión 3.1, que es la utilizada en el modelo actual, pero revisando y actualizando todos sus parámetros: el

²³ Esta cifra incorpora la aportación realizada por la administración central el año 2013 a través de la parte vertical del FGSPF (7.680 millones de euros) y la realizada a través de los tres fondos de ajuste (5.619 millones de euros), debidamente homogeneizados teniendo en cuenta la financiación de las competencias específicas (5.419 millones de euros). Y a ello se le añaden los 10.115 millones de euros adicionales que como mínimo deberían ser incorporados para reparar el desequilibrio vertical de aquel año.

²⁴ $\gamma = \frac{(0,6786 - 0,1840)}{(1 - 0,1840)} = 0,6061$

indicador de necesidades (E_i)²⁵, el de capacidad fiscal (\hat{T}_i), la aportación de la administración central (Q), y el porcentaje del 75% que pasa a ser del 60,61%.

Tabla 4.4. Resultado de la propuesta para el funcionamiento del Fondo de Garantía Servicios Públicos Fundamentales. Millones €. 2013

	Parte horizontal del FGSPF	Parte vertical del FGSPF	Total FGSPF
Cataluña	-468	3.428	2.960
Galicia	109	1.069	1.178
Andalucía	1.949	3.273	5.222
Asturias	-20	393	373
Cantabria	40	245	285
La Rioja	-65	122	56
Murcia	259	584	843
Valencia	486	1.989	2.476
Aragón	-169	542	373
Castilla Mancha	207	745	952
Canarias	1.002	736	1.738
Extremadura	193	371	564
Baleares	-75	460	385
Madrid	-875	3.111	2.236
Castilla Leon	-199	928	728
Total	0	17.995	17.995

Elaboración propia

Nota: Se ha utilizado el indicador de necesidades de la tabla 4.1. columna 2 (población corregida por costes diferenciales) y el indicador de capacidad fiscal de la tabla 4.3.

Si el FGSPF funcionara tal como acabamos de describir y la cesta tributaria se mantuviera como la actual, el resultado final del modelo sería el que describe la tabla 4.5. La primera columna contiene los ingresos tributarios potenciales por habitante (corregido por los costes diferenciales). Son los ingresos tributarios potenciales que tendría cada gobierno autonómico por habitante (corregido por los costes diferenciales). Es decir, refleja la capacidad fiscal de cada gobierno por unidad de necesidades. La segunda columna contiene el volumen de recursos por habitante (corregido), una vez ha funcionado el FGSPF. Todo ello está expresado en índice. Obsérvese que se cumple el principio de ordinalidad. Se han recortado las distancias iniciales conservando el ranking existente antes de la nivelación. Este sería el resultado de la propuesta. A título informativo la tabla

²⁵ Para hacer los cálculos se ha utilizado como indicador de necesidades el de la población de derecho corregida por costes diferenciales, es decir la alternativa B de la tabla 4.1.

también contiene el resultado de la propuesta en euros por habitante (sin corregir) (columnas 4 y 5).

Tabla 4.5. Resultado final de la propuesta: Ingresos tributarios potenciales (Ti) y total recursos (Ti+FGSPF). Índice. 2013.

Euros habitante corregido por costes diferenciales			Euros habitante		
	Ingresos tributarios potenciales	Total recursos modelo		Ingresos tributarios potenciales	Total recursos modelo
La Rioja	124,87	110,11	Madrid	135,49	125,75
Aragón	116,53	107,45	Cataluña	122,39	117,25
Madrid	115,37	107,08	La Rioja	115,78	102,09
Castilla León	112,90	106,29	Aragón	114,97	106,02
Baleares	110,97	105,68	Baleares	112,56	107,20
Cataluña	109,98	105,36	Castilla León	101,90	95,94
Asturias	106,81	104,35	Cantabria	100,47	103,48
Galicia	101,12	102,54	Asturias	96,29	94,08
Cantabria	98,84	101,81	Galicia	95,83	97,17
Valencia	95,81	100,84	Valencia	91,39	96,19
Castilla Mancha	94,57	100,45	Murcia	85,95	95,75
Murcia	88,39	98,48	Castilla Mancha	82,25	87,36
Extremadura	85,55	97,57	Andalucía	78,68	91,92
Andalucía	82,75	96,68	Extremadura	70,46	80,36
Canarias	54,30	87,61	Canarias	46,28	74,67
Total	100,00	100,00	Total	100,00	100,00

Elaboración propia a partir de las tablas anteriores.

En relación a la evolución del FGSPF se propone: a) calcularlo cada año, tal como sucede en la actualidad. Ello permite actualizar año a año todas las variables utilizadas, tanto para el cálculo del indicador de la capacidad fiscal (PIB, Consumo final interior, consumo de alcohol, electricidad, tabaco e hidrocarburos), como para el cálculo del indicador de necesidades (población e índice de costes diferenciales); b) La aportación de la administración central al FGSPF debe ser incrementada año a año según una tasa de evolución, que podría ser una media ponderada de la del PIB del conjunto de las comunidades autónomas (o la de sus ingresos tributarios) y la de los ingresos tributarios de la propia administración central; c) Cada cinco años deben ser revisados los elementos estructurales del cálculo del FGSPF, para asegurar la estabilidad del sistema, es decir, para asegurar que no se rompa el equilibrio vertical y horizontal alcanzado en el año base. Son elementos estructurales del FGSPF, los siguientes: el porcentaje de nivelación (α), el indicador de capacidad fiscal (\hat{T}_i), el de necesidades (\hat{E}_i), la cuantía aportada por la administración central (Q) y el índice utilizado para actualizarla a lo largo del quinquenio.

- v. La metodología propuesta para el cálculo del FGSPF correspondiente a cada comunidad sería fácilmente aplicable a las comunidades forales. Es decir, se podría cuantificar cual debería ser la aportación de dichas comunidades al mecanismo de nivelación. Ello les permitiría continuar gozando de su actual modelo de concierto/convenio, pero introduciendo un cambio sustancial en el mismo, en la medida que, además del “cupó” que aportan a la administración central en concepto de los servicios prestados, se añadiría una aportación en concepto de nivelación de sus recursos con los de las comunidades de régimen común.
- vi. Cabe tener en cuenta que tan importante como disponer de una buena metodología para el cálculo del FGSPF, lo es también disponer de un buen mecanismo que haga posible su adecuado funcionamiento. En este sentido sería recomendable revisar los aspectos “logísticos” del mismo: cómo se realizan las previsiones, cómo y cuándo se transfieren los recursos a las comunidades autónomas, cómo y cuándo se procede a su liquidación definitiva, etc.

4.3. La revisión del modelo y la situación en Cataluña.

Difficilmente se puede hablar de poner en marcha una reforma del actual mecanismo de nivelación y, por tanto, del actual modelo, sin tener en cuenta la situación política existente en Cataluña²⁶. La propuesta que acabamos de describir parte del actual funcionamiento del FGSPF. En su diseño Cataluña jugó un papel protagonista, propositivo. Los cambios propuestos contribuirían a mejorarlo, lo irían acercando cada vez más a mecanismos existentes en otros países de referencia, los federales. Sin embargo, a día de hoy no sabemos hasta qué punto una simple revisión del mecanismo como la descrita en este

²⁶ Vilalta (2013), pp. 153-166

trabajo, sería aceptada. Cabría contemplar distintas alternativas que podrían ir, al menos, desde:

- a) La aceptación por parte de Cataluña de negociar la revisión del modelo cuando el gobierno central decida ponerla en marcha, en los términos habituales. En este caso Cataluña participaría, junto con las demás comunidades autónomas y en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en la discusión sobre el funcionamiento del mecanismo nivelador, proponiendo indicadores de necesidades, de capacidad fiscal, de grado de nivelación (ordinalidad), etc.
- b) Una negociación bilateral entre el gobierno de Cataluña y el gobierno central sobre una posible introducción de ciertas especificidades para Cataluña, sin salir del modelo general. Por ejemplo, ciertas especificidades que pudieran afectar su cesta tributaria (su composición, la capacidad normativa sobre sus impuestos, y la forma de administrarlos y gestionarlos), así como el cálculo de su participación en el mecanismo nivelador (el FGSPF).
- c) La aprobación, fruto también de una negociación bilateral, de un *pacto fiscal* que permitiera la aplicación en Cataluña de un modelo similar al de las comunidades forales. Ello supondría salir del modelo general. En este caso, se podría calcular la cuantía de recursos que le correspondería a Cataluña aportar en concepto de nivelación, tal como se ha propuesto anteriormente para las forales. En realidad se trataría de poner en marcha el despliegue de un modelo cuyos principios rectores serían los contenidos en un documento aprobado por una amplia mayoría del Parlamento de Cataluña en julio del 2012²⁷.

²⁷ BOPC nº355, 17 julio 2012.

d) El cumplimiento de la hoja de ruta del actual gobierno de la Generalitat que supondría una declaración de independencia antes de julio del 2017. Ello no solo supondría la salida de Cataluña del modelo sino del Estado español.

La probabilidad que se produzca una u otra alternativa depende de los acontecimientos políticos que se sucedan en los próximos meses. En todo caso, parece improbable que el papel de Cataluña en la negociación de la revisión del modelo sea el de antaño. Estamos, sin duda, en un cambio de ciclo.

Referencias bibliográficas

- BASSOLS, M.; BONASTRE, S.; VILALTA, J. (1994), *El finançament de la Generalitat de Catalunya 1980-1991. Una comparació entre les comunitats autònomes*. Departament d'Economia i Finances Generalitat de Catalunya.
- BASSOLS, M.; BONASTRE, S. (1999), *El finançament de la Generalitat de Catalunya 1992-1996. Una comparació entre les comunitats autònomes*. Departament d'Economia i Finances Generalitat de Catalunya.
- BASSOLS, M. (2001), "El nou model de finançament de les comunitats autònomes" El Clip núm. 14, *Institut d'Estudis Autonòmics. Generalitat de Catalunya*.
- BASSOLS, M.; BOSCH, N.; VILALTA, M. (2010) *El modelo de financiación autonómica de 2009: descripción y valoración*. Monografía 13. Generalitat de Catalunya. Barcelona.
- BOSCH, N.; VILALTA, M. (2011) "El equilibrio vertical en el modelo de financiación autonómica". En En Lago, S.; Martínez-Vázquez, J. (ed.) *Las transferencias intergubernamentales en España: Análisis y propuestas de reforma*. Instituto de Estudios Fiscales. Pág. 21-45. Madrid.
- CASTELLS, A.; SORRIBAS, P.; VILALTA, M. (2005a) *Las subvenciones de nivelación en la financiación de las comunidades autónomas. Análisis de la situación actual y propuestas de reforma*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- CASTELLS, A. SORRIBAS, P; VILALTA, M. (2005b) Las subvenciones de nivelación en la financiación de las CCAA: propuesta de incorporación de las CCAA forales, En J.M. Duran; Bosch, N. (coord.), *La financiación de las comunidades autónomas: políticas tributarias y solidaridad interterritorial*. Publicaciones Universidad de Barcelona, pàg. 221-238
- COSTA, A.; GARCÍA J.; LÓPEZ, X.; RAYMOND J.LL. (2015) "Estimació de les paritats de poder adquisitiu per a les comunitats autònomes espanyoles", Monografies núm. 17 *Departament d'Economia i Coneixement, Generalitat de Catalunya*.
- DE LA FUENTE, A.; THÖNE, M.; KASTROP, CH. (2016) "Regional Financing in Germany and Spain: Comparative Reform Perspectives", Fedea Policy Papers 2016/05, Madrid.
- GARCÍA, M.G.; HERRERO, A.; LOSCOS, J.; RUIZ-HUERTA, J.; VIZÁN, C. (2013) "El concierto económico y el cálculo del cupo: una comparación de sus resultados con los del sistema de financiación común", XX Encuentro Economía Pública, Sevilla.
- HIERRO, L.A.; ATIENZA, P.; PATIÑO, D. (2009): Origen de la Desigualdad y la Progresividad en la Financiación de las Provincias y Territorios Canadienses. *En: Revista de economía mundial*. Vol. 21. Pag. 111-133
- HIERRO, L.A.; ATIENZA, P., PATIÑO, D. (2010); D. El Efecto Redistributivo de las Transferencias en la Financiación Regional. *En: Revista de economía aplicada (Zaragoza)*. Vol. 18. Núm. 53. Pag. 99-129
- LAGO, S. (2010) "El nuevo modelo de financiación autonómica: luces y sombras". Informe de Federalismo Fiscal '09. Institut Economia de Barcelona. Barcelona.
- LEON, S. (coord.), AJA, E.; HERRERO, A.; LAGO, S.; ORRIOLS, LL.; RUIZ-HUERTA, J.; SOLÉ, A.; VILALTA, M. (2015), *La financiación autonómica. Claves para comprender un (interminable) debate*. Alianza Editorial, Madrid. Mussons, J.M. (2011) L'efecte redistributiu de les transferències al nivell de govern intermedi en

els països federals” Papers de Treball 2/2011 Departament Economia i Coneixement, Generalitat de Catalunya.

RUIZ-HUERTA, J.; GARCÍA, M.A. (2010) “La reforma del modelo de financiación autonómica 2001. Una valoración del acuerdo de 2009”. Informe de Federalismo Fiscal’09. Institut Economia de Barcelona. Barcelona.

VILANOU, O. (2007) “Anàlisi de les subvencions d’anivellament de les comunitats autònomes: descripció, deficiències i lliçons que ens ofereix l’experiència comparada”. Paper de Treball. 2007, núm. 9, Generalitat de Catalunya.

VILALTA, M. (2007) Los problemas actuales de la financiación autonómica. En Lago, S. (dir.) *La Financiación del Estado de las Autonomías: perspectivas de futuro*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

VILALTA, M. (2013) “Anàlisi del modelo de financiación autonómica del 2009: revisión o final de ciclo” a Propuestas para la Reforma de la Financiación Autonómica, *Revista del Instituto de Estudios Económicos* núm. 1 i 2., Madrid.

VILALTA, M. (2015) “La equidad horizontal en el modelo de financiación autonómica: : un análisis del grado de progresividad”, *Papeles de Economía Española* 143, pp. 132-151, Madrid

ZUBIRI, I. (2010) " Las transferencias en el sistema foral de la CAPV" . En Lago, S.; Martínez-Vázquez, J. (ed.) *Las transferencias intergubernamentales en España: análisis y propuestas de reforma*. IEF, Madrid