

Fedea Policy Papers - 2020/02

**Por una reforma integral de la financiación territorial
con criterios de transparencia, equidad, gradualidad y responsabilidad**

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

(revisado, agosto 2023)

fedea

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

Por una reforma integral de la financiación territorial con criterios de transparencia, equidad, gradualidad y responsabilidad

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

revisado, agosto de 2023

La revisión de la financiación territorial es una de las grandes reformas estructurales que son necesarias para garantizar que las administraciones públicas españolas estén en condiciones de afrontar con éxito los complicados retos económicos y sociales a los que el país deberá enfrentarse a medio y largo plazo. Tras varios años de parálisis como resultado de una inestabilidad política que se ha traducido en Gobiernos precarios y legislaturas cortas, seguidos por la pandemia y el inicio de la guerra de Ucrania, la legislatura que ahora arranca podría ser una buena oportunidad para avanzar en las reformas que el país necesita si nuestros representantes optan por la responsabilidad y apuestan por la búsqueda de amplios consensos para abordar cuestiones de estado que no deberían esperar mucho más. En la presente nota se aboga por aprovechar esta oportunidad para realizar, entre otras reformas necesarias, una revisión integral y coordinada de los distintos componentes de nuestro modelo de financiación territorial, incluyendo los sistemas de financiación de las autonomías de régimen común y foral, de los municipios y del resto de las Corporaciones Locales (CCLL). Las grandes líneas de esta reforma deberán acordarse en primer lugar entre los grandes partidos para trasladar después la discusión a los organismos multilaterales relevantes, incluyendo el Consejo de Política Fiscal y Financiera y la Conferencia de Presidentes y al Parlamento.

Algunas de las cuestiones que deberán afrontarse en esta reforma son de carácter fundamentalmente político y sólo podrán resolverse mediante mecanismos de esta naturaleza sobre cuyos resultados los técnicos, como tales, poco tenemos que decir, pero que sí podemos ayudar a formular de formas productivas. Una de las cuestiones fundamentales a decidir tiene que ver con el nivel de bienes y servicios públicos del que queremos disfrutar y estamos en condiciones de financiar vía impuestos, y la otra con el grado deseable de nivelación del sistema de financiación territorial, lo que está íntimamente ligado con la intensidad de la redistribución de recursos entre territorios ricos y pobres que queremos que el sistema establezca con el fin de igualar, al menos parcialmente, su capacidad de prestación de servicios. La primera cuestión se decide simultáneamente en muchos frentes, pero el más directamente relevante aquí tiene que ver con el volumen total de recursos asignado a los sistemas de financiación territorial, lo que sólo puede decidirse mediante un pacto entre los partidos y las administraciones implicados que deberá tener en cuenta los recursos disponibles globalmente, las preferencias de los ciudadanos sobre sus posibles usos y las necesidades de la Administración Central, incluyendo la Seguridad

* Este trabajo ha sido financiado en parte por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad a través del proyecto ECO2017-87862-P. Agradezco los comentarios y sugerencias de Javier Pérez, Anna Balletbó y Javier Suárez Pandiello.

Social. Para ayudar a orientar este pacto de una forma consistente con el interés general sería bueno reformular el problema en términos de instrumentos en vez de recursos. Desde esta perspectiva, la cuestión a resolver no sería cuánto dinero ha de transferir el Estado a las CCAA y CCLL para que estas puedan ofrecer unos niveles de prestaciones “suficientes” (¿para quién?) sino cómo repartimos la caja de herramientas tributarias entre las distintas administraciones de forma que todas ellas estén en condiciones de pedir a los ciudadanos los recursos que necesitan para cumplir sus funciones. Esto ayudaría a alinear los incentivos de los decisores públicos con los intereses de los ciudadanos al obligarles a internalizar los costes, y no sólo los beneficios políticos, derivados de sus decisiones de gasto. En cuanto al grado de nivelación, existe un amplio consenso sobre que éste ha de ser sustancial, pero no todo el mundo propugna la nivelación total o la considera factible en la situación política actual, lo que deja un margen significativo para una negociación que podría ayudar a encauzar o al menos contener ciertos conflictos territoriales.

Una vez negociados los compromisos necesarios sobre estos temas, la teoría económica y de la Hacienda Pública puede ayudarnos a dar forma al sistema y a abordar de forma eficiente y equitativa otras cuestiones de importancia. Apoyándose en ella, en esta nota se argumenta que el objetivo central de la reforma de la financiación territorial ha de ser el de avanzar hacia un modelo más sencillo y transparente caracterizado por i) un reparto más equitativo de recursos entre todas las administraciones implicadas que garantice el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos en condiciones de razonable igualdad y ii) una mayor responsabilidad fiscal que ayude a alinear los incentivos de nuestros gestores públicos con los intereses de los ciudadanos a los que representan.

La mayoría de las propuestas que aquí se esbozan para avanzar en esta línea no son nuevas. Muchas de ellas provienen de los informes de las comisiones de expertos para la reforma de la financiación autonómica y local (CERFA y CERFL, 2017) y de otros trabajos previos, algunos de los cuales surgen de ejercicios de reflexión y búsqueda de consensos en los que han participado grupos numerosos de hacendistas y de otros profesionales cualificados.¹ El lector interesado en profundizar en los detalles hará bien en referirse a las fuentes originales y a las referencias que allí se citan, en las que encontrará también numerosos matices y controversias sobre la mejor forma de concretar algunas de las ideas que aquí se avanzan o de alcanzar ciertos objetivos.

Es necesaria una reforma coordinada de toda la financiación territorial

Para maximizar la efectividad de la reforma, es crucial que ésta se plantee en términos globales como una revisión coordinada de todos los componentes de nuestro complejo modelo de financiación territorial, incluyendo los sistemas de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y foral y los de los municipios, diputaciones provinciales y otras entidades locales. Sólo así será posible revisar también, y retocar en caso necesario, la división de competencias y recursos entre las distintas administraciones territoriales y buscar formas efectivas de coordinar los distintos subsistemas entre sí con el fin de mejorar su equidad y eficiencia conjuntas.

¹ Véase especialmente Ballebó y de la Fuente (2016) y Fernández Llera, Lago y otros (2017).

Como se indica en los informes de la CERFA y la CERFL (2017) hay varias áreas en las que una revisión o clarificación del actual esquema de distribución de competencias podría ser beneficiosa para los ciudadanos.² Una cuestión importante tiene que ver con el reparto de responsabilidades entre las comunidades autónomas (CCAA) y las corporaciones locales (CCLL). Aunque las competencias sobre áreas como servicios sociales y educación infantil corresponden en principio a las comunidades autónomas, muchos ayuntamientos y otras entidades locales han jugado desde siempre un papel muy activo en la provisión de estos servicios, amparándose en la cláusula paraguas del artículo 25.1 de la Ley de Bases del Régimen Local³ que les permite realizar cualquier actividad y prestar cualquier servicio que sea de interés para sus vecinos. Dada la ventaja comparativa de las CCLL en la provisión de servicios de proximidad, sería aconsejable transferirles la gestión de al menos parte de tales actividades. En sentido contrario, convendría unificar en manos de las CCAA todas las competencias de gestión sanitaria, transfiriéndoles los servicios e instalaciones que todavía mantienen las diputaciones y entes asimilados. También a escala local, convendría finalmente revisar la función de las diputaciones provinciales, consejos insulares y cabildos, que deberían concentrarse en una labor de apoyo a los ayuntamientos de menor tamaño. Por supuesto, la financiación de las CCAA y CCLL habrá de adecuarse a los cambios que se acuerden en sus respectivas funciones, buscando siempre garantizar que cada administración dispone de las herramientas necesarias para financiar las competencias que se le han encomendado.

A nivel autonómico, habría que buscar un mejor encaje entre el sistema común y el foral en materia de nivelación o solidaridad interterritorial. El sistema foral tomó su forma actual a comienzos de los años ochenta, cuando las autonomías de régimen común estaban sólo comenzando a desarrollarse. En ese momento se preveía que el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) establecido en la Constitución de 1978 sería el principal instrumento de solidaridad territorial y de ahí su inclusión explícita entre los gastos estatales que las haciendas forales han de contribuir a financiar (las llamadas *cargas no asumidas*) de acuerdo con las leyes del Concierto y el Convenio, en las no se habla para nada del resto de las autonomías. A posteriori, sin embargo, esta previsión no se ha cumplido y la situación ha evolucionado de una forma entonces no esperada: el FCI nunca llegó a desarrollarse como un instrumento redistributivo importante porque la política de fomento del desarrollo regional se financió fundamentalmente con fondos europeos y la nivelación interterritorial se ha canalizado por otras vías, entre las que han ido ganando peso las transferencias horizontales entre comunidades autónomas. Estas transferencias pasan por los Presupuestos Generales del Estado de una forma peculiar que no ayuda a hacer transparente la contribución de los distintos territorios y administraciones a la nivelación y no encajan bien en el esquema existente de cálculo del cupo y la aportación, que es de carácter estrictamente bilateral con el Estado. El resultado de todo ello ha sido que, en la práctica, las comunidades forales se han visto casi totalmente exentas de su obligación constitucional de contribuir a la solidaridad territorial. Esta laguna ha de solventarse mediante la regulación explícita de tal obligación, posiblemente a través de la inclusión de estas comunidades

² Véase también Muñoz Merino y Suárez Pandiello (2018).

³ Ley 7/1985, modificada posteriormente en varias ocasiones.

en un mecanismo general de nivelación horizontal, lo que habrá de hacerse en condiciones de igualdad con las comunidades de régimen común que disfrutaban de niveles similares de renta y capacidad fiscal.

Un sistema más sencillo y transparente que los ciudadanos puedan entender y valorar

Un vicio importante del sistema de financiación territorial que dificulta considerablemente el proceso de rendición de cuentas de nuestras administraciones públicas es su complejidad y falta de transparencia. El sistema es tan complicado que resulta prácticamente incomprensible para el ciudadano medio y la información que se publica sobre su funcionamiento y resultados es incompleta y no está pensada para un público no especialista. Todo ello hace muy difícil que los ciudadanos puedan valorar de una manera informada cuestiones tan básicas como la equidad del reparto territorial de los recursos públicos y abre la puerta a la demagogia, al victimismo y al mantenimiento de situaciones de privilegio poco visibles para la ciudadanía.

El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común (SFRC) es seguramente la pieza más complicada del modelo. En este caso, el problema proviene en buena parte del enrevesado sistema de Fondos de carácter vertical, los mal llamados Fondos de Suficiencia, Cooperación y Competitividad. Estos Fondos canalizan transferencias que van desde la Administración Central hacia las Comunidades Autónomas (o a la inversa en algún caso) y se distribuyen con criterios muy diversos y en ocasiones contradictorios. Entre ellos tiene un peso dominante el *statu quo* (esto es, la situación de cada comunidad en el momento de la última revisión del modelo), pero se incluyen también el nivel de renta per cápita, la densidad de la población y su tasa de crecimiento, la existencia de una segunda lengua cooficial y los resultados del resto del sistema en relación con la media o con la capacidad fiscal de cada territorio. Sin llegar a este grado de complejidad, otros subsistemas de financiación incluyen también mecanismos de reparto relativamente complicados y poco transparentes.

La escasez y deficiente calidad de la información publicada sobre el funcionamiento y resultados del modelo de financiación es un problema especialmente grave en el caso del subsistema foral, donde la opacidad es casi absoluta. No existe en este caso nada parecido a las extensas liquidaciones del SFRC, o del sistema de financiación local, que se publican cada año en la página web del Ministerio de Hacienda e incluyen el detalle de todos los cálculos que la ley exige y los valores de las magnitudes económicas, geográficas y demográficas en las que estos se sustentan. En el caso foral, los resultados aparecen milagrosamente en sendos anexos de una página a la ley quinquenal del cupo⁴ y a su homóloga navarra en los que no se ofrece detalle alguno sobre cómo se han valorado las cargas no asumidas. En las mismas normas se fijan también los coeficientes utilizados para calcular los ajustes a consumo del IVA y los Impuestos Especiales sin referencia alguna a los consumos regionales y otras variables económicas que dichos coeficientes deberían reflejar de acuerdo con las leyes del Concierto y el Convenio. Como ya se ha dicho, las cosas son muy distintas en el caso del SFRC o de la financiación local, pero incluso aquí las liquidaciones y

⁴ Véase el Anexo I aquí: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2017/BOE-A-2017-15714-consolidado.pdf>

otras publicaciones relacionadas⁵ son de una utilidad muy limitada para un público no especialista.

Para corregir estos problemas, sería necesario avanzar hacia un sistema más sencillo, que resulte comprensible para los ciudadanos, y publicar regularmente una información clara y accesible sobre su funcionamiento y resultados que permita a la prensa y a la ciudadanía entender como se distribuyen los recursos entre territorios y valorar la equidad de su reparto. En el caso foral, debería comenzar a publicarse una información equiparable a la que existe para el resto de los territorios. Al comienzo de cada quinquenio deberían publicarse los detalles del cálculo del cupo y aportación del año base, incluyendo un listado pormenorizado y razonado de los gastos del Estado que se consideran cargas asumidas y no asumidas y otro de los ingresos no concertados o convenidos que se deducen de la base del cupo y la aportación para calcular sus importes finales. Cada año, debería publicarse también una liquidación detallada del cupo y la aportación del ejercicio y de los ajustes a consumo del IVA y de los Impuestos Especiales.

Un reparto más igualitario y menos caprichoso de los recursos

El segundo de los grandes problemas de nuestro sistema de financiación territorial es que genera una distribución de recursos muy poco equitativa, tanto entre comunidades autónomas como entre municipios y provincias. Esta distribución no responde a criterios claros y explícitos de reparto y nivelación en base a variables objetivas y se caracteriza por una elevada desigualdad y por la introducción de cambios muy importantes en la ordenación de los distintos territorios en términos de recursos por habitante o por unidad de necesidad que resultan muy difíciles de entender y aceptar para los perjudicados.

El déficit de equidad de nuestro modelo de financiación territorial tiene varias facetas. Una de ellas es la privilegiada situación de la que disfrutaban las dos comunidades forales, el País Vasco y Navarra que, con datos de 2014, disponían respectivamente de un 128% y un 82% más recursos por habitante ajustado que el promedio de las comunidades de régimen común a igualdad de competencias y de esfuerzo fiscal (véase MHFP, 2017, que es el último informe publicado del Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas). Pero incluso dentro del territorio de régimen común, la desigualdad es elevada. Con datos de 2021, existe un abanico de unos 25 puntos porcentuales entre las comunidades mejor y peor tratadas por el sistema en términos de financiación homogénea por habitante ajustado (véase de la Fuente, 2023). Así, la Región de Murcia estaría en 91 sobre una media de 100 para el conjunto del territorio de régimen común, en términos de financiación relativa por habitante ajustado, mientras que Cantabria y Baleares están en 115 sin que existan razones que lo justifiquen. Además, la aplicación de los Fondos verticales ya mencionados altera arbitrariamente la ordenación de las comunidades autónomas hasta hacer que el reparto final se parezca más bien poco a la distribución inicial de los ingresos tributarios brutos. No es que las regiones pobres, o las ricas, estén sistemáticamente bien o mal tratadas, sino que hay un poco de todo. Así, Murcia está en 91 y Andalucía en 94 mientras que Extremadura anda por 111 y Canarias en 107. Por su parte, Madrid y Cataluña están en torno a

⁵ Véase SGFAyL (varios años, a y b).

102 frente a los 115 de Baleares y 113 de la Rioja.. Finalmente, la situación es aún peor a nivel municipal. Existen diferencias muy importantes de financiación por habitante entre municipios de tamaño comparable que no se ven compensadas por un sistema de transferencias complementarias estatales que, especialmente en el caso de las “grandes ciudades”, no persigue un objetivo de nivelación entre las mismas.⁶ Esto hace que el sistema actual esté muy lejos de generar un reparto equitativo de recursos entre municipios que asegure una mínima igualdad entre sus ciudadanos en el acceso a los servicios públicos de titularidad local.

La solución de los problemas de equidad del sistema de financiación territorial es en principio sencilla, aunque políticamente muy complicada porque exigiría una revisión muy significativa del reparto territorial de los recursos públicos que generaría fuertes resistencias aún cuando la cuestión se abordase con la necesaria gradualidad. En términos generales, se trataría de establecer criterios claros y razonables de reparto y de nivelación y de aplicarlos a todos los territorios sin las excepciones o modulaciones a las que se ha recurrido con frecuencia en el pasado. Este enfoque dejaría un amplio margen para el respeto a las peculiaridades territoriales, pero no para el mantenimiento de privilegios financieros.

A nivel local, la primera prioridad en materia de equidad debería ser el diseño de un sistema efectivo de nivelación que reduzca, en la medida que se acuerde, las enormes diferencias de financiación que ahora existen entre municipios mediante la introducción (en el subsistema que se aplica a los municipios “grandes”⁷) o el reforzamiento (en el que se aplica a los pequeños) de criterios redistributivos en el reparto de las transferencias estatales dentro de cada grupo. Dentro del SFRC, los problemas de equidad provienen casi exclusivamente del caprichoso reparto de las transferencias del Estado a las comunidades al que ya se ha hecho referencia, con el que tienen mucho que ver las estrictas restricciones de *statu quo* que se han impuesto en las sucesivas revisiones del modelo.⁸ La solución, por tanto, ha de pasar, como ha propuesto la CERFA, por la eliminación de la maraña de Fondos que reparten tales transferencias para integrar sus recursos o bien en el Fondo de Garantía o bien en un único fondo vertical de nivelación no condicionado por el *statu quo*. En ambos casos, el sistema reduciría las diferencias existentes entre territorios en términos de recursos tributarios por habitante ajustado, pero respetando su ordenación previa. Esto es lo que se denomina en ocasiones el *principio de ordinalidad*.

En el caso foral, ya se ha mencionado la necesidad de regular la contribución del País Vasco y Navarra a la solidaridad interterritorial de una forma que las equipare a otras comunidades de

⁶ Véase Muñoz y Suárez Pandiello (2018, pp. 22-3) y el Anexo 1 a de la Fuente (2011).

⁷ Por municipios grandes se entiende a estos efectos los que tienen una población superior a 75.000 habitantes o son capitales de provincia o de comunidad autónoma.

⁸ En cada revisión del SFRC se ha compensado a aquellas comunidades que habrían salido perdiendo con el cambio en las reglas de reparto, incrementando su financiación en el año base del nuevo modelo de forma que ésta nunca fuese inferior a la que se habría obtenido con el modelo anterior. Esto es seguramente razonable. Lo que ya no lo es tanto es que estas compensaciones no sólo no han tenido un carácter transitorio, sino que se han actualizado esencialmente al mismo ritmo que los recursos totales del sistema, tendiendo así a congelar indefinidamente la distribución de tales recursos. La situación ha sido muy similar en el caso del sistema de financiación de los municipios de mayor población. A raíz de la reforma de la LRHL recogida en la ley 51/2002, las transferencias estatales a estos municipios se fijaron con un criterio estricto de mantenimiento del *statu quo* y se han venido actualizando desde entonces para todos los municipios con un único índice que refleja la evolución de los ingresos tributarios del Estado.

renta alta. Por lo demás, no es necesario modificar las actuales leyes del Concierto y el Convenio para reducir muy sustancialmente la prima foral de financiación. Bastaría con aplicarlas de una forma razonable, partiendo de una valoración realista de las *cargas no asumidas* y de datos reales de consumo en años recientes para el cálculo de los ajustes del IVA y los Impuestos Especiales (véase de la Fuente, 2022a). Además de por razones de equidad, una reforma de la financiación foral en esta línea resulta imprescindible porque la situación actual es una fuente de inestabilidad permanente para el subsistema de régimen común. La enorme diferencia que existe entre la financiación por habitante de los territorios forales y la de las comunidades de régimen común con niveles similares de renta resulta muy difícil de explicar y tiende a ser vista como un agravio comparativo en estas últimas, y muy especialmente en Cataluña, donde la sensación de agravio ha contribuido a la deriva independentista de los últimos años.

Gradualidad sí, congelación no

Los cambios necesarios en las reglas de reparto del sistema de financiación territorial que se han descrito en el apartado anterior deberán implementarse de una forma gradual para facilitar el ajuste de las administraciones que pudieran verse perjudicadas por los mismos. El camino, sin embargo, ha de iniciarse sin dilación y ha de recorrerse en su integridad porque congelar de forma indefinida una distribución de recursos tan desigual y arbitraria como la actual no es una solución equitativa y tampoco es políticamente factible a largo plazo ante la creciente presión de los territorios peor financiados.

En buena medida, el problema práctico al que nos enfrentamos en relación con la financiación de las corporaciones locales y las autonomías de régimen común es el de flexibilizar las cláusulas de *statu quo* que seguramente serán necesarias para llevar a buen puerto cualquier futura reforma. Como ya se ha dicho, resulta razonable que nadie pierda recursos en términos absolutos y de forma inmediata como resultado de una reforma del sistema, pero esto no puede impedir que se lleven a cabo los reajustes que sean necesarios para alcanzar en un tiempo razonable el reparto que resulte de las nuevas normas. Por lo tanto, las compensaciones necesarias para evitar pérdidas en el momento inicial han de tener un carácter en principio transitorio, aunque posiblemente limitado por una garantía de que la financiación total de los territorios afectados nunca caerá en términos nominales por debajo de su valor inicial (salvo que se reduzcan los recursos totales del sistema). En el caso foral el problema es similar, pero los plazos deberán ser más largos porque la magnitud de las correcciones necesarias es mayor. Aunque los cálculos deberían hacerse correctamente desde el principio, podría pactarse una transición suave sobre un período de varias décadas para ir acercando los resultados de los dos subsistemas de financiación autonómica de una forma no traumática para las administraciones forales.

La gradualidad, por último, también debería ser parte importante de la respuesta a los problemas que el despoblamiento plantea para el sistema de financiación autonómica. Cuando la población de un territorio se reduce, resulta muy complicado reducir el gasto de forma inmediata y en la misma proporción debido a la existencia de costes fijos y otras rigideces. A medio y largo plazo, sin embargo, los servicios autonómicos han de adaptarse a las menores necesidades de los territorios que vayan perdiendo población y el sistema de financiación debe contribuir a que los

ajustes necesarios se lleven a cabo, aunque de una manera no traumática. La fórmula de población ajustada puede ser una herramienta útil a estos efectos. En el caso de las variables poblacionales que se utilizan como indicador básico de necesidades para cada uno de los grandes bloques de competencias autonómicas, en vez del valor observado de la variable durante el año en curso, podría utilizarse la media móvil de sus valores durante los últimos cuatro o cinco ejercicios cuando esta variable sea mayor que la anterior. De esta forma, se suavizaría el posible descenso de la financiación de aquellos territorios que pierdan población, dándoles más tiempo para ajustar sus patrones de gasto.

Más autonomía con mayor responsabilidad fiscal

Otra carencia importante del sistema de financiación territorial, que afecta de manera desigual a distintas administraciones, es un déficit de autonomía de ingreso y de responsabilidad fiscal que limita innecesariamente la capacidad de actuación de los gobiernos locales y autonómicos y tiende a generar un exceso de gasto, especialmente entre estos últimos.

El principio de *responsabilidad o equivalencia fiscal* (Olson, 1969) requiere que, en la medida de lo posible, cada nivel de gobierno aparezca ante sus ciudadanos como responsable no sólo de sus decisiones de gasto sino también de las cargas tributarias que han de financiarlas. De esta forma se busca alinear los incentivos de los gestores públicos con los intereses de sus administrados, obligándoles a considerar en el margen también los costes, y no sólo los beneficios, de sus actuaciones.

Una razonable correspondencia entre ingresos y gastos es saludable en promedio y esencial en el margen. Ciñéndonos por el momento a las autonomías, que es donde suelen darse los mayores problemas en este ámbito, sería muy buena cosa, a efectos de rendición de cuentas, que el grueso del gasto autonómico se financiase con impuestos que sean fácilmente identificables como autonómicos por los ciudadanos y no con transferencias del Estado, pero lo fundamental a efectos de alinear incentivos es que estas administraciones se vean forzadas a internalizar *en el margen* los costes de sus decisiones de gasto. Esto es, si las CCAA necesitan más recursos para financiar sus políticas tienen que poder obtenerlos, pero estos no pueden ser un regalo de la Administración Central 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.

Cuando el principio de responsabilidad fiscal se incumple, surgen disfunciones que tienden a alejar del óptimo las decisiones de las administraciones públicas. Típicamente, el problema adopta la forma de una *restricción presupuestaria blanda* para las administraciones territoriales, esto es, la percepción de que es posible trasladar una parte significativa de sus costes a la Administración Central, que terminará financiándolos mediante aportaciones adicionales de fondos o la condonación de la deuda acumulada.⁹ En esta situación, el mecanismo natural de

⁹ En el caso del Gobierno central, el problema más habitual tiene que ver con la tentación de imponer a las administraciones territoriales obligaciones que éstas han de financiar con sus propios recursos (los llamados "unfunded mandates" en la literatura anglosajona sobre federalismo fiscal).

disciplina fiscal en una democracia (para gastar más hay que subir impuestos y esto tiene un coste electoral) deja de funcionar y resulta muy difícil resistir la presión para incrementar el gasto.

La teoría económica nos dice que la gravedad del problema depende fundamentalmente del diseño del sistema de financiación territorial y de la credibilidad de la amenaza de que el deseado rescate no llegue a materializarse (véase por ejemplo Rodden, Eskeland y Litvack, 2003). Un factor importante es el grado (real y percibido) de autonomía tributaria de las administraciones territoriales. La petición de rescate suele justificarse con el argumento de la falta de instrumentos para obtener los ingresos necesarios para asegurar el adecuado funcionamiento de servicios fundamentales, especialmente en momentos de crisis económica. Cuánto mayor sea el margen del que disponen los gobiernos subcentrales para elevar sus ingresos tributarios y más conscientes sean los votantes (y los deudores) de su existencia, más difícil será trasladar al Gobierno central la responsabilidad sobre el problema ante los ojos de los ciudadanos, reduciendo así la presión sobre éste para intervenir. Otra consideración crucial tiene que ver con la reputación que el Gobierno central haya ido adquiriendo con el paso del tiempo. Si éste ha sido consistentemente blando en situaciones similares en el pasado, sus amenazas de dejar caer en el futuro a las administraciones territoriales que se comporten de forma irresponsable tendrán una credibilidad muy limitada y por lo tanto muy poco efecto disuasorio.

Lo dicho hasta el momento sugiere que el problema de restricciones presupuestarias blandas puede ser grave entre las administraciones territoriales españolas, y especialmente en las comunidades autónomas de régimen común. Aunque las cosas han mejorado apreciablemente con los dos últimos acuerdos de financiación, el grado de autonomía tributaria de estas administraciones sigue siendo menor de lo que sería deseable pues sólo algo más de la mitad de sus recursos ordinarios provienen de tributos que pueden subir o bajar.¹⁰ El problema se agrava, además, porque muchos ciudadanos tienden a pensar que es la Administración Central (“Hacienda”) la que se queda con el grueso de sus impuestos no municipales e infravaloran la parte de los mismos que termina en las arcas autonómicas (véase por ejemplo, IEF 2011). Tampoco ayuda en absoluto la experiencia pasada. Las comunidades han sido capaces de extraer del Gobierno Central aportaciones adicionales con cada renegociación quinquenal del sistema de financiación, así como inyecciones extraordinarias de recursos mediante acuerdos de carácter general como el adoptado en la II Conferencia de Presidentes o a través de acuerdos bilaterales que se plasman en convenios específicos, en revisiones al alza de la valoración de ciertas competencias transferidas o simplemente en generosas transferencias unilaterales, como las establecidas por el Gobierno Central durante los peores años de la pandemia de Covid, que superaron con creces las necesidades adicionales de gasto generadas por la crisis.¹¹ Particularmente negativa ha sido la experiencia del último acuerdo de financiación firmado hasta el momento, el de 2009. El “éxito” autonómico en arrancar al Estado una inyección de más de 11.000 millones de euros anuales adicionales sin contrapartida o coste político alguno para las autonomías no puede más que haber reforzado la percepción, ya existente entre los líderes regionales, de que la forma más barata para ellos de conseguir ingresos adicionales es

¹⁰ Véase de la Fuente (2019), Cuadro 1.

¹¹ Véase de la Fuente (2022b), Anexo 2.

presionando al Gobierno central para que los incorpore al sistema de financiación. El problema es seguramente menor en los ayuntamientos, dada la mayor visibilidad de los tributos locales y su elevado peso en los recursos totales de estas administraciones, así como en las comunidades forales, que recaudan directamente casi todos los tributos, pero ninguna de estas administraciones es del todo inmune a la tentación de intentar traspasar una parte de sus facturas al Gobierno central, entre otras cosas porque muchas de ellas ya lo han hecho en el pasado, y generalmente sin coste alguno.¹²

La discusión precedente apunta hacia posibles formas de endurecer las restricciones presupuestarias subcentrales. Se trataría, básicamente, de dotar a los gobiernos autonómicos y locales de mejores instrumentos de control sobre sus ingresos, esto es, de una mayor autonomía tributaria, aumentando a la vez la visibilidad de tales instrumentos para los votantes y reduciendo en la medida de lo posible la confianza de sus gestores en que un rescate estatal llegará eventualmente si las cosas se ponen feas. Las recientes comisiones de expertos para la reforma de la financiación territorial han propuesto una serie de medidas en esta línea. A nivel local, la CERFL ha propuesto introducir un recargo graduable sobre el IRPF y aumentar el margen de actuación sobre los tipos del IBI, así como crear un nuevo impuesto potestativo sobre las pernoctaciones turísticas. La CERFA, por su parte, ha propuesto transferir a las CCAA los mecanismos de copago en sanidad, educación y otros servicios de su competencia y dotar a estas administraciones de capacidad normativa sobre los tipos de un tramo del IVA e Impuestos Especiales. Dado que la normativa comunitaria exige que se mantengan tipos uniformes de estos tributos en todo el territorio nacional, esta última potestad habría de ejercerse de forma colegiada a través de algún organismo multilateral, como podría ser el Consejo de Política Fiscal y Financiera con la abstención del Gobierno Central.

Para que estas reformas tengan el efecto deseado, es crucial que el incremento en la capacidad de decisión fiscal de las administraciones territoriales sea percibido con claridad por los votantes. Con este fin, sería necesario adoptar medidas complementarias que ayuden a hacer más visible qué parte de nuestros impuestos termina en las arcas locales y, muy especialmente, autonómicas. Entre ellas ha de incluirse una clara separación de los tributos compartidos en un tramo estatal y otro autonómico que deberían aparecer nítidamente separados en impresos tributarios y facturas y serían regulados de forma independiente por las administraciones implicadas, aunque manteniendo en manos de la Administración Central la determinación de la base imponible y la gestión tributaria. También sería muy deseable un reforzamiento de los contenidos autonómicos incluidos en los temarios escolares con el objetivo de mejorar el grado de conocimiento de los ciudadanos sobre el funcionamiento del sistema autonómico. A corto plazo, quizás no estuviese de más organizar una campaña sostenida de publicidad institucional diseñada para concienciar a los ciudadanos de las amplias competencias de los gobiernos regionales y del gran volumen de recursos que estos absorben.

El aumento en la capacidad normativa regional en materia tributaria tampoco servirá de mucho si el Gobierno central no consigue establecer una reputación creíble de dureza ante peticiones de

¹² Véase la sección 2 de de la Fuente (2018).

rescate o de recursos adicionales. Aunque no hay recetas mágicas para ello, convendría revisar la normativa de estabilidad presupuestaria para poner el énfasis sobre la regla de gasto en vez de sobre restricciones fiscales poco creíbles que además se definen en términos del déficit estructural, una magnitud no observable que resulta muy difícil de estimar con fiabilidad en tiempo real. También sería necesario reforzar los mecanismos de seguimiento, alerta y cumplimiento de la ley de estabilidad presupuestaria, así como el compromiso de la Administración central de no rescatar a las administraciones territoriales insolventes que ya recoge la normativa actual sin que nadie termine de creérselo. Otra medida potencialmente útil en esta línea sería la de establecer un procedimiento concursal especial para las administraciones territoriales que asegurase la continuidad del funcionamiento ordenado de los servicios públicos fundamentales en un marco de extrema austeridad. De esta forma se reducirían las posibles interrupciones de la vida ciudadana y se haría más creíble el compromiso de no rescate. Finalmente, deberían eliminarse gradualmente el FLA y mecanismos similares de financiación blanda a las comunidades autónomas, dejando sólo una auténtica ventanilla de emergencia para proporcionar liquidez en situaciones de crisis bajo condiciones muy estrictas.

La necesidad de mecanismos de responsabilidad colectiva

Una complicación importante a la hora de diseñar el sistema de financiación regional es que la responsabilidad fiscal de las CCAA ha de conciliarse con un grado elevado de nivelación interterritorial en el acceso a los servicios públicos. El sistema ha de incluir mecanismos de nivelación que aseguren que todas las comunidades autónomas pueden ofrecer prestaciones similares a sus ciudadanos con un mismo nivel de esfuerzo fiscal independientemente de su nivel de renta. No se trata, por tanto, simplemente de que cada palo aguante su vela a la hora de financiar sus necesidades de gasto, porque esto dejaría a las comunidades de mayor renta en una mejor posición, sino de algo más complicado que en ocasiones exigirá una responsabilización colectiva y solidaria del conjunto de las CCAA.

El problema surge especialmente cuando se plantea la demanda de un incremento significativo de los recursos totales del sistema para financiar una mejora en las prestaciones de todas las autonomías, o para mantenerlas constantes frente a necesidades que crecen más rápido que el PIB y por tanto que la recaudación tributaria en ausencia de cambios normativos (por ejemplo, las ligadas al rápido envejecimiento de la población). Si en estas circunstancias optamos por la responsabilidad exclusivamente individual, esto es, por que cada comunidad suba sus impuestos de forma independiente para financiar la mejora o mantenimiento de las prestaciones, la nivelación se resentirá necesariamente, pues las autonomías de mayor renta podrán contar con mejores prestaciones a igual esfuerzo fiscal, o con iguales prestaciones con tipos de gravamen más bajos.

Esto nos lleva a la necesidad de establecer mecanismos colectivos de responsabilidad fiscal autonómica que permitan aumentar los recursos del sistema cuando sea necesario actuando de una forma responsable, pero sin crear desequilibrios horizontales entre territorios. Como ya se ha indicado, el reciente informe de la Comisión de Expertos para la reforma de la financiación autonómica (CERFA, 2017) ya contenía una propuesta en esta línea: la creación de tramos

autonómicos separados del IVA y los Impuestos Especiales cuyos tipos serían fijados de forma colegiada por las CCAA y cuyos rendimientos se repartirían en proporción a la población ajustada, evitando así que posibles ajustes al alza en los recursos totales del sistema beneficien en términos relativos más a algunas autonomías que a otras.

Otro posible instrumento de responsabilidad fiscal de carácter colectivo serían las escalas de gravamen 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 SFRC 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 han de aportar al FG, pero a diferencia de lo que sucedería si los subiera cada una por su cuenta, el grueso de esos recursos adicionales (un 75% bajo el modelo actual) se distribuirá de forma igualitaria, en proporción a la población ajustada. Como en el caso del IVA colegiado, por tanto, estamos ante un buen instrumento para recabar recursos adicionales para las autonomías sin generar (excesivos) desajustes horizontales.

Cuando finalmente se ponga en marcha la revisión del SFRC, el único punto de acuerdo entre todas las comunidades autónomas (además de que sería necesaria una mayor aportación de las comunidades forales a la solidaridad territorial) será seguramente, como ya lo fue en las reuniones de la CERFA, la necesidad de una importante inyección de recursos adicionales para mantener o mejorar sus servicios. Esta petición no debería rechazarse de plano, pues seguramente hay necesidades muy reales de competencia autonómica que no están bien cubiertas, pero sí debería exigirse a las comunidades autónomas que asuman el grueso del coste político de obtener los recursos necesarios mediante mayores 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 (que se establecerían como parte de la reforma) y la escala de referencia del IRPF. La nueva ley de financiación en la que habrá de concretarse la necesaria reforma del SFRC 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).

A modo de conclusión

En esta nota se ha argumentado que es necesaria una reforma de la financiación territorial que ha de tener un carácter integral y debería centrarse en tres prioridades fundamentales. Primera, el sistema necesita como agua de mayo una simplificación radical que lo haga mucho más transparente y al menos medianamente comprensible para el grueso de los ciudadanos. Segunda, las reglas de reparto y nivelación que se acuerden a nivel autonómico y local han de aplicarse sin excepciones o privilegios, lo que aseguraría un reparto mucho más igualitario que el actual de la financiación por habitante ajustado y la desaparición de los sorprendentes cambios en la

ordenación de las comunidades autónomas en términos de esta variable que ahora genera el sistema.

Tercera, hay que darles a las administraciones territoriales una mayor autonomía para modular sus ingresos, tanto al alza como a la baja, pero también exigirles una mayor responsabilidad sobre sus gastos. Si necesitan recursos adicionales por encima de los que proporciona el sistema nivelado, deben poder obtenerlos, pero pagando el coste político de pedírselos a sus ciudadanos porque, de lo contrario, no hay freno posible a la presión para incrementar el gasto. Tales recursos podrían provenir 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 a las comunidades de mayor renta. Los instrumentos más prometedores para esta tarea son el tramo autonómico del IVA e IIEE colegiados que propuso la CERFA (2017) y la escala de gravamen 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.

Un sistema que cumpliera estas tres condiciones sería más justo que el actual porque generaría un reparto más igualitario y menos caprichoso de la financiación, y también más eficiente porque ayudaría a alinear los incentivos de nuestros gestores públicos con los de sus administrados. El sistema sería también necesariamente muy distinto del actual, lo que seguramente haría necesaria una transición suave en la asignación de recursos, con períodos de adaptación que podrían llegar a ser de varias décadas, y exigiría quizás garantías de que nadie perderá en términos absolutos con la reforma, siempre que la tarta agregada no encoja. Lo que no se puede permitir es que las tradicionales cláusulas de *statu quo* y la conversión de ciertas peculiaridades en privilegios poco visibles terminen congelando permanentemente una situación claramente mejorable.

Finalmente, no sería mal momento para introducir en el sistema algunas mejoras técnicas. Entre ellas deberían incluirse ciertos retoques a la fórmula de necesidades de gasto o población ajustada y la creación de fondos de estabilización presupuestaria que ayuden a las comunidades autónomas y entidades locales a alisar su gasto a lo largo del ciclo, ahorrando en años de prosperidad para facilitar el buen funcionamiento de los servicios públicos en períodos de crisis. También convendría ir avanzando hacia una administración tributaria integrada y compartida entre el Gobierno Central, las comunidades autónomas y posiblemente los grandes ayuntamientos, que permita combinar la eficiencia con una mayor participación territorial en la gestión tributaria, así como revisar el actual sistema de retenciones y entregas a cuenta de los impuestos, especialmente el IRPF, para que las primeras reflejen con rapidez las decisiones tributarias de las comunidades autónomas y las segundas sean más sensibles a la evolución real de la recaudación, así como para aislarlas de los efectos de posibles dificultades para la conformación del Gobierno Central o para la aprobación de sus presupuestos.

Referencias

- Balletbó, A. y A. de la Fuente (2016). "Elementos para un nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas: Conclusiones del ciclo de encuentros de S'Agaró." Fedea Policy Papers no. 2016-24.
<http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/11/FPP2016-24.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
- Comisión de expertos para la revisión del sistema de financiación local (CERFL, 2017). *Análisis de propuestas de reforma del sistema de financiación local*. Ministerio de Hacienda y Función Pública, Madrid.
http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/InformacionEELs/2017/Informe_final_Comisi%C3%B3n_Reforma_SFL.pdf
- de la Fuente, A. (2011). "La financiación territorial en España: situación actual y propuestas de reforma." UFAE-IAE Working Paper no. 878-11, Universidad Autónoma de Barcelona.
<http://digital.csic.es/bitstream/10261/113508/4/Fuente-UFAE-IAE-Working-Paper-87811.pdf>
- de la Fuente, A. (2018). "Sobre la generalización del sistema de concierto." Fedea Policy Papers no. 2018-02, Madrid. <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2018/01/FPP2018-02.pdf>
- de la Fuente, A. (2020). "¿Desequilibrio vertical e insuficiencia autonómica en el sistema de financiación regional? Una mirada a los datos y un enfoque alternativo." FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2020-27.
<https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2020-27.pdf>
- de la Fuente, A. (2022a). "Sobre el sistema de financiación foral vasco y navarro: notas para un debate necesario." *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 242-(3/2022), pp. 53-90. <https://hpe-rpe.org/ief/222/242-3-2022/5071/sobre-el-sistema-de-financiacion-foral-vasco-y-navarro-notas-para-un-debate-necesario-2.pdf>
- de la Fuente, A. (2022b). "Las finanzas autonómicas en 2021 y entre 2003 y 2021." FEDEA, Estudios sobre la Economía Española, no. 2022-12, Madrid. <https://bit.ly/3t6NgMy>
- de la Fuente, A. (2023). "La liquidación de 2021 del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común." FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2023-25. Madrid. <https://bit.ly/44U1JME>
- Fernández Llera, R., S. Lago y otros (2017). "La nivelación interterritorial y la estimación de las necesidades de gasto." Gen+ Report 2/2017, Ourense.
http://genplus.es/documentos/2-2017_GENReports.pdf
- Instituto de Estudios Fiscales (IEF, 2006). "Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2010." Documento nº 09/11. Madrid.
- Ministerio de Hacienda y Función Pública (MHFP, 2017). Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas, ejercicio 2014. Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas.
<http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/OtraInformacionEconomica/Sistema-cuentas-territorializadas-2014.aspx>
- Muñoz Merino, A. y J. Suárez Pandiello (2018). "Reformando la financiación local. ¿Un viaje o una excursión?" *Presupuesto y Gasto Público* 92, pp. 19-37.
http://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/92_01.pdf
- 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.
- Rodden, J., G. Eskeland y J. Litvack, editores (2003). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. MIT Press, Cambridge, Mass.
- Secretaría General de Financiación Autonómica y Local (SGFAyL, varios años, a). Las Haciendas Autonómicas en Cifras. Ministerio de Hacienda, Madrid.

<http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/haciendas%202005.aspx>

Secretaría General de Financiación Autonómica y Local (SGFAyL, varios años, b). Haciendas Locales en Cifras. Ministerio de Hacienda, Madrid.

<http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionEELLS/HaciendasLocalesencifras.aspx>