



## REUNION AECR 21 Y 22 NOVIEMBRE 2013, OVIEDO

### Financiación autonómica y equidad: ¿qué grado de nivelación es deseable?

**Autores y e-mail de la persona de contacto:** David Cantarero Prieto (david.cantarero@unican.es), Santiago Álvarez García y Marta Pascual Saez

**Departamento:** Economía

**Universidad:** Cantabria y Oviedo

**Área Temática:** 12. Sector Público, financiación autonómica y haciendas locales

**Resumen:** *Uno de los aspectos más controvertidos de los sucesivos sistemas de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común es el relativo al funcionamiento de los mecanismos de nivelación. A pesar de no existir un criterio explícito de equidad, los modelos aplicados hasta 2009 persiguieron un objetivo de nivelación total, a través de la garantía de suficiencia para financiar las competencias asumidas. El modelo de financiación actual introdujo un criterio de nivelación parcial, limitado al 75% de los ingresos tributarios, con el objetivo de garantizar la igualdad en la prestación de determinados servicios públicos considerados como fundamentales.*

*Los problemas en la definición de las necesidades de gasto, así como la introducción de garantías y reglas de modulación, han desvirtuado la aplicación de estos sistemas, traduciéndose en un reparto de recursos arbitrario, que ha perjudicado a las Comunidades Autónomas con mayor capacidad fiscal.*

*De cara a la próxima reforma del sistema de financiación autonómica, este trabajo revisa los sistemas de nivelación empleados en los principales países federales (Alemania, Australia y Canadá) y los avances producidos en España, lo que pone en evidencia las grandes diferencias de recursos que obtendrían en unos frente a otros las Comunidades Autónomas*

**Palabras Clave:** *Financiación autonómica, suficiencia financiera, nivelación fiscal.*

**Clasificación JEL:** H72, H77

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde que se iniciara el proceso de descentralización de competencias, tanto en materia de gasto público como en la vertiente impositiva, los trabajos académicos en el campo de la financiación autonómica, tanto de las comunidades del régimen común, como de las comunidades forales, han sido muy abundantes.

La reforma aprobada en el año 2001 supuso un punto de inflexión en la evolución de la financiación de las Comunidades Autónomas (CA) de régimen común. En primer lugar, porque se realizó en un momento en que, en lo sustancial, con la transferencia de las competencias en materia sanitaria a las comunidades denominadas “de vía lenta”, se igualaba el nivel competencial de todas ellas. En segundo lugar, y a consecuencia de lo anterior, porque constituyó el primer sistema de financiación integrado, al incorporarse al modelo general la financiación de las competencias en materia sanitaria. En tercer lugar, porque la ampliación en la cesta de tributos cedidos y competencias normativas sobre los mismos, reforzó de manera importante la autonomía y corresponsabilidad fiscal (Lago y Martínez-Vázquez, 2010). Finalmente, porque eliminó la cláusula de revisión quinquenal existente en los modelos anteriores, siendo el primero que nació con vocación de estabilidad<sup>1</sup>.

A pesar de las importantes mejoras que la reforma del año 2001 incorporó frente a los sistemas de financiación anteriores en términos de suficiencia, autonomía y corresponsabilidad fiscal, su aplicación planteó ya desde su comienzo algunos problemas importantes. En primer lugar, los derivados de la aplicación de la cláusula de mantenimiento del *statu quo* respecto al sistema anterior, que se tradujeron en un importante papel para las garantías financieras, que han sido significativas y desiguales entre CA (Álvarez y Cantarero, 2007).

En segundo lugar, los que se derivan de los efectos que sobre las necesidades de gasto ha tenido el importante –y desigual- crecimiento experimentado por la población a lo largo del período de vigencia del sistema. En relación con la suficiencia dinámica del sistema, de la Fuente (2011, págs. 155-156) destaca el hecho de que, si bien el reparto inicial de recursos entre CA se realizó partiendo de una fórmula de necesidades de gasto cuya finalidad era recoger los costes de prestación de unos servicios públicos homogéneos en todo el territorio nacional, el sistema no incorporó ningún mecanismo que asegurara que el equilibrio entre necesidades de gasto y financiación se mantendría a lo largo del tiempo. De hecho la falta de actualización periódica de los recursos asignados a las CA en función de la evolución de sus necesidades de gasto y, particularmente, de su evolución demográfica, es una de las principales justificaciones económicas que justifican la revisión del sistema de financiación (Zubiri, 2009, pág. 144).

Finalmente, aunque se trate de un problema externo al sistema de financiación autonómica, los efectos que sobre la recaudación tributaria ha tenido la crisis económica, que ha supuesto una merma importante de los ingresos no financieros de las CA.

Todos estos factores, a los que hay que añadir importantes condicionantes políticos fruto de la revisión de los Estatutos de algunas CA, especialmente Cataluña, impulsaron la reforma aprobada en 2009<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> En Álvarez y Cantarero (2006) se analiza en profundidad el funcionamiento del modelo de financiación aprobado en el año 2001.

<sup>2</sup> En Zabalza (2006), García Novoa (2006), López Laborda (2007) y de la Fuente y Gudín (2007) se estudian los condicionantes de la reforma de los estatutos de autonomía en la reforma del sistema de financiación autonómica.

Este sistema de financiación quedó especificado, con vigencia efectiva desde el pasado 1 de Enero de 2009, por el Acuerdo 6/2009 del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), y la 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.

Entre los objetivos enunciados de dicho sistema de financiación autonómica se encuentran la convergencia real entre CA y la atención a las necesidades de gasto de la población real existente en España, así como a sus características diferenciales. Del mismo modo, el actual sistema quiere dar un impulso a los principios de igualdad y solidaridad entre todos los ciudadanos.

En términos globales podemos decir que la reforma ha traído consigo una disminución considerable de la transparencia del sistema de financiación. En primer lugar, el nuevo modelo resulta mucho más complejo que el anterior<sup>3</sup>, principalmente por la forma en que se han diseñado los mecanismos de nivelación, a partir de cuatro fondos de transferencias incondicionadas.

En segundo lugar, el cambio de sistema se discutió y aprobó a partir de la consideración de dos años base. El primero, el ejercicio 2007, que es el que se empleó durante la negociación de la reforma para determinar las necesidades de financiación de las distintas CA, definidas a partir de los recursos aportados por el sistema de financiación anterior en dicho ejercicio<sup>4</sup>.

El segundo, el ejercicio 2009, primero de aplicación del sistema, que se ha convertido de hecho en el año base efectivo. Este procedimiento ha provocado una gran opacidad, de forma que hasta el momento en que se produjo la primera liquidación, Julio de 2011, no se han conocido los primeros resultados reales de su aplicación<sup>5</sup>. Por último, el hecho de que los recursos adicionales aportados por el gobierno central se integren en el sistema de forma progresiva en los ejercicios 2010 y 2011 hace que, en realidad, hay habido que esperar para conocer los resultados definitivos del cambio de sistema.

En este contexto, el objetivo de este trabajo es ofrecer una visión general de los efectos de la reforma, describiendo las características principales del nuevo modelo e incorporando los datos más relevantes contenidos en la liquidación del mismo correspondiente al primer ejercicio de aplicación así como revisar los sistemas de nivelación empleados en los principales países federales (Alemania, Australia y Canadá) y los avances producidos en España, presentando una simulación del sistema de financiación vigente incorporando distintos esquemas de nivelación alternativo, lo que pone en evidencia las grandes diferencias de recursos que obtendrían en unos frente a otros las Comunidades Autónomas

Para ello, en el apartado segundo se presentan las características básicas del sistema de financiación español. En el tercero se recogen los principales resultados del análisis de su funcionamiento hasta la fecha. En la sección cuarta se plantean algunos problemas derivados del establecimiento del modelo, así como de su ajuste a las necesidades de gasto y el contexto actual de crisis económica y el apartado quinto muestra la comparativa con la nivelación que efectúan otros sistemas de financiación así como en el último apartado se plantea un resumen de los resultados obtenidos.

---

<sup>3</sup> Resulta muy acertado el juicio del profesor Monasterio que considera que el nuevo sistema “añade nuevos pasillo al laberinto de la hacienda autonómica” (Monasterio, 2010 b, pág. 165).

<sup>4</sup> Último para el que se disponía de todos los datos correspondientes a su liquidación.

<sup>5</sup> Ministerio de Economía y Hacienda (2011). Hasta entonces solamente se disponía de estimaciones, como las realizadas por Borraz y Cantalapiedra (2010), de la Fuente (2009 y 2010) Hierro, Atienza y Gómez (2010), Pedraja y Cordero (2010), Pedraja y Utrilla (2011) o Zabalza y López Laborda (2010).

## 2. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL SISTEMA

Después de un largo proceso de debate entre el Gobierno Central y los gobiernos de las CA, el 15 de julio de 2009 el CPFF aprobó el nuevo sistema de financiación para las CA de régimen común. Se trata de un modelo cuya gestación, e incluso contenido, resulta difícil de entender sin la reforma realizada en el Estatuto de Autonomía de Cataluña<sup>6</sup>, Comunidad que ha liderado la reforma. Además, se han recogido en el modelo varias cuestiones técnicas como el incremento en los porcentajes de cesión tributaria<sup>7</sup> o el concepto de nivelación parcial, referido a los servicios públicos fundamentales (sanidad, educación y servicios sociales esenciales)<sup>8</sup>.

La reforma afecta a aspectos fundamentales del sistema de financiación, entre los que cabe destacar la referida ampliación de la cesión tributaria, la aportación de importantes recursos adicionales por parte del Estado, la aplicación de dos mecanismos de nivelación, el Fondo de Suficiencia Global y el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales, y la creación de dos fondos adicionales, llamados de convergencia, el de competitividad y el de cooperación.

A primera vista, la estructura del modelo puede parecer similar a la de los sistemas de financiación anteriores, ya que parte de una estimación de las necesidades de financiación

---

<sup>6</sup> Aprobada por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio. Así lo consideran, entre otros autores, Pedraja y Cordero (2010), pág. 2. En Bassols, Bosch y Vilalta (2009), págs. 49 a 54, se analiza el cumplimiento del Estatuto de Autonomía en el nuevo modelo de financiación, afirmándose (pág. 49) que “el acuerdo de financiación alcanzado el pasado 15 de julio de 2009 en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CC.AA. culmina un proceso iniciado con la aprobación del Estatuto de autonomía de Cataluña del 206, en cuyo título VI se establece un modelo de financiación para la Generalitat (...) El acuerdo finalmente aprobado respeta los criterios establecidos en el mencionado título VI del Estatuto”.

<sup>7</sup> Los nuevos porcentajes de participación de las CA en los tributos compartidos (50% en el IRPF e IVA y 58% en los IEF) son los recogidos en las disposiciones adicionales séptima, octava, novena y décima del Estatuto. En lo que se refiere a la capacidad normativa sobre los mismos, la disposición adicional octava establece que se propondrá aumentar las competencias normativas de la Generalitat en materia del IRPF, tal y como se recoge en el nuevo modelo, y la undécima recoge que “en el marco de las competencias y de la normativa de la Unión Europea, la Administración General del Estado cederá competencias normativas en el Impuesto sobre el Valor Añadido en las operaciones efectuadas en fase minorista cuyos destinatarios no tengan la condición de empresarios o profesionales y en la tributación en la fase minorista de los productos gravados por los Impuestos Especiales de Fabricación”. Como es sobradamente conocido, la normativa de la Unión Europea actualmente en vigor impide cualquier avance en esta dirección.

<sup>8</sup> El artículo 206.3 del Estatuto recoge esta nivelación parcial: “los recursos financieros de que disponga la Generalitat podrán ajustarse para que el sistema estatal de financiación disponga de recursos suficientes para garantizar la nivelación y solidaridad a las demás Comunidades Autónomas, con el fin de que los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar prestados por los diferentes gobiernos autonómicos puedan alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado, *siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar*. En la misma forma y si procede, la Generalitat recibirá recursos de los mecanismos de nivelación y solidaridad. Los citados niveles serán fijados por el Estado”. La parte *siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar* fue declarada inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional 3/2010, de 28 de junio de 2010, Fundamento Jurídico 134.

Por otra parte, el artículo 206.6, establece que para calcular las necesidades de gasto se considerará como variable básica la población, rectificadas por los costes diferenciales y por variables demográficas, en particular el porcentaje de población inmigrante, tomándose también en consideración factores como la densidad de población, la dimensión de los núcleos urbanos y la población en situación de exclusión social. Todos estos factores fueron tenidos en cuenta a la hora de calcular las unidades de necesidad o población ajustada que sirven para determinar la participación de cada CA en el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (artículo 9.3 de la Ley 22/2009), tal y como se recoge en el apartado 3.2 de este trabajo.

de cada una de las CA en el año base elegido para su aplicación (2007), que van a ser cubiertas con los recursos procedentes de la capacidad tributaria propia de cada una de ellas y con una serie de transferencias procedentes de distintos fondos.

Sin embargo, a diferencia de lo que sucedió en reformas anteriores, la aportación adicional del Estado, que asciende a algo más de 11.000 millones de euros en valores corrientes, no se produce directamente en el año base, sino que se introduce de modo escalonado en los ejercicios 2009 y 2010, por lo que no fue percibida en su totalidad por las CA hasta 2012 en que se produjo la liquidación correspondiente al ejercicio 2010. Dado que el sistema mantiene el *statu quo* anterior, es decir, parte de la restricción tradicional de que ninguna CA va a perder en el primer año de aplicación, 2009, financiación respecto a la que recibía con el sistema anterior, estos recursos adicionales y los criterios para su reparto entre CA suponen un aspecto especialmente relevante de la reforma.

En primer lugar, la reforma supone un importante aumento del peso de los recursos tributarios sobre la financiación total de las CA. Para ello, se ha elevado la participación de las Comunidades en los tributos compartidos hasta el 50% en el caso del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), y el 58% en los Impuestos Especiales de Fabricación (IEF).

Sin embargo la reforma no ha supuesto un cambio relevante en lo que se refiere a las competencias normativas sobre los tributos cedidos<sup>9</sup>, ya que se limita a incorporar la posibilidad de modificar los mínimos personales y familiares en el IRPF con un límite del 10%. Por otra parte, a partir del ejercicio 2011 se ha eliminado el carácter supletorio de la escala de gravamen autonómico contenida en la normativa estatal de este impuesto, con lo que las CA deberán regular sus propias tarifas de tipos impositivos.

Las principales modificaciones en relación con las competencias tributarias de las CA se pueden sintetizar en los siguientes aspectos:

- Se amplían los porcentajes de participación en los impuestos compartidos. Así, la participación en el IRPF aumenta del 33 al 50%, la participación en el IVA pasa del 35 al 50% y la participación en los IEF, excluido el Impuesto sobre la Electricidad (IEE), aumenta del 40 al 58%.
- Se producen cambios que afectan a las competencias normativas en materia tributaria en lo que se refiere al IRPF, al permitir a las CA modificar la cuantía del mínimo personal y familiar aplicable al cálculo del gravamen autonómico, pudiendo aumentar o disminuir el mismo con un límite de variación del 10%.
- Se producen una serie de modificaciones en los puntos de conexión que afectan fundamentalmente al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD), aunque también al Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (IEDMT) y a los Impuestos sobre el Juego.
- Se establece que las competencias para el ejercicio de la función revisora en vía administrativa de los actos de gestión dictados por las Administraciones Tributarias de las CA en relación con los tributos estatales sean asumidas por las CA, sin perjuicio de la colaboración que puedan establecer con la Administración Tributaria del Estado.
- En materia de tributos propios, se modifica el artículo sexto de la LOFCA, estableciendo que los tributos de las CA no podrán recaer sobre “hechos impositivos” gravados por los tributos locales, en vez de la anterior regla que prescribía que no podrían gravar “materias impositivas” reservadas a las Corporaciones Locales.

---

<sup>9</sup> Ver Álvarez (2010) para un análisis del alcance de la cesión tributaria y de la capacidad normativa de que disponen las CA de régimen común tras el cambio de modelo.

En segundo lugar, se han modificado los mecanismos y criterios para repartir los recursos entre las distintas CA. Para ello, el sistema pasaba a estar integrado por cuatro fondos:

- El Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF), que tiene como objetivo garantizar que todas las CA puedan ofrecer un nivel similar en la prestación de los servicios públicos fundamentales, sanidad, educación y servicios sociales. Supone un 80% de los recursos totales del sistema y se financia con una aportación del 75% de los ingresos tributarios (normativos) de las CA y un 5% de recursos adicionales procedentes de la Administración del Estado.
- El Fondo de Suficiencia Global (FSG), similar al anterior Fondo de Suficiencia (FS) del modelo vigente desde 2002 hasta 2009, cuya finalidad es contribuir a la financiación de todas las competencias transferidas y asegurar a cada CA el mantenimiento del *statu quo*, es decir, que ninguna de ellas va a perder recursos respecto a los que recibía en el sistema anterior. La financiación a percibir del FSG más el 25% de los ingresos tributarios que las CA retienen tras la aportación al FGSF supone aproximadamente un 16,5% de los recursos totales del sistema.
- Dos Fondos de Convergencia (FC), el Fondo de Competitividad, cuyo objetivo es reducir las diferencias de financiación *per cápita* entre CA, y el Fondo de Cooperación, cuyos recursos se distribuyen entre las CA de menor renta *per cápita* y aquellas que tengan una dinámica poblacional especialmente negativa. Se financian con recursos adicionales procedentes de la Administración del Estado y suponen el 3,5% de los recursos totales del sistema.

### 3. FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA

#### 3.1. La determinación de las necesidades de financiación de las CA correspondientes al año base

La determinación de las necesidades de financiación correspondientes al año base para cada una de las CA se realiza tomando como punto de partida los recursos proporcionados por el sistema anterior en el ejercicio 2007, que incluyen:

A) El importe de los recursos definitivos liquidados proporcionados por el sistema de financiación en el año 2007, incluyendo la garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria correspondiente a ese ejercicio, en términos normativos. Para los impuestos sometidos a liquidación (IRPF, IVA, IEF, Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (IVMH) e IEDMT), el valor normativo se determina como el importe de su rendimiento sin tener en cuenta los efectos del posible ejercicio de su capacidad normativa por parte de las distintas CA.

B) Los ingresos correspondientes a los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP y AJD), ISD y Tributos sobre el Juego, computados con criterio normativo, en valores del 2007, con unas correcciones para aproximarlos al valor de la recaudación real. Así, la recaudación normativa se determinará conforme a las siguientes reglas:

1. En el ITP y AJD, se corresponderá con el 85% del importe recaudado por este tributo en el año 2007, en términos homogéneos.
2. En el ISD, se corresponderá con el resultado de duplicar su valor normativo en el año base del sistema anterior, 1999, cantidad que se actualizará con el crecimiento experimentado por los Ingresos Tributarios del Estado (ITE nacional) desde ese año hasta 2007.

3. En el caso de los Tributos sobre el Juego, se corresponde con el valor normativo para el año 1999, actualizado con el crecimiento del ITE nacional hasta el ejercicio 2007.

C) Los ingresos por tasas afectas a los servicios transferidos computados con criterio normativo en valores del 2007. Se corresponde con el valor normativo correspondiente al ejercicio 1999, actualizado por el crecimiento del ITE nacional hasta el ejercicio 2007.

D) La compensación estatal, a cuenta de la definitivamente pactada, por la supresión del Impuesto sobre el Patrimonio (IP). Dicha compensación asciende a 1800 millones de euros.

E) Los ingresos correspondientes a la recaudación del IVMH y del IEDMT, por su valor normativo en el año 2007, que se corresponderá con la recaudación real, sin el ejercicio de competencias normativas, imputada a cada CA.

F) El coste de los servicios transferidos hasta la entrada en vigor del nuevo sistema de financiación cuyo importe no haya sido tenido en cuenta en la determinación de los recursos definitivos del año base.

G) El importe de la dotación complementaria para la financiación de la asistencia sanitaria y de la dotación de compensación de insularidad, ambas incluidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, por un importe para el conjunto de las CA de 655 millones de euros.

H) El importe de la financiación por los servicios traspasados por el Instituto Social de la Marina con anterioridad a 2002, que se transfirió desde el Presupuesto del Organismo a determinadas Comunidades correspondiente al año 2007.

A estas necesidades globales de financiación hay que añadir el importe de los recursos adicionales aportados por el Estado en los ejercicios 2009 y 2010, cuyo importe y criterios para el reparto de los mismos entre las CA, se describe en el Cuadro 1.

**Cuadro 1: Recursos adicionales aportados por el Estado al sistema de financiación de las CA (miles de euros).**

Concepto	Año	Importe
<b>Refuerzo del Estado de Bienestar</b>	2009	<b>4.900.000</b>
<b>Fondos de Convergencia</b>		<b>3.772.500,00</b>
F. Competitividad	2009	2.572.500,00
F. Cooperación	2009	1.200.000,00
<b>Otros Recursos Adicionales</b>		<b>2.736.853,63</b>
Para regiones con dispersión > media	2009	50.000,00
Para regiones con densidad > media	2009	50.000,00
Normalización lingüística	2009	236.853,63
Dependencia	2010*	1.200.000,00
Aportación adicional al FGSPF	2010*	1.200.000,00
<b>TOTAL RECURSOS ADICIONALES</b>		<b>11.409.353,63</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del Acuerdo de Financiación.

\*Año 2010, provisional.

Esta integración escalonada obliga a realizar una doble regularización del sistema, que coincidirá con las dos primeras liquidaciones definitivas del mismo, determinándose inicialmente las necesidades globales de financiación correspondientes a cada CA en el año

base de forma provisional, en función de los últimos datos disponibles sobre las variables que inciden en la distribución de los recursos.

La primera regularización se produce en la liquidación definitiva correspondiente al ejercicio 2009, en el año 2011. Para este ejercicio el sistema garantiza a las CA el *statu quo* que les hubiera correspondido con la aplicación del sistema de financiación anterior, además del importe de los recursos adicionales que corresponden al mismo.

Para la determinación del *statu quo*, se consideran como recursos proporcionados por el sistema de financiación anterior los siguientes:

1.- El importe de los recursos definitivos correspondientes al sistema de financiación regulados en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, que se liquidarían para el año 2009, en términos normativos.

2.- El importe de la garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria, que hubiera correspondido a cada CA en aplicación de la regulación prevista en el artículo 115 de la Ley 2/2008, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009, a lo supuestos y variables del año 2009, con el límite conjunto de 500 millones de euros.

3.- Los ingresos correspondientes al ITP y AJD, ISD y Tributos sobre el Juego, computados con criterio normativo, en valores de 2009. A estos efectos, se aplicará a la recaudación obtenida en el año 2009 la metodología establecida para determinar la recaudación normativa que se ha descrito anteriormente.

4.- Los ingresos por tasas afectas a los servicios transferidos computados con criterio normativo (aplicándose la metodología anterior) en valores de 2009.

5.- La compensación estatal por la supresión del IP.

6.- Los ingresos correspondientes a la recaudación del IVMH y del IEDMT, por su valor normativo en el año 2009, que se corresponderá con la recaudación real, sin el ejercicio de competencias normativas, imputada a cada CA.

7.- El coste de los servicios transferidos hasta la entrada en vigor del nuevo sistema de financiación cuyo importe no haya sido tenido en cuenta en la determinación de los recursos definitivos del año 2009.

8.- El importe de la dotación complementaria para la financiación de la asistencia sanitaria y de la dotación de compensación de insularidad, ambas incluidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009, por un importe para el conjunto de las CA de 655 millones de euros.

9.- El importe de la financiación por los servicios traspasados por el Instituto Social de la Marina con anterioridad a 2002, que se transfirió desde el Presupuesto del Organismo a determinadas Comunidades correspondiente al año 2009.

Los recursos adicionales que se integrarán en este ejercicio (además de los correspondientes a los Fondos de Convergencia) serán:

En primer lugar, 4.900 millones de euros destinados a reforzar el Estado de Bienestar. Su distribución ente las distintas CA se realizará atendiendo a los siguientes criterios:

1. El 75% de los recursos, 3.675 millones de euros, en función al peso relativo de la variación de la población ajustada entre 1999 y 2009, en relación a la variación del total de la población ajustada de las CA de régimen común en este período. Este



criterio de reparto beneficia especialmente a las CA que han experimentado un mayor aumento de población a lo largo del período de referencia.

2. El 25% restante, que supone una cantidad de 1.225 millones de euros, se repartirá en función de 3 variables:
  - a. El 50% (612,5 millones) en relación al peso relativo de la población ajustada de cada CA en 2009 en relación a la población ajustada total de las CA de régimen común.
  - b. El 40% (490 millones) según el peso relativo de la población potencialmente dependiente de cada CA corregida por el factor de ponderación en relación al total correspondiente a todas las CA de régimen común, según los datos de la Resolución de 21 de mayo de 2009 del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO).
  - c. El 10% (122,5 millones) en función del peso relativo del número de personas reconocidas como dependientes con derecho a prestación, registradas en el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD), según los datos de la Resolución de 21 de mayo de 2009 del IMSERSO.

Estos criterios de reparto benefician a las CA con mayor peso de la población dependiente, que serán aquellas con mayor porcentaje de población envejecida, incentivándose la aplicación del SISAAD.

En segundo lugar, se destinan 50 millones de euros a las CA que tengan una dispersión poblacional superior a la media. La dispersión se medirá en términos de habitante por entidad singular de población, en valores de 2009, siendo la dispersión superior a la media cuando este ratio tenga un valor inferior al medio. La distribución se realizará en función al peso del número relativo de entidades singulares de población en relación al total del de las CA beneficiarias. En tercer lugar, se destinan otros 50 millones de euros a las CA con una densidad de población (medida en términos de habitantes por kilómetro cuadrado en 2009) inferior a la media. Esta cantidad se repartirá en función del peso relativo de la población ajustada en 2009 en relación al total de las CA beneficiarias de la misma. Finalmente, se multiplica por 2,5 los recursos para la normalización lingüística que proporcionaría el sistema de financiación anterior en el año 2009. Las CA beneficiarias con aquellas con competencias en estas materias: Baleares, Comunidad Valenciana, Cataluña y Galicia. El Cuadro 2 recoge las necesidades globales de financiación, correspondientes al ejercicio 2009, que se derivan de la aplicación de estos criterios.

**Cuadro 2: Necesidades Globales de Financiación (NGF) correspondientes al ejercicio 2009 (miles de euros)**

	<b>Total <i>statu quo</i></b>	<b>Recursos refuerzo estado del bienestar</b>	<b>Recursos CA con dispersión superior a la media</b>	<b>Recursos CA con densidad inferior a la media</b>	<b>Recursos políticas normal. lingüística</b>	<b>NGF 2009</b>
Cataluña	15.214.740,10	951.399,58	0	0	97.957,56	16.264.097,24
Galicia	5.729.107,75	163.004,20	34.093,79	0	45.956,43	5.972.162,17
Andalucía	14.904.227,64	778.962,05	0	0	0	15.683.189,69
Asturias	2.273.533,55	46.396,98	7.864,75	0	0	2.327.795,29
Cantabria	1.401.128,34	54.157,82	1.052,33	0	0	1.456.338,49
La Rioja	703.737,89	42.875,18	0	2.073,69	0	748.686,76
Murcia	2.392718,45	211.455,96	0	0	0	2.604.174,41
C. Valenciana	8.288.774,94	717.237,29	0	0	61.642,56	9.067.654,79

Aragón	2.855.957,50	136.777,65	0	9.006,07	0	3.001.741,22
C. La Mancha	3.924.816,60	245.155,03	0	13.986,25	0	4.183.957,88
Canarias	3.466.475,27	302.230,38	0	0	0	3.768.705,64
Extremadura	2.322.230,88	48.519,86	0	7.436,00	0	2.378.258,68
Baleares	1.718.400,14	173.418,91	0	0	31.297,08	1.923.116,14
Madrid	12.106.808,68	878.796,65	0	0	0	12.985.605,33
C. León	5.411.011,21	149.540,45	6.989,13	17.497,99	0	5.585.038,77
<b>TOTAL</b>	<b>82.713668,89</b>	<b>4.900.000</b>	<b>50.000</b>	<b>50.000</b>	<b>236.853,63</b>	<b>87.950.522,52</b>

CA: Comunidad Autónoma; NGF: Necesidades Globales de Financiación.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

La segunda regularización se produjo en la liquidación definitiva correspondiente al ejercicio 2010, en el año 2012, momento desde el cual se ha dispuesto de la información completa sobre los efectos del cambio del sistema de financiación. En este ejercicio, a los recursos definitivos que proporcione el sistema, el Estado aportaba los siguientes recursos adicionales:

1.- 1.200 millones de euros que se repartirán en función del peso relativo del número de personas reconocidas como dependientes con derecho a prestación, registradas en el SISAAD, según los datos de la Resolución de 21 de mayo de 2009 del IMSERSO. Beneficia a las CA que mayor número de dependientes con derecho a prestación tengan reconocidos e inscritos.

2.- 1.200 millones de euros que se distribuirán en función del peso relativo de la población ajustada de cada CA en 2009 en relación a la población ajustada total de las Comunidades de régimen común. Evidentemente, este criterio favorece a las CA con mayor peso de población ajustada, es decir, con mayor población total y mayor porcentaje de niños y mayores de 65 años.

### 3.2. Recursos del sistema y criterios de reparto entre regiones

Los recursos del sistema, que financiarán las necesidades globales de financiación definidas en el apartado anterior serán: la capacidad tributaria, la transferencia procedente del FGSPF y el FSG.

#### A) Capacidad tributaria

Se define como el conjunto de los recursos tributarios que corresponden a cada CA en el año 2007. Está integrada por:

- La recaudación correspondiente a los siguientes tributos: ISD, ITP y AJD, Tributos sobre el Juego, tasas afectas a los servicios transferidos, IVMH y del IEE, conforme a su valor normativo ajustado correspondiente al ejercicio 2007.
- El rendimiento de la tarifa autonómica del IRPF de los residentes en la CA, correspondiente a una participación autonómica del 50% en el rendimiento de este tributo.
- El 50% de la recaudación líquida del IVA.
- El 58% de la recaudación líquida de los IEF: Impuesto sobre la Cerveza, Impuesto sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, Impuestos sobre Productos Intermedios y sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, Impuesto sobre Hidrocarburos, e Impuesto sobre las Labores del Tabaco.

- El 100% de la recaudación líquida por el IEE.

## B) Transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF)

Este Fondo se crea para asegurar que cada CA recibe los mismos recursos por habitante ajustado para financiar los servicios públicos fundamentales vinculados al estado del bienestar, educación, sanidad y servicios sociales esenciales. Su dotación el año base se realizara con:

- El 75% de los recursos tributarios normativos correspondientes a las CA, definidos según las reglas descritas en el apartado anterior. Esto significa que las CA conservarán el restante 25% de la recaudación normativa de los tributos cedidos y la diferencia que se produzca entre la recaudación real y la normativa de los mismos.
- Las aportaciones adicionales del Estado en los términos que se han expuesto en el epígrafe anterior, por lo que deberá considerarse provisional hasta que no se incorpore a la misma los recursos previstos para el ejercicio 2010.

La dotación del FGSPF en el ejercicio 2009 aparece recogida en el Cuadro 3.

**Cuadro 3: Dotación del FGSPF del año 2011 (miles de euros)**

	<b>Recursos tributarios normativos</b>	<b>75% recursos tributarios normativos</b>
Cataluña	14787639	13183765
Galicia	4239631	3740556
Andalucía	10750887	9879631
Asturias	1899900	1692904
Cantabria	1042335	995959
La Rioja	541795	489018
Murcia	1981446	1802486
C. Valenciana	7482475	7039895
Aragón	2462244	2264695
C. La Mancha	2923714	2652786
Canarias	1262448	1318230
Extremadura	1387824	1240293
Baleares	2206235	1988112
Madrid	14484092	12780807
C. León	4261490	3810394
<b>TOTAL</b>	<b>71714162</b>	<b>57.747.673,12</b>
Importe de la Aportación del Estado en el año base		8055000
Índice de crecimiento del ITE 2007-2011		0,8756
Importe de la aportación del Estado 2011		7052958
<b>FGSPF</b>		<b>71932496</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (2013)

La participación de cada CA en el FGSPF correspondiente al 2007 se realizará en función de un indicador sintético, denominado población ajustada, compuesto por las siguientes variables<sup>10</sup>:

- ⇒ Población, con una ponderación de 30%, a 1 de Enero de 2007.
- ⇒ Superficie, con una ponderación del 1,8%.
- ⇒ Dispersión, con una ponderación del 0,6%, en función del número de entidades singulares, núcleos de población de cada CA, obtenidos del Padrón Municipal de 2007.
- ⇒ Insularidad, con una ponderación de 0,6%, imputada proporcionalmente a la distancia en kilómetros, ponderada por tramos, entre las costas de la península y las capitales insulares.
- ⇒ Población protegida equivalente, con una ponderación del 38%, distribuida en siete grupos de edad con arreglo a la metodología descrita en el Informe del Grupo de Trabajo de Análisis del Gasto Sanitario publicado en septiembre de 2007. La distribución de esta variable se efectúa proporcionalmente al valor de la misma para 2007, con la aplicación de las siguientes ponderaciones a la población protegida:
  - Niños entre 0 a 4 años: 1,031.
  - Entre 5 y 14 años: 0,433.
  - Entre 15 y 44 años: 0,547.
  - Entre 45 y 54 años: 0,904.
  - Entre 55 y 64 años: 1,292.
  - Entre 65 y 74 años: 2,175.
  - A partir de 75 años: 2,759.
- ⇒ Población mayor de 65 años, con una ponderación del 8,5%, computada a 1 de enero de 2007.
- ⇒ Población entre 0 y 16 años, con una ponderación de 20,5%.

El valor de la población ajustada se actualizará todos los años, en función de la evolución de las distintas variables que la definen. Los valores definitivos correspondientes a la población total y la población ajustada de cada una de las CA aparecen recogidos en el Cuadro 4.

---

<sup>10</sup> Borraz y Cantalapiedra (2010, pág. 13) han puesto acertadamente de manifiesto que la población ajustada es un indicador que se aplica para distribuir recursos, no para la estimación de necesidades de gasto como se realizaba en el modelo anterior de 2002 a 2009.

**Cuadro 4: Población total y población ajustada por CA en el año 2009.**

	POBLACIÓN TOTAL		POBLACION AJUSTADA	
	NÚMERO	PESO RELATIVO	NÚMERO	PESO RELATIVO
Cataluña	7.475.420	17.07	7.386.015	16.87
Galicia	2.796.089	6.39	2.966.939	6.78
Andalucía	8.302.923	18.96	8.170.226	18.66
Asturias	1.085.289	2.48	1.125.121	2.57
Cantabria	589.235	1.35	587.943	1.34
La Rioja	321.702	0.73	325.824	0.74
Murcia	1.446.520	3.30	1.416.295	3.23
C. Valenciana	5.094.675	11.63	4.999.176	11.42
Aragón	1.345.473	3.07	1.415.057	3.23
C. La Mancha	2.081.313	4.75	2.197.556	5.02
Canarias	2.103.992	4.80	2.177.856	4.97
Extremadura	1.102.410	2.52	1.168.363	2.67
Baleares	1.095.426	2.5	1.094.408	2.50
Madrid	6.386.932	14.59	6.010.813	13.73
C. León	2.563.521	5.85	2.749.329	6.28
<b>TOTAL</b>	<b>43.790.920</b>	<b>100</b>	<b>43.790.920</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Economía y Hacienda

### **C) Participación en el Fondo de Suficiencia Global (FSG)**

El FSG correspondiente a cada CA en el año base será la diferencia, positiva o negativa, entre sus necesidades globales de financiación (NGF) en el año base y la suma de su capacidad tributaria (CT) más la transferencia positiva o negativa del FGSPF en dicho año.

Su determinación se realizará provisionalmente, procediéndose a una primera regularización en el momento en que se conozcan las variables definitivas que determinan el reparto de recursos adicionales en el ejercicio 2009. Esta regularización se realizará a partir de las necesidades globales de financiación de cada CA en el ejercicio 2009, incluidos los recursos adicionales. Esta cantidad se comparará con la suma de la capacidad tributaria y la transferencia positiva o negativa del FGSPF para cada Comunidad en el año 2009. La diferencia, convertida a valores del año 2007 mediante la aplicación de la variación de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE) entre estos dos ejercicios, determinará el valor definitivo del FSG en ese ejercicio.

Los ITE se definen como la recaudación estatal, excluidos los recursos tributarios cedidos a las CA, correspondiente al IRPF, el IVA y los IEF<sup>11</sup>. La variación del ITE entre los ejercicios 2007 y 2009 fue de 0,5863<sup>12</sup>.

En el Cuadro 5 se presentan los recursos que recibieron cada una de las CA procedentes del FGSPF y del FSG en el ejercicio 2009 como consecuencia de la aplicación de los criterios definidos en los apartados anteriores<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Impuestos sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Productos Intermedios, sobre la Cerveza, sobre las Labores de Tabaco y sobre Hidrocarburos.

<sup>12</sup> La recaudación correspondiente a los conceptos incluidos en el ITE fue de 96.327.600,23 miles de euros en el ejercicio 2007 y de 56.481.434,69 miles de euros en el ejercicio 2009.

<sup>13</sup> El FSG a percibir por cada una de las CA en el ejercicio 2009 se obtiene aplicando al FSG 2009 en valores del año base la variación experimentada por el ITE entre los ejercicios 2007 y 2009.

**Cuadro 5: Cálculo del Fondo de Suficiencia Global definitivo de 2009 (miles de euros)**

	<b>NGF</b>	<b>CT</b>	<b>FGSPF</b>	<b>FSG 2009</b>	<b>FSG Valor Año Base</b>
Cataluña	16.264.097,24	15.672.639,50	-1.455.227,31	2.046.685,05	3.490.849,48
Galicia	5.972.162,17	4.342.099,98	880.601,61	749.460,57	1.278.288,54
Andalucía	15.683.189,69	11.645.015,53	2.659.014,15	1.379.160,01	2.352.311,12
Asturias	2.327.795,29	1.973.957,92	88.428,98	265.408,38	452.683,58
Cantabria	1.456.338,49	1.167.410,33	-55.714,21	344.642,37	587.825,98
La Rioja	748.686,76	577.042,01	21.555,66	150.089,10	255.993,68
Murcia	2.604.174,41	2.146.073,99	365.363,65	92.736,77	158.172,90
C. Valenciana	9.067.654,79	8.308.737,90	739.427,70	19.489,20	33.241,01
Aragón	3.001.741,22	2.680.403,38	-37.110,51	358.448,35	611.373,61
C. La Mancha	4.183.957,88	3.120.427,22	724.008,93	339.521,73	579.092,15
Canarias	3.768.705,64	1.712.326,07	1.752.613,99	303.765,58	518.106,06
Extremadura	2.378.258,68	1.430.744,00	556.138,29	391.376,39	667.536,05
Baleares	1.923.116,14	2.341.634,13	-230.154,58	-188.363,42	-321.274,80
Madrid	12.985.605,33	15.416.043,39	-3.180.398,76	749.960,70	1.279.141,56
C. León	5.585.038,77	4.462.342,12	486.978,91	635.717,75	1.084.287,48
<b>TOTAL</b>	<b>87.950.522,52</b>	<b>76.996.897,49</b>	<b>3.315.526,50</b>	<b>7.638.098,53</b>	<b>13.027.628,40</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Economía y Hacienda

El mismo procedimiento se realizará para proceder a la segunda regularización en el momento en que se realice la liquidación de los recursos adicionales correspondientes al ejercicio 2010.

### **3.3. Los fondos de convergencia autonómica**

Se dotarán con recursos adicionales procedentes del Estado y sus objetivos y criterios de reparto entre las CA beneficiarias de los mismos son los siguientes:

#### **A) El Fondo de Competitividad**

Su finalidad es la de reforzar la equidad y la eficiencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos y reducir las diferencias en financiación homogénea *per cápita* entre CA, incentivando la autonomía y la capacidad fiscal en todas ellas y desincentivando la competencia fiscal a la baja.

Mediante este Fondo, se pretende garantizar que aquellas CA cuyos recursos por habitante ajustado proporcionados por el nuevo modelo previos a la aplicación de este Fondo sean inferiores a la media, teniendo en cuenta la capacidad fiscal de las mismas, vean incrementados dichos recursos con arreglo a las reglas de funcionamiento de este Fondo.

El Fondo se repartirá anualmente entre las CA de régimen común con financiación *per cápita* ajustada inferior a la media o a su capacidad fiscal, en función de su población ajustada relativa. La determinación de las Comunidades beneficiarias del Fondo, así como la distribución definitiva del mismo en el ejercicio 2009 se recoge en los Cuadros 6 y 7

**Cuadro 6: Determinación de las comunidades beneficiarias del Fondo de Competitividad con datos de financiación definitiva de 2009**

	Índice del art. 23.5. sin participación	Índice CF	Benefic. Reparto 1	Pob. Ajustada	Índice del art. 23.5. con reparto 1	Benefic. Reparto 2	Índice del art. 23.5. Final
Cataluña	97,51	105,13	X	7.386.015,43	102,72	X	102,88
Galicia	109,86	95,79			109,86		109,86
Andalucía	103,29	95,42			103,29		103,29
Asturias	111,83	99,97			111,83		111,83
Cantabria	126,77	103,56			126,77		126,77
La Rioja	118,29	100,15			118,29		118,29
Murcia	97	96,77	X	1.416.295,36	100		100
C. Valenciana	91,75	98,16	X	4.999.175,91	96,95	X	97,11
Aragón	110,43	101,89			110,43		110,43
C. La Mancha	101,5	95,41			101,5		101,5
Canarias	102,82	89,27			102,82		102,82
Extremadura	117,94	92,61			117,94		117,94
Baleares	84,92	105,74	X	1.094.408,00	90,13	X	90,28
Madrid	97,31	111,49	X	6.010.812,68	102,52	X	102,68
C. León	111,79	98,23			111,79		111,79
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>		<b>20.906.707,37</b>	<b>100</b>		<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Economía y Hacienda.

**Cuadro 7: Distribución de recursos del Fondo de Competitividad 2009 (miles de euros)**

	Participación	Peso (%)
Cataluña	936.740,46	36,41
Murcia	100.604,61	3,91
C. Valenciana	634.026,61	24,65
Baleares	138.799,64	5,4
Madrid	762.328,68	29,63
<b>TOTAL</b>	<b>2.572.500,00</b>	<b>100</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

## B) El Fondo de Cooperación

Su objetivo es equilibrar y armonizar el desarrollo regional, estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta. De tal forma que, aquellas CA de menor riqueza relativa y/o que registren una dinámica poblacional especialmente negativa que pueda “comprometer su desarrollo futuro” serán la beneficiarias de este fondo. El cual facilitará la convergencia en los niveles de vida de los ciudadanos, con independencia de su lugar de residencia.

Por tanto, serán beneficiarias del mismo aquellas CA de régimen común que cumplan alguna de las siguientes condiciones:

- Que tengan un PIB per cápita inferior al 90% de la media correspondiente a las Comunidades Autónomas de régimen común. El PIB per cápita se medirá en

términos de la media correspondiente a los últimos tres años, que inicialmente se refiere al periodo 2007-2009.

- Que tengan una densidad de población inferior al 50% de la densidad media correspondiente a las Comunidades Autónomas de régimen común, ambos datos referidos al último año, que inicialmente es el 2009.
- Que teniendo un crecimiento de población inferior al 90% de la media correspondiente a las CA de régimen común, tengan una densidad de población por kilómetro cuadrado inferior a la cifra resultante de multiplicar por 1,25 la densidad media de las CA de régimen común. El crecimiento de población se medirá en términos del valor correspondiente a los tres últimos años, refiriéndose inicialmente al periodo 2007-2009. La densidad es la correspondiente al último año del periodo.

Sus recursos se distribuirán en dos subfondos:

- Un primer subfondo, dotado con dos tercios de los recursos totales, se repartirá entre todas las CA beneficiarias, en atención a su población relativa en relación al total de la población de las Comunidades Autónomas integrantes del fondo, ponderada por la distancia del PIB per cápita de cada CA respecto a la media.
- Un segundo subfondo, con el tercio de los recursos restantes, se distribuirá entre las CA que tienen un crecimiento de población inferior al 50% de la media correspondiente a las CA de régimen común. Este subfondo se repartirá en atención a la población relativa de cada una de estas CA en relación a la población total de las CA que cumplen la citada condición. En ningún caso una CA podrá ser beneficiaria de más del 40% del importe de este subfondo, repartiéndose el exceso, en su caso, entre todas las CA beneficiarias del primer subfondo, según sus criterios.

Los Cuadros 8 y 9 recogen las Comunidades beneficiarias del Fondo, así como la distribución definitiva de los recursos del mismo en el ejercicio 2009.

**Cuadro 8: Comunidades beneficiarias del Fondo de Cooperación, año 2009**

	PIB pc < 0,9* $\mu$	Densidad < 0,5* $\mu$	Crec. pob. < 0,9* $\mu$ y Densidad < 1,25* $\mu$	Benefic. Primer tramo	Crec. pob. < 0,5* $\mu$	Benefic. Segundo tramo
Cataluña						
Galicia	X		X	X	X	X
Andalucía	X		X	X		
Asturias			X	X	X	X
Cantabria			X	X		
La Rioja						
Murcia	X			X		
Valencia						
Aragón		X		X		
C. La Mancha	X	X		X		
Canarias	X			X		
Extremadura	X	X	X	X	X	X
Baleares						
Madrid						
C. León		X	X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Economía y Hacienda



**Cuadro 9: Distribución de los recursos del Fondo de Cooperación en 2009 (miles de euros).**

	<b>Primer tramo</b>	<b>Segundo Tramo</b>	<b>TOTAL</b>
Cataluña			
Galicia	94.508,14	148.279,93	242.788,07
Andalucía	308.562,00		308.562,00
Asturias	33.404,25	57.522,07	90.926,32
Cantabria	16.195,79		16.195,79
La Rioja			
Murcia	50.372,28		50.372,28
Valencia			
Aragón	32.645,72		32.645,72
C. La Mancha	76.320,53		76.320,53
Canarias	69.199,92		69.199,92
Extremadura	44.096,72	58.407,10	102.503,83
Baleares			
Madrid			
C. León	74.694,66	135.790,89	210.485,55
<b>TOTAL</b>	<b>800.000,00</b>	<b>400.000,00</b>	<b>1.200.000,00</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

### **3.4. Reglas de evolución: las garantías de suficiencia dinámica del sistema**

Tanto el FSG, como la dotación del Estado al FGSPF, como los Fondos de Convergencia, evolucionarán en función del crecimiento de los ITE.

La parte del FGSPF integrada por el 75% de los recursos tributarios normativos correspondientes a las CA evolucionará en función del crecimiento que experimenten los mismos.

Finalmente, la participación de cada CA en el reparto del FGSPF dependerá del valor que tenga cada año la población ajustada en función de las variables que la componen.

## **4. PROBLEMAS DEL MODELO Y SU AJUSTE AL CONTEXTO ECONÓMICO**

La disminución de los ingresos tributarios ha producido una diferencia importante entre los ingresos que las CA esperaban recibir en el ejercicio 2009 con el modelo de financiación y las que finalmente les corresponde, a tenor de las liquidaciones definitivas de todos los conceptos que integran el mismo. Como el sistema se articula a partir de una serie de anticipos a cuenta<sup>14</sup>, que se realizaron sin considerar estas circunstancias en las previsiones de recaudación, en estos momentos las CA deben realizar unas devoluciones de ingresos que ascienden a más de 18.726 miles de euros y que suponen un lastre sobre sus presupuestos futuros.

<sup>14</sup> García Núñez (2011, pág. 120) pone de relieve como la aplicación del nuevo modelo en el año 2009 hace que coexistan los dos sistemas de financiación durante dos ejercicios, ya que el modelo anterior se aplica a las entregas a cuenta durante los años 2009 y 2010 y el nuevo a las liquidaciones que se realicen a partir el ejercicio 2009. Ver disposiciones transitorias primera y segunda de la 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, que regulan el régimen transitorio y los anticipos a cuenta de los fondos y recursos adicionales.

En este punto es necesario señalar que según la Disposición Transitoria 2ª, sobre anticipos a cuenta de la Ley en 2009, 2010 y 2011 “una *autorización* del Ministerio no equivale a una obligación” y se plantea así un conflicto “legal” a la vez que “político”. Dado que al final parece que la Administración central se ha “enrocado” en que muchos de los anticipos de los Fondos de Convergencia actuales se abonan, con la liquidación de 2011, efectiva en este año 2013 y no adelanta esos fondos a las Comunidades hemos visto ajustes del gasto y aplazamiento de inversiones.

Mientras tanto hay que encontrar las partidas en las que el ajuste sea menos gravoso, social y económicamente algo no sencillo ya que existen muchas líneas del presupuesto de gasto intocables por diversas razones (intereses de la deuda, salarios, etc.), por lo que el margen de maniobra de algunas CA es realmente pequeño, al menos a corto plazo. Habrá que sólo en algunos gastos reprogramarse su aplicación, y centrarse en aquellas situaciones urgentes, y las otras dejarlas para cuando se pueda. Por el lado de los ingresos, es necesario atacar el fraude fiscal, algo que nunca se hizo en serio, además de reorganizar la imposición autonómica pues en un contexto como el actual sería contraproducente subir la presión fiscal significativamente ya que corremos el riesgo de hacer recaer la actividad económica. Parte de la recaudación extraordinaria por encima de un nivel normativo (teórico fijado a priori) debería destinarse obligatoriamente a un Fondo de Estabilización regional junto con una especie de “stress-test” para las autonomías (pero igual para todas) como los aplicados a Bancos y Cajas y su Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria aunque el Consejo de Política Fiscal y Financiera también sirve para esto.

Por otro lado, en términos de equidad, con el modelo en 2009, como se aprecia en los Cuadros 10 y 11, disminuye la dispersión de recursos entre CA (entorno a un 30%). Las diferencias en financiación homogénea entre Comunidades, tanto si se calculan en términos de habitante ajustado, como si la comparación se realiza en términos *per cápita*, se reducen debido a que las regiones con valores índices superiores a 100, los reducen; y aquellas CA con índices inferiores a la media los aumentan, salvo excepciones. Pues algunas regiones mantienen sus valores, y otras como Cataluña a pesar de partir de valores por encima de la media con el modelo anterior, ven aumentados éstos con el nuevo sistema.

**Cuadro 10: Comparación de recursos, en términos de habitante ajustado**

	RECAUDACIÓN NORMATIVA		RECAUDACIÓN REAL	
	Sistema Anterior	Nuevo Sistema	Sistema Anterior	Nuevo Sistema
Cataluña	102	103	105	105
Galicia	103	100	103	100
Andalucía	97	99	97	99
Asturias	109	104	107	103
Cantabria	118	112	118	111
La Rioja	114	109	113	109
Murcia	92	97	92	97
C. Valenciana	92	95	90	93
Aragón	110	105	110	105
C. La Mancha	96	99	96	99
Canarias	83	86	82	85
Extremadura	107	103	105	102
Baleares	86	90	88	91
Madrid	106	103	108	104
C. León	107	103	105	102
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

<b>Desv. Típica</b>	<b>9,85</b>	<b>6,48</b>	<b>9,74</b>	<b>6,58</b>
---------------------	-------------	-------------	-------------	-------------

Fuente: Elaboración propia a partir de Pedraja y Utrilla (2010) y Ministerio de Economía y Hacienda.

**Cuadro 11: Comparación de recursos, en términos *per cápita***

	RECAUDACIÓN NORMATIVA		RECAUDACIÓN REAL	
	Sistema Anterior	Nuevo Sistema	Sistema Anterior	Nuevo Sistema
Cataluña	101	102	103	104
Galicia	109	107	109	106
Andalucía	96	98	96	98
Asturias	113	108	111	107
Cantabria	118	111	118	111
La Rioja	115	111	115	110
Murcia	90	95	90	95
C. Valenciana	91	93	88	91
Aragón	116	111	115	111
C. La Mancha	101	104	101	104
Canarias	86	89	84	88
Extremadura	113	109	112	108
Baleares	87	91	88	92
Madrid	100	97	101	98
C. León	114	111	113	110
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Desv. Típica</b>	<b>11,04</b>	<b>7,75</b>	<b>11,07</b>	<b>7,65</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Pedraja y Utrilla (2010) y Ministerio de Economía y Hacienda.

A pesar de este efecto positivo, y aunque haya que valorar también positivamente la forma en que se reparte entre CA el FGSPF y el hecho de que esta participación sea objeto de una actualización anual en función de la evolución de las necesidades de gasto en términos de población ajustada, el esquema de nivelación parcial introducido es criticable, ya que responde más a razones políticas que económicas.

La utilización de las transferencias de suficiencia y nivelación como mecanismo de suministro de un nivel de recursos suficiente a las entidades subcentrales para hacer frente a sus competencias implicaría a su vez garantizar un nivel de prestaciones públicas similar en todos los territorios según las directrices de la Teoría del Federalismo Fiscal. No obstante, en el caso del modelo actual de financiación autonómico, se ha constatado que incluye un sistema de nivelación implícito, aunque mejorable, que supone, por un lado, nivelar verticalmente a las regiones para cubrir sus necesidades y, por otro, redistribuir horizontalmente los recursos si bien no pensamos que se cubra totalmente la diferencia entre capacidades tributarias y necesidades de financiación atribuidas ya que el problema sigue viniendo en términos dinámicos donde el modelo presenta una serie de problemas que aconsejaría la redefinición del sistema de transferencias.

## 5. EXPERIENCIA COMPARADA Y APLICACIÓN DE OTROS SISTEMAS AL CASO ESPAÑOL

En España se ha producido desde una perspectiva histórica en un período de tiempo relativamente corto un importante proceso de descentralización del sector público. Dicho grado de descentralización presupuestaria alcanzado en nuestro país es ya comparable al de los países representativos del federalismo fiscal (Alemania, Austria, Australia, Canadá,

Estados Unidos y Suiza como federales de acuerdo con el *Forum of Federations*), en los que también existe un nivel de Gobierno intermedio con capacidad de autogobierno político, y al de otros europeos (Francia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Reino Unido como unitarios). Por tanto, al proceso descentralizador español, según la experiencia comparada, le quedaría ahora completarse totalmente de una manera más equitativa con una segunda descentralización desde el nivel intermedio hacia el local.

Al mismo tiempo, la responsabilidad de provisión bienes y servicios públicos de carácter redistributivo descansa ya en los niveles subcentrales de gobierno, a pesar de que en la literatura de federalismo fiscal se había venido considerando tradicionalmente como función del gobierno central. La sanidad, asistencia social y educación figuran ya en los presupuestos de gasto de los gobiernos subcentrales en muchos países, la mayoría de los cuales disponen de poderes discrecionales importantes para fijar niveles de asistencia o beneficios sociales, pudiendo así ser mayores las posibilidades de experimentación e innovación. No obstante, queda pendiente el problema de que el tamaño de algunas jurisdicciones subcentrales especialmente a nivel local podrían estar por debajo del tamaño óptimo de provisión eficiente en términos de coste para los bienes públicos. Esto es especialmente relevante en el caso de la sanidad o educación debido a la existencia de economías de escala y externalidades.

Para el caso español se observa un mayor control central del gasto de protección social en comparación con los países federales mientras que en los gastos de educación y vivienda además de sanidad sería similar al grado de gestión de estos gastos en dichos países con significativos avances en el proceso de descentralización.

## **La experiencia del federalismo fiscal en la República Federal de Alemania**

### *Contexto*

Alemania se configura como caso paradigmático de Estado federal cooperativo (además de formar parte a su vez de una “cuasifederación” como es la Unión Europea), tras un complejo proceso de integración de los territorios de la antigua República Democrática Alemana (5 nuevos Estados) en la República Federal de Alemania desde el 3 de Octubre de 1990 al desaparecer en 1989 el Muro de Berlín. Este hecho es importante al tener en cuenta que, tras la Segunda Guerra Mundial, se consagró la división de Alemania en dos repúblicas la Federal (RFA) y la Democrática (RDA), rigiéndose la federal por la Ley Fundamental Constitucional de 23 de Mayo de 1949.

Alemania se organiza, respecto a su pasado centralista tras la derrota en la Segunda Guerra Mundial que dejó al país sin gobierno propio, como una república federal con democracia parlamentaria (Congreso o *Bundestag* y Senado o *Bundesrat*) constituida a su vez por un nivel federal (canciller federal y ministros), un nivel regional formado por dieciséis Estados o Lander con sus Asambleas legislativas Baden-Wurttemberg, Bayern, Berlin-Ciudad Estado, Barandenburg, Bremen-Ciudad Estado, Hamburg-Ciudad Estado, Essen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein y Thuringen) y el tercer nivel (local), constituido por unos 16.300 en el año 2000 de los que casi 16.000 eran municipios. A destacar que las Ciudades-Estado no tienen gobiernos locales, ejerciendo directamente el gobierno estatal en cada caso las funciones propias de la Administración local.

### *Distribución del Gasto*

La Ley Fundamental garantiza condiciones de vida similares para todos los alemanes, con independencia del lugar de residencia. Alemania ha reformado su sistema federal en 2006 para agilizar así los cambios legislativos.

El nivel Federal se encarga básicamente de los gastos en defensa y gestiona conjuntamente con otros niveles el resto de competencias excepto educación y sanidad. El nivel intermedio (Lander) gestiona prácticamente en su totalidad la educación (primaria, secundaria y universitaria, junto con el nivel local), la sanidad, justicia y agricultura y en más del 50% participa en la gestión de la Administración tributaria, seguridad y orden público. Los gobiernos locales son los encargados de funciones típicamente asociadas a ese nivel como las carreteras locales, abastecimientos de agua y energía, recogida y tratamiento de residuos, museos, educación de adultos, instalaciones deportivas, etc

### *Distribución de los Ingresos*

Los impuestos comunes o compartidos son los más importantes dentro del sistema tributario alemán. Dentro de este grupo figuran:

- Imposición sobre la renta personal. Desde 1980 se destina un 42,5% a la federación, un 42,5% a los Lander y un 15% a los gobiernos locales, territorializándose la recaudación.
- Imposición sobre sociedades. Federación y Lander se la reparten desde 1970 a medias según criterio de territorio.
- Imposición sobre el Valor Añadido. Desde 1999 se destina un 5,63% al Gobierno Federal para un fondo de garantía de pensiones públicas y en el 94,37% restante se destina un 2,2% a los gobiernos locales, un 45,91% a los Lander y un 46,38% a la federación. Para regiones y municipios el criterio general de reparto es la población. En el caso de los Lander el 75% de lo que les corresponde se distribuye según población y el 25% restante según criterios de capacidad fiscal.

### *Distribución de las Transferencias Intergubernamentales*

El sistema de nivelación en Alemania está recogido en su Constitución al explicitar que se igualen las condiciones de vida en todo el país mediante la disminución de las diferencias de capacidad fiscal de los Lander, lo cual puede incluso suponer el trasvase de recursos de los territorios más ricos hacia los más pobres. Este sistema de nivelación (*Finanzausgleich*) del tipo "Robin Hood" se basa así en un sistema de transferencias horizontales de naturaleza incondicionada sin participación del Gobierno federal<sup>15</sup>, siendo los propios Lander los que estiman dichos desequilibrios horizontales y calculan los pagos a realizar por los territorios de mayor capacidad fiscal hacia los más pobres relativamente. Como resultado, se produce una aproximación de la situación financiera de los diferentes Lander al reducirse las distancias respecto a la media federal, aunque no una igualación.

El principio que sirve de guía implícita a las transferencias intergubernamentales en Alemania es la condición constitucional (*Basic Law*) que asegura la "uniformidad de las condiciones de vida". Es importante destacar que a finales de la pasada década de 1990 tres Lander (Baden-Wurtemberg, Bavaria y Hessen) cambiaron el sistema de nivelación en el Tribunal Constitucional alemán. La decisión adoptada por el Tribunal limitó el grado de nivelación per cápita al 95% de la media nacional, por debajo del anterior 99,5% (Spahn, 2001a). Así, las transferencias bajo el "Pacto de Solidaridad" para los nuevos Lander en Alemania son ya independientes del resultado de crecimiento individual de cada uno de ellos. Además, la reforma del sistema de nivelación interestatal que comenzó a ser efectiva en 2005 introduce una "prima" destinada a recompensar a los Lander cuyo incremento en la

---

<sup>15</sup> Únicamente interviene al aprobar la normativa básica de dicha nivelación en el Senado en colaboración con los Lander.

recaudación de ingresos (medida sobre el año anterior) exceda el incremento medio de ingresos de todos los Lander.

## La experiencia del federalismo fiscal en Canadá

### Contexto

Canadá se configura como un Estado federal asimétrico y cooperativo, tras un dilatado y complejo proceso de independencia respecto a su pasado colonial, con monarquía constitucional y democracia parlamentaria constituido a su vez por un nivel regional formado por diez Provincias<sup>16</sup> (Terranova, Isla del Príncipe Eduardo, Nueva Escocia, Nueva Brunswick, Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta y Columbia Británica) y tres Territorios (Territorios del Noroeste, Yukon y Nunavut), por lo que en la práctica solo existen dos niveles de gobierno autónomos y coordinados ya que el posible tercer nivel (local), constituido por unos 4.700 municipios, son simplemente “*criaturas de las provincias*” y se están reduciendo en número buscando una mayor eficiencia administrativa.

### Distribución del gasto

Una característica básica del sistema canadiense es la del federalismo asimétrico aunque cooperativo reflejada, en gran parte, en las numerosas relaciones interjurisdiccionales<sup>17</sup> (*Conferencias Intergubernamentales*).

En cuanto a la distribución de competencias establecida en 1867 y modificada posteriormente en 1940, 1951, 1964 y 1982, destaca que como principio general, todo lo que la Constitución federal (*Constitution Act-CA*) no atribuye expresamente a las provincias es competencia federal. Así, existen competencias exclusivas del gobierno central federal (según el artículo 91 de la CA son la defensa, regulación, moneda, etc.), exclusivas de los gobiernos provinciales (según los artículos 92 y 93 de la CA, básicamente sanidad y educación), concurrentes o compartidas (según el artículo 95 de la CA con primacía federal en caso de conflicto, como es el caso, por ejemplo, de las pensiones de vejez y prestaciones sociales adicionales), residuales (según el artículo 91 de la CA, atribuibles al gobierno federal según la cláusula *P.O.G.G: Peace, Order and Good Government*), aquellas con poder federal de gastar (*spending power*<sup>18</sup>) y otras disposiciones adicionales. Así, actualmente casi el 68% del gasto total corresponde a las tres funciones principales del Estado del Bienestar (sanidad, educación y prestaciones sociales), si bien existen claras diferencias entre las propias provincias y territorios canadienses.

### Distribución de ingresos

El Sistema tributario canadiense configurado a partir de la propia norma constitucional establece una especie de libre concurrencia en cuanto a fuentes tributarias de los diversos niveles de gobierno (*impuestos superpuestos*) de entre las que destacan la imposición sobre las rentas y la propiedad (Bird y Mintz, 2000). En comparación con otras federaciones, las provincias canadienses tiene libertad para fijar sus políticas fiscales. Incluso las provincias que han efectuado acuerdos para administrar de manera conjunta la

---

<sup>16</sup> Québec y Ontario son las provincias de la “*región central*” en Canadá desde la perspectiva histórica, económica y demográfica.

<sup>17</sup> Si bien, no tienen una regulación constitucional o legal concreta sino que son básicamente voluntarios.

<sup>18</sup> Se justifica en base de que mediante este instrumento el Gobierno federal puede conseguir objetivos de interés nacional tales como estándares nacionales en la provisión de servicios públicos, equidad nacional, preservación del mercado común y unión económica nacional, entre otros.

recaudación de impuestos con el gobierno federal han dispuesto de un grado considerable de flexibilidad para establecer sus sistemas de impuesto personal sobre la renta en función de sus propios objetivos de política interna.

Dicho modelo se fundamenta en los Acuerdos Fiscales<sup>19</sup> (*Tax Collection Agreement*) dónde se incluyen figuras impositivas (*fiscal room*) que suponen aproximadamente más de la mitad de los ingresos fiscales de las diez provincias canadienses.

Estos Acuerdos tienen carácter voluntario e individualizado para cada provincia que esté dispuesto a firmarlo<sup>20</sup>, son de vigencia quinquenal y se aplican tan sólo al Impuesto Provincial sobre la Renta<sup>21</sup> y el Impuesto Provincial sobre Sociedades<sup>22</sup> según la “*fórmula base*” (obliga a usar la misma base imponible que el impuesto federal pudiendo decidir sobre tramos de tarifa, tipos y deducciones y recargos en la cuota provincial) o la “*fórmula cuota*” (tipo impositivo provincial único sobre la cuota federal y como resultado una cuota provincial sobre la que se pueden fijar recargos o deducciones provinciales). El Gobierno federal se vera así forzado a continuar reduciendo impuestos particularmente en función de los recientes recortes fiscales introducidos en Estados Unidos.

### *La distribución de transferencias intergubernamentales*

Estas transferencias intergubernamentales constituyen el pilar fundamental de su federalismo cooperativo, a pesar de suponer ahora cerca del 15% de los ingresos no financieros totales provinciales, especialmente para sanidad, educación y programas sociales. Las transferencias federales se resumen en cinco (*Department of Finance Canada, 2003*):

- “*The Québec Abatement*”: Se concibe como transferencia implícita (*tax transfer*) aunque contablemente aparece en la CHST.
- *Canada Health and Social Transfer* (CHST): Sustituye desde 1996 a las antiguas transferencias incluidas en el *Canada Assistance Plan* (CAP) de 1966 y el *Established Programs Financing* (EPF) de 1977. Financia de modo quinquenal (aunque no totalmente condicionado) parte de los gastos provinciales en sanidad, asistencia social, servicios sociales y educación post-secundaria y es la de mayor cuantía. La CHST<sup>23</sup> se divide en 2004-2005 en dos transferencias, una para sanidad y otra para otros programas sociales. Se articula de modo per cápita y consta de una mitad como pago monetario del gobierno federal al provincial y otra mitad de *tax transfers* en impuestos federales sobre la renta.
- *The Equalization Program*: Sistema de nivelación horizontal (transferencias incondicionadas) creado en 1957 y con el objetivo de ayudar a provincias relativamente más pobres<sup>24</sup> (*nivelación federal-provincial*). Los fondos son federales (sin contribución de provincias más ricas) y de vigencia quinquenal (última revisión en 1999) dónde los pagos a cada provincia se estiman a partir de un procedimiento

---

<sup>19</sup> Básicamente desde los de 1962 que reemplazaron a los anteriores de 1941 (*Tax Rental Agreements*) y cuya una de sus últimas versiones es la asumida en Diciembre de 1998 y cuya entrada en vigor ha sido el pasado 1 de Enero de 2001 (*Department of Finance Canada*) habiendo recibido los apoyos de la OCDE por este sistema de armonización.

<sup>20</sup> De ahí las diferencias entre ellas en cuanto a sus respectivas estructuras de financiación (McLarty, 1998).

<sup>21</sup> Hoy todas las provincias excepto Québec tienen Acuerdo en este impuesto, ya que Québec tiene desde 1954 su propio impuesto

<sup>22</sup> En todas en 2003 excepto Québec, Alberta y Ontario que tienen impuestos propios.

<sup>23</sup> Esto incluye el nuevo fondo desde el Acuerdo de 2003 para la renovación del sistema de asistencia sanitaria (*Accord on Health Care Renewal*).

<sup>24</sup> Quedan excluidos de la nivelación los Territorios, al disponer ya de un sistema específico de transferencias.

complejo de hasta 33 figuras impositivas propias seleccionadas de las provincias<sup>25</sup>. En el ejercicio 2003-2004 según el Department of Finance canadiense hasta ocho provincias recibían unos 10,499 billones de \$ del nivel federal.

- *Revenue Guarantee*: Creada en 1982 y de vigencia quinquenal (última revisión también en 1999) para garantizar a las provincias compensaciones financieras ante eventuales reducciones en la recaudación del IRPF por reformas federales en dicho impuesto, toda vez que las provincias hayan firmado los Acuerdos Fiscales correspondientes<sup>26</sup>.
- *Territorial Formula Financing* (TFF): Transferencia de vigencia quinquenal con el objetivo de que los Territorios, puedan ofrecer niveles de servicio comparables a los de las Provincias y estimada a partir de las diferencias entre necesidades estimadas y capacidad fiscal ponderada. Las últimas informaciones disponibles indican que en el ejercicio 2003-2004 supusieron para Nunavut, Territorios del Noroeste y Yukon unos 664, 581 y 409 millones de \$ respectivamente. El Acuerdo vigente finaliza el 31 de Marzo de 2009.

En síntesis, el resultado de este sistema federal en Canadá es un elevado grado de corresponsabilidad fiscal que en términos de recaudación compartida supuso en 2003 cerca del 85%, compatible a su vez con armonización fiscal y diversidad de tipos impositivos entre las provincias. No obstante, el principio constitucional en cuanto al programa de nivelación en Canadá es más complejo que en otras federaciones como Australia y, por ejemplo, a diferencia que en ese país los ingresos de las provincias ricas no son “niveladas hacia abajo” a la media de las cinco provincias representativas, ni tampoco Canadá nivela según necesidades de gasto (Hierro *et al.*, 2007a).

## La experiencia del federalismo fiscal en Australia

### Contexto

La Commonwealth de Australia se creó cuando las seis antiguas colonias británicas se federaron de manera conjunta en 1901. Esos mismos seis Estados (New South Wales, Victoria, Queensland, Western Australia, South Australia y Tasmania) más dos territorios (Northern Territory y Australian Capital Territory) que ganaron su autogobierno en la década de 1970 y 1980 conforman la actual Federación de Australia.

### Distribución del gasto

Según la constitución australiana se asignan competencias exclusivas a la federación, y el resto es competencias de los Estados y Territorios aunque pueden existir algunos campos con competencias compartidas, en especial los del comercio interestatal.

La Federación tiene competencias sobre la defensa nacional, asuntos exteriores, seguridad social, regulación comercial general e inmigración. Los gobiernos regionales gestionan las competencias en educación, sanidad, infraestructuras y orden público. Para los gobiernos locales quedan las competencias de abastecimiento, recogida y tratamiento de residuos, urbanismo y mataderos.

---

<sup>25</sup> Incluyen al IRPF, IS, impuestos sobre las ventas, sobre la propiedad y otros tomando como *standard* a la renta media de cinco provincias: Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan y British Columbia. (Department of Finance website en <http://www.fin.gc.ca/FEDPROV/eqpe.html>).

<sup>26</sup> Se estableció principalmente para las provincias que optan por la “*fórmula cuota*” en el impuesto provincial y sólo ha proporcionado fondos adicionales a Saskatchewan en 1986 y 1991. Es decir, algo similar a la garantía del IRPF español de 1998.



## *Distribución de los ingresos*

El sistema australiano ha evolucionado en los últimos años hacia una separación de impuestos con una notable centralización del poder fiscal. El nivel federal dispone de los impuestos sobre la renta y los que gravan las ventas, los consumos específicos y los derechos aduaneros. A los Estados se les ha asignado los impuestos que gravan los salarios, las transmisiones patrimoniales, el juego y la matriculación de vehículos. Para los niveles locales les queda básicamente el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria.

## *Distribución de las transferencias intergubernamentales*

Los desequilibrios fiscales verticales (*Vertical Fiscal Imbalance-VFI*) que existieron en la federación desde el principio aun continúan siendo constitucionalmente difíciles de erradicar. No obstante, Australia no es sólo una federación altamente centralizada (por ejemplo, en comparación con Canadá) sino que tiene quizás el régimen más igualitario de cualquiera de las federaciones democráticas aun excluyendo al nivel local de gobierno en Australia que no distorsiona dicha afirmación porque es pequeño y débil en el conjunto de la federación. Parece así que Australia es una de las pocas federaciones que intenta igualar por necesidades de gasto, aunque tiene las menores disparidades antes de la nivelación. El principio de igualación fiscal es así el que guía a la *Commonwealth Grants Commission* creada en 1933 (CGC) a través de un sistema centralizado de transferencias intergubernamentales.

El 1 de Julio de 2000 el Gobierno federal implementó un paquete de reformas económicas siendo una de las principales la introducción de un impuesto sobre bienes y servicios (*Goods and Services Tax, GST*), en realidad un IVA. Este cambio provocó una mayor reforma en las relaciones financieras entre el gobierno federal de la Commonwealth y los estados al establecer que esta "*GST pool*" sea distribuida entre los estados sobre la base de una nivelación fiscal horizontal y los estados difieren acerca de lo que ello pueda suponer. En el largo plazo, los gobiernos federales será difícil que resistan la tentación de apropiarse, directa o indirectamente, de algunos de los ingresos procedentes del impuesto GST dado que es de esperar que como los gobiernos federales han venido ejerciendo cierta dominación financiera sobre los estados es de esperar que ésta continúe.

No obstante, una vez que cualquier sistema como el de la CGC's ha sido implantado, los cambios implican un juego de suma cero. Por tanto, no resulta sorprendente que los críticos del sistema procedan en su mayoría de los estados donantes tales como New South Wales, Victoria y Western Australia que culpan al sistema desde tres puntos de vista: equidad (distribución vertical de la renta y horizontal), eficiencia (entre otros, el posible "*flypaper effect*") y transparencia (manipulación de la información y sistema opaco).

En resumen, el acierto del enfoque federalista de Australia ha consistido en haber empleado creativamente la flexibilidad de la forma federal para a su vez replicar algunos de las principales características de los países unitarios.

## **Discusión**

Como síntesis y teniendo en cuenta las limitaciones en las diferentes fuentes de información de cada país, como resultado importante podemos decir que a la vista de la literatura disponible Australia tiene el sistema de nivelación más igualitario de cualquiera de las federaciones democráticas. Para ello podemos tener en cuenta las desviaciones

standard de la población ponderada en términos de disparidades fiscales medidas en términos per capita<sup>27</sup>.

Así, Australia es la única federación que intentaría nivelar por necesidades de gasto haciendo también lógicamente por la parte de ingresos, aunque es el país que tiene las menores disparidades antes de la nivelación. El siguiente con el sistema más nivelador es Alemania aun con los inconvenientes que ello pueda causar en algunos Lander. España en la línea marcada por el modelo actual de financiación autonómica se situaría en el tercer lugar de esta comparación a pesar de contar con importantes disparidades en la etapa pre-nivelación. A continuación, estaría Canadá, incluso después de su complejo proceso de nivelación.

En resumen, probablemente el sistema australiano de la CGC en algunos de sus rasgos principales es uno de los más atractivos para España como agencia no partidista inmune a la manipulación política aunque en ese país está siendo objeto de controversia frente a lo sucedido anteriormente. Otra cuestión sería si la equidad entre regiones es un apropiado objetivo político siendo además esto deseable como precondition para la equidad horizontal entre los ciudadanos midiendo esto además en términos de que la calidad de un servicio público no debería diferir significativamente entre las regiones de ciertos niveles standard. La exportación parcial de algunas de estas ideas y de algunos de los fondos o fórmulas específicas de financiación puede resultar relevadora ante futuros problemas a medio plazo en el sistema de financiación español.

## 6. CONCLUSIONES

En el modelo actual de financiación pese a que se garantiza el *statu quo* del sistema anterior, algunas regiones ganan más que otras. Además, la asimetría de la financiación autonómica española, impide su consecución completa. Pues tenemos dos territorios (comunidades autónomas) forales: Navarra y el País Vasco, las cuales gozan desde un principio, pues sus derechos aparecen recogidos en la propia constitución española de 1978; de una mayor autonomía, y menor aportación solidaria, a pesar de la existencia de la Aportación y el Cupo, respectivamente.

En términos de suficiencia, el nuevo modelo proporciona a las CA unos recursos superiores a los que obtendrían bajo el sistema anterior por la incorporación de unos recursos adicionales procedentes del Estado. En términos de equidad, con el nuevo modelo, disminuye la dispersión de recursos entre CA (entorno a un 30%). Una reforma que pretenda corregir esta situación de aún evidente desigualdad y garantizar la suficiencia dinámica del sistema exige volver a redefinir las necesidades de gasto procediendo a un cálculo más complejo que exigiría conocer el coste real de las mismas.

En términos de autonomía y corresponsabilidad fiscal, el cambio de modelo avanza en la primera de las direcciones, ya que ganan peso los recursos procedentes de la capacidad tributaria frente a las transferencias del Estado. Sin embargo, no se han producido avances en el terreno de la corresponsabilidad fiscal, ya que las competencias normativas de las CA en materia de tributos cedidos no experimentan cambios significativos en relación con el sistema anterior de financiación.

---

<sup>27</sup> Se ha optado por excluir del análisis al nivel local de gobierno tanto para Australia ya que no distorsiona seriamente los datos porque éste es pequeño y débil como para España al no ser relevante para el sistema de financiación autonómica los ingresos locales.

Finalmente, se ha hablado del objetivo de estabilidad presupuestaria y de que muchas regiones se acogerán al máximo déficit permitido pero si no conseguimos activar nuestro crecimiento económico, los problemas se multiplicarán en nuestras autonomías así como se reducirá el margen para diseñar políticas. Un estudio pormenorizado de la aplicación hipotética de diferentes sistemas de nivelación a la luz de la experiencia comparada resulta pues fundamental.

## REFERENCIAS

Álvarez, S. (2010): "La cesión tributaria a las Comunidades Autónomas de régimen común tras la reforma del sistema de financiación", *Crónica Tributaria, boletín de actualidad*, 5-2010, 3-9.

Álvarez, S. y Cantarero, D. (2006): "Relaciones fiscales intergubernamentales en el sistema español de financiación de las Comunidades Autónomas", *Revista de Economía y Estadística*, XLIV (1), 39-97.

Álvarez, S. y Cantarero, D. (2007): "Transferencias, Corresponsabilidad Fiscal, y Reforma del Sistema de Financiación Autonómica", *Revista de Estudios Regionales*, 78, 329-339.

Bassols, M., Bosch, N. y Vilalta, M. (2009): *El modelo de financiación autonómica de 2009: descripción y valoración*. Generalitat de Catalunya, Departament d' Economia i Finances, Barcelona.

Borraz, S. y Cantalapiedra, C. (2010): "Aproximaciones al nuevo modelo de financiación autonómica: un marco de incertidumbre", *Estudios de Economía Aplicada*, 28 (1), 31-59.

Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) (2009): *Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía*. Madrid, julio de 2009.

De la Fuente, A. (2009): "Sobre la puesta en marcha del nuevo sistema de financiación regional: proyecciones para 2009 y algunas reflexiones", *Colección Estudios Económicos FEDEA*, 11-09.

De la Fuente, A. (2010): "El nuevo sistema de financiación regional: Un análisis crítico y proyecciones para 2009", *Hacienda Pública Española/ Revista de Economía Pública*, 195 (4), 123-149.

De la Fuente, A. (2011): "Una nota sobre la dinámica de la financiación regional", *Investigaciones Regionales*, 19, 155-174.

De la Fuente, A. y Gudín, M. (2007): "La financiación autonómica en los nuevos estatutos regionales", *Hacienda Pública Española/ Revista de Economía Pública*, 182 (3), 163-199.

Fernández, R. y Delgado F.J. (2010): "Nuevos fondos de convergencia y nada de compensación interterritorial", *Estudios de Economía Aplicada*, 28 (1), 123-149.

García Novoa, C. (2006): "El sistema de financiación en la reforma del Estatuto Catalán, ¿es compatible con el orden constitucional", *Revista Catalana de Dret Public*, 32, 75-118.

García Núñez, A. (2011): "El régimen transitorio y los flujos financieros del nuevo sistema de financiación", *Presupuesto y Gasto Público*, 62, 119-139.

Hierro, L.A., Atienza, P. y Gómez-Álvarez, R. (2010): “La distribución de recursos entre Comunidades Autónomas. Una primera aproximación a los cambios derivados del nuevo modelo de financiación”, *Estudios de Economía Aplicada*, 28 (1), 61-75.

Lago, S. y Martínez-Vázquez J. (2010): “La descentralización tributaria en las Comunidades Autónomas de régimen común: un proceso inacabado”, *Hacienda Pública Española/ Revista de Economía Pública*, 192, 129-151.

López Laborda, J. (2007): “Las reformas estatutarias y la modificación del grado de nivelación de las Comunidades Autónomas”, en Tornos, J. (ed.): *Informe Comunidades Autónomas 2006*. Instituto de Derecho Público, Barcelona, págs. 627-641.

Ministerio de Economía y Hacienda (varios años): *Financiación de las Comunidades Autónomas por los Impuestos Cedidos, Fondo de Suficiencia y Garantía de Financiación de los Servicios de Asistencia Sanitaria*. Madrid, julio de 2009.

Ministerio de Economía y Hacienda (varios años): *Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica, regulados en la Ley 22/200, de 18 de diciembre*. Madrid.

Monasterio, C. (2010 a): “Federalismo fiscal y sistema foral. ¿Un concierto desafinado?”, *Hacienda Pública Española/ Revista de Economía Pública*, 192, 59-103.

Monasterio, C. (2010 b): *El laberinto de la hacienda autonómica*. Cívitas, Madrid.

Pedraja, F. y Cordero, J.M. (2010): *La reforma del sistema de financiación en España. Un proceso con Luces y Sombras*. Ponencia presentada en el XXII Seminario Regional de Política Fiscal organizado por la Comisión Económica para América Latina. Santiago de Chile, 26 a 29 de enero de 2010.

Pedraja, F. y Utrilla, A. (2011): “Autonomía y equidad en el nuevo sistema de financiación autonómica”, *Investigaciones Regionales*, 18, 191-218.

Zabalza, A. (2007): “La financiación autonómica en el Estatuto de Cataluña”, *Hacienda Pública Española/ Revista de Economía Pública*, 181, 119-161.

Zabalza, A. y López Laborda, J. (2010): “El nuevo sistema de financiación autonómica: Descripción, Estimación Empírica y Evaluación”, *Fundación de Cajas de Ahorros*, 530.

Zubiri, I. (2009): “La financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: valoración y propuesta de reformas”, en Monasterio, C. y Zubiri, I.: *Dos ensayos sobre financiación autonómica*. Fundación de las Cajas de Ahorros, Madrid.