

XXII Encuentro de Economía Pública 2015

El mecanismo de nivelación del modelo de financiación de las comunidades autónomas: análisis de los elementos que determinan su grado de progresividad¹.

Maite Vilalta Ferrer

Universitat de Barcelona / Institut d'Economia de Barcelona

1 Este trabajo se inscribe dentro del proyecto de investigación CSO-2011-27547)

Introducción

A partir del acuerdo de financiación autonómica del 2009, el mecanismo del modelo diseñado, específicamente, para dar cumplimiento a la equidad horizontal, es el llamado "fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales" (FGSPF). El objetivo de este escrito es analizar el grado de cumplimiento del principio de equidad horizontal de este modelo ofreciendo una cuantificación del grado de progresividad que, para cada gobierno autonómico, supone la existencia del actual mecanismo nivelador de los recursos autonómicos (FGSPF). Para abordarlo, el trabajo se estructura en 5 apartados, además de esta introducción. Primeramente, en el apartado 2, se describe el funcionamiento del mecanismo diseñado para dar cumplimiento a la equidad horizontal entre los gobiernos de las comunidades autónomas de régimen común, el FGSPF. Como es bien sabido las comunidades autónomas forales disponen de un modelo de financiación distinto y no participan en dicho mecanismo¹. En el apartado 3, se describe brevemente el funcionamiento del modelo al completo. Sabemos que en este modelo, el FGSPF no es el único fondo que existe, sino que otros tres: el fondo de suficiencia, el fondo de competitividad y el fondo de cooperación. Todos ellos tienen su propio objetivo, y todos ellos tienen una incidencia en términos equitativos. En el apartado 4, se ofrece una medida del grado de equidad horizontal alcanzado, a través de una cuantificación del grado de progresividad que supone la existencia del FGSPF para cada gobierno autonómico, y se identifican asimismo, los elementos del sistema que explican los resultados alcanzados. Y finalmente, en el apartado 5 se destacan las conclusiones del trabajo.

2. El Fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales: el mecanismo de nivelación del actual modelo de financiación autonómica. ¿Cómo funciona?

Para dar cumplimiento al principio de equidad horizontal, el modelo surgido del acuerdo de financiación autonómica del 2009², establece una subvención niveladora, llamada "fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales" (FGSPF), cuyo objetivo es asegurar que cada comunidad autónoma reciba los mismos recursos por habitante (ajustado) para financiar los servicios esenciales del estado del bienestar (educación,

¹ En Castells, Sorribas, Vilalta (2005) se analiza de que manera las comunidades forales podrían participar en la nivelación, respetando la esencia del modelo de concierto económico (pàg. 166-173). Yen García,M.G.; Herrero,A.; Loscos, J.; Ruiz-Huerta, J.; Vizán, C. (2013) se realiza una simulación en la que se incluyen las comunidades autónomas forales en el modelo de financiación de régimen común.

² Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 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; 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.

sanidad y servicios sociales), haciendo el mismo esfuerzo fiscal³. Este es pues el criterio de equidad al que dicho fondo deberá dar cumplimiento.

La dotación de este fondo procede de dos vías. Por un lado, se dota del 75% de los recursos tributarios correspondientes a cada comunidad autónoma. Estos recursos están calculados en términos normativos y debidamente homogeneizados. Y por otro lado, el fondo recibe una aportación del Estado. Por tanto, se trata de un fondo de nivelación mixto: una parte funciona como un fondo horizontal de suma 0, dónde unas comunidades autónomas aportan y otras reciben, y otra parte funciona como un fondo vertical del que todos los gobiernos reciben.

El hecho de que la aportación de las comunidades autónomas al fondo horizontal sea de 75% de sus ingresos tributarios implica que se está considerando, implícitamente, que el peso del gasto autonómico en servicios básicos del estado del bienestar (educación, sanidad y servicios sociales) es, en relación al total de gasto autonómico, de un 75%.

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

$$Gi = \left[\left(\frac{Ei}{E} \right) * 0,75\hat{T} - 0,75\hat{T}i \right] + \left(\frac{Ei}{E} \right) Q \quad (2.1)$$

Siendo :

G_i = fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales correspondiente al gobierno autonómico i

E_i = necesidades de gasto del gobierno autonómico i

E = total necesidades de gasto de los 15 gobiernos autonómicos de régimen común

\hat{T}_i = ingresos tributarios potenciales del gobierno autonómico i

\hat{T} = total ingresos tributarios potenciales de los 15 gobiernos autonómicos de régimen común

³ De este modo es tal como queda recogido en el artículo 9 de la ley 22/2009: “La transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales tiene por objeto asegurar que cada Comunidad Autónoma recibe los mismos recursos por habitante ajustado para financiar los servicios públicos fundamentales esenciales del Estado de Bienestar. Es un mecanismo de garantía en el cual participan todas las Comunidades Autónomas con un porcentaje de sus recursos tributarios anteriormente definidos, en términos normativos, y el Estado con su aportación de recursos adicionales”. Se puede decir que con este redactado se está recogiendo lo establecido en el artículo 206.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, cuyo texto es el siguiente: “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”.

Q = volumen de recursos aportados por el Estado al FGSPF.

El primer sumando de la expresión (2.1) corresponde al fondo horizontal y el segundo al fondo vertical:

- El fondo horizontal funciona del siguiente modo: todas las comunidades autónomas aportan el 75% de sus tributos potenciales, con lo cual se obtiene el total de recursos que deben servir para cubrir la prestación de los servicios esenciales del estado del bienestar para el conjunto de las 15 comunidades autónomas ($0,75 \hat{T}$). Este volumen global es distribuido entre ellas según un indicador de necesidades $\left(\frac{Ei}{E}\right)$. Ello da como

resultado las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma ligadas a la prestación de la sanidad, la educación y los servicios sociales; si a ello le restamos el 75% de sus ingresos tributarios potenciales, obtenemos el volumen de recursos que se reciben (si el resultado de la resta es positivo), o se aportan (si el resultado de la resta es negativo), al fondo horizontal. Calculado pues de esta manera, cada gobierno aporta al fondo horizontal según su capacidad tributaria potencial, y recibe según sus necesidades. Si éstas son superiores a la capacidad, la subvención niveladora es positiva y, en caso contrario, es negativa.

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

La formulación que acabamos de describir contiene dos variables clave que deben ser cuantificadas: las necesidades de gasto y la capacidad tributaria potencial. El acuerdo de financiación autonómica del 2009 especifica cuáles son, en ambos casos, los indicadores utilizados para cuantificarlas. Se trata de los siguientes:

i. Como indicador de las necesidades de gasto de cada gobierno (Ei), se utiliza la población ajustada, que se define a partir de un conjunto de variables y ponderaciones. Concretamente, se trata de: la población de derecho (ponderada con un 30%), la población protegida equivalente distribuida en siete grupos de edad (con un peso del 38%), la población mayor de 65 años (con una ponderación del 8,5%), y la población entre 0 y 16 años (con un peso de un 20,5%). La suma de las ponderaciones de estas variables poblacionales es de un 97%. El 3% restante corresponde a la superficie (1,8%), la dispersión (0,6%) y la insularidad (0,6%).

ii. Como indicador de capacidad fiscal de cada gobierno ($\hat{T}i$), se utiliza el concepto de recursos tributarios normativos ($\hat{T}i$). Para ello, se determina de qué modo van a ser

estimados los recursos potenciales vinculados a cada una de las figuras impositivas que integran la cesta tributaria autonómica⁴.

Para calcular el indicador de capacidad fiscal que va ser utilizado en la fórmula de cálculo de la subvención niveladora, se utilizan los siguientes criterios normativos:

- Para el IRPF, el IVA y los impuestos especiales el valor normativo es igual al importe recaudado sin tener en cuenta el ejercicio de las competencias normativas realizado por la comunidad autónoma.
- Para el impuesto de transmisiones patrimoniales y el de actos jurídicos documentados, los valores normativos se correspondieron, para el año base (2009), con el 85% del importe recaudado por estos impuestos en cada comunidad autónoma. Y para los años siguientes, el valor normativo es el resultado de aplicar al importe del año base la tasa de crecimiento de la suma de los rendimientos que en cada comunidad autónoma se obtienen por IRPF, IVA e impuestos especiales, entre el año base y el año correspondiente.
- Para el impuesto sobre sucesiones y donaciones, se duplica el valor normativo del año base según el modelo anterior y se actualiza según la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del Estado (ITE).
- Para los tributos sobre el juego se utiliza el valor normativo del año base actualizado según la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del Estado (ITE).
- Para el impuesto especial sobre determinados medios de transporte y el impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos, se toma la recaudación real de cada año sin tener en cuenta el uso de las competencias normativas que haya podido ejercer la comunidad autónoma.

El cuadro 1 contiene el resultado del indicador de necesidades de gasto y el de capacidad fiscal, que acabamos de describir, para el año 2011.

⁴ Cabe recordar que a partir del acuerdo de 2009 dicha cesta queda integrada por los siguientes tributos: a) Tributos cuyo rendimiento está totalmente cedido: impuesto sobre el patrimonio; impuesto sobre sucesiones y donaciones; impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados; tributos sobre los juegos; impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos; impuesto especial sobre determinados medios de transporte; impuesto sobre la electricidad; b) Tributos cuyo rendimiento está parcialmente cedido: 50% IRPF; 50% IVA; 58% impuestos especiales (alcohol, hidrocarburos y tabaco). Esta composición es la prevista en las disposiciones 7-11 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en donde se enumeran tanto las figuras impositivas que deben formar parte de la cesta tributaria de la Generalitat, como sus porcentajes. El acuerdo supuso, pues, la generalización de dicha cesta al conjunto de las comunidades autónomas.

Cuadro 1

Resultado del indicador de necesidades (población ajustada) y de capacidad fiscal (ingresos tributarios potenciales) utilizados para el cálculo de la subvención niveladora (FGSPF). Media 2009-12

	capacidad fiscal (A)	necesidades de gasto (B)	(B) - (A)
Cataluña	20,30	16,91	-3,39
Galicia	5,75	6,73	0,98
Andalucía	15,22	18,67	3,45
Asturias	2,60	2,55	-0,05
Cantabria	1,52	1,34	-0,18
La Rioja	0,75	0,74	-0,01
Murcia	2,78	3,25	0,47
Valencia	10,83	11,40	0,56
Aragón	3,50	3,21	-0,28
Castilla Mancha	4,08	5,02	0,93
Canarias	2,06	4,97	2,91
Extremadura	1,90	2,65	0,75
Baleares	3,08	2,51	-0,57
Madrid	19,79	13,84	-5,95
Castilla Leon	5,84	6,22	0,38
Total	100,00	100,00	0,00

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda y Administraciones Públicas

El resultado de este mecanismo de nivelación que acabamos de describir, es el de una nivelación total de los recursos de los gobiernos autonómicos vinculados al estado del bienestar. Es decir, el fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales, calculado de este modo, consigue que los recursos que deben cubrir los servicios básicos del estado del bienestar, sean iguales para todos los gobiernos autonómicos, en términos de población ajustada. Se trata pues de una nivelación total (del 100%) de una parte de los recursos autonómicos (del 75%).

El cuadro 2 muestra el resultado de este cálculo correspondiente a la media 2009-2012. La primera columna del cuadro contiene el 75% de los ingresos tributarios potenciales de cada comunidad autónoma. Ésta es su capacidad fiscal (\hat{T}_i). En total se ha obtenido una media anual de 62.762 millones de euros (\hat{T}), que han sido redistribuidos entre los gobiernos autonómicos según sus necesidades $\left(\frac{E_i}{E}\right)$, es decir, según la población

ajustada. El resultado de esta redistribución es la que muestra la segunda columna del cuadro 2. Restando estas dos columnas (necesidades de gasto – capacidad fiscal), se obtiene la cuantía correspondiente a cada comunidad autónoma del fondo horizontal. El resultado está en la columna 3. Tal como se puede comprobar, durante los años 2009-12, ha habido 7 comunidades aportadoras a este fondo horizontal. Han sido, por este orden, Madrid, Cataluña, Baleares, Aragón, Cantabria, Asturias y La Rioja. Y hubo 8 comunidades autónomas receptoras. Fueron, por este orden: Andalucía, Canarias, Galicia, Castilla La Mancha, Extremadura, Valencia, Murcia y Castilla León.

La cuarta columna de cuadro 2, muestra que la aportación de la administración central al FGSPF ha sido de una media anual de 6.157 millones de euros, que han sido

distribuidos entre los gobiernos autonómicos utilizando el mismo indicador de necesidades, la población ajustada. En este caso, naturalmente, todas recibieron recursos de esta parte vertical del fondo. La columna 5, recoge el resultado final del FGSPF, sumando el fondo horizontal y el vertical. Solo 4 comunidades autónomas acaban teniendo un FGSPF negativo: Madrid, Cataluña, Baleares y Cantabria. La columna 6 del cuadro 2, muestra el volumen de recursos que se ha estimado que cada gobierno debe disponer para poder financiar los servicios esenciales del estado del bienestar, que en términos por habitante (ajustado) ha sido, igual para todos, de una media anual de 1.564 euros per cápita (columna 7).

Cuadro 2

Fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales. Media 2009-12.

	fondo horizontal			fondo vertical (D)	Total FGSPF (E)=(C)+(D)	Total recursos nivelados	
	capacidad fiscal (A)	necesidades gasto (B)	total f. horizontal (C)=(B - A)			Millones € (F)=(A) + (E)	€ pob. Ajustada (F)/pob.ajustada
Cataluña	12.738	10.610	-2.128	1.041	-1.087	11.651	1.564
Galicia	3.608	4.221	614	414	1.028	4.635	1.564
Andalucía	9.553	11.718	2.165	1.150	3.314	12.867	1.564
Asturias	1.631	1.599	-32	157	125	1.756	1.564
Cantabria	957	842	-115	83	-33	924	1.564
La Rioja	472	467	-5	46	40	512	1.564
Murcia	1.743	2.039	296	200	496	2.239	1.564
Valencia	6.799	7.154	355	702	1.056	7.855	1.564
Aragón	2.194	2.017	-177	198	21	2.215	1.564
Castilla Mancha	2.562	3.148	586	309	895	3.457	1.564
Canarias	1.296	3.122	1.826	306	2.132	3.428	1.564
Extremadura	1.192	1.660	468	163	631	1.823	1.564
Baleares	1.933	1.577	-357	155	-202	1.732	1.564
Madrid	12.420	8.687	-3.733	852	-2.881	9.540	1.564
Castilla Leon	3.664	3.903	238	383	621	4.286	1.564
Total	62.762	62.762	0	6.157	6.157	68.920	1.564

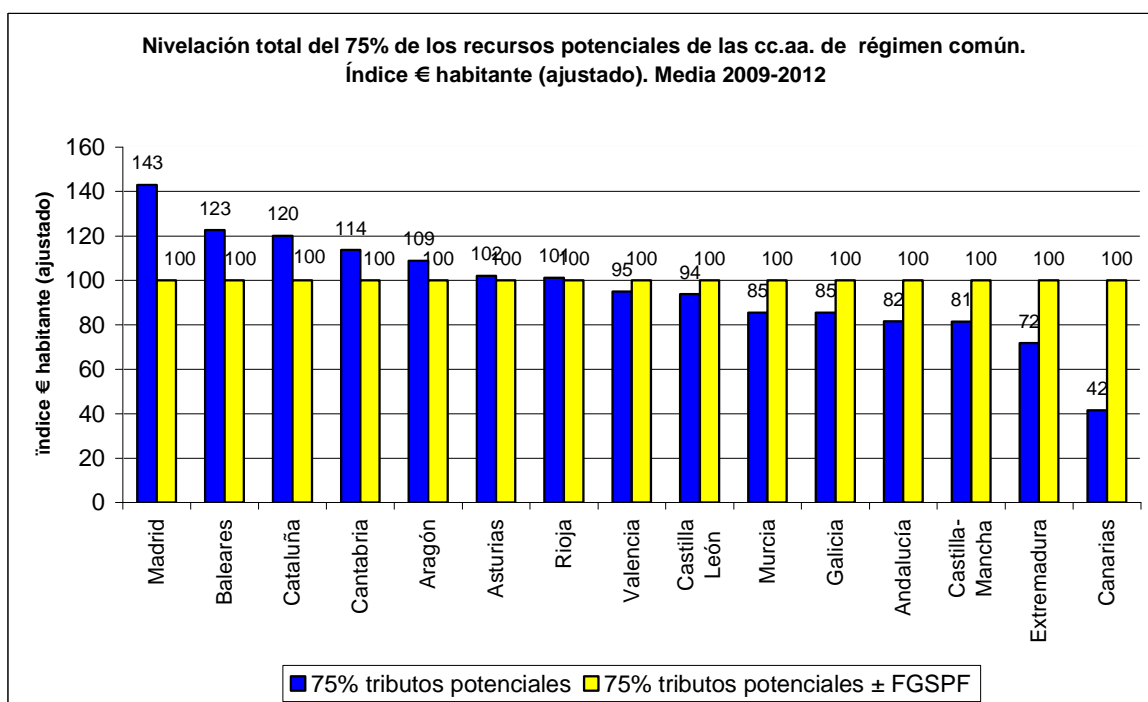
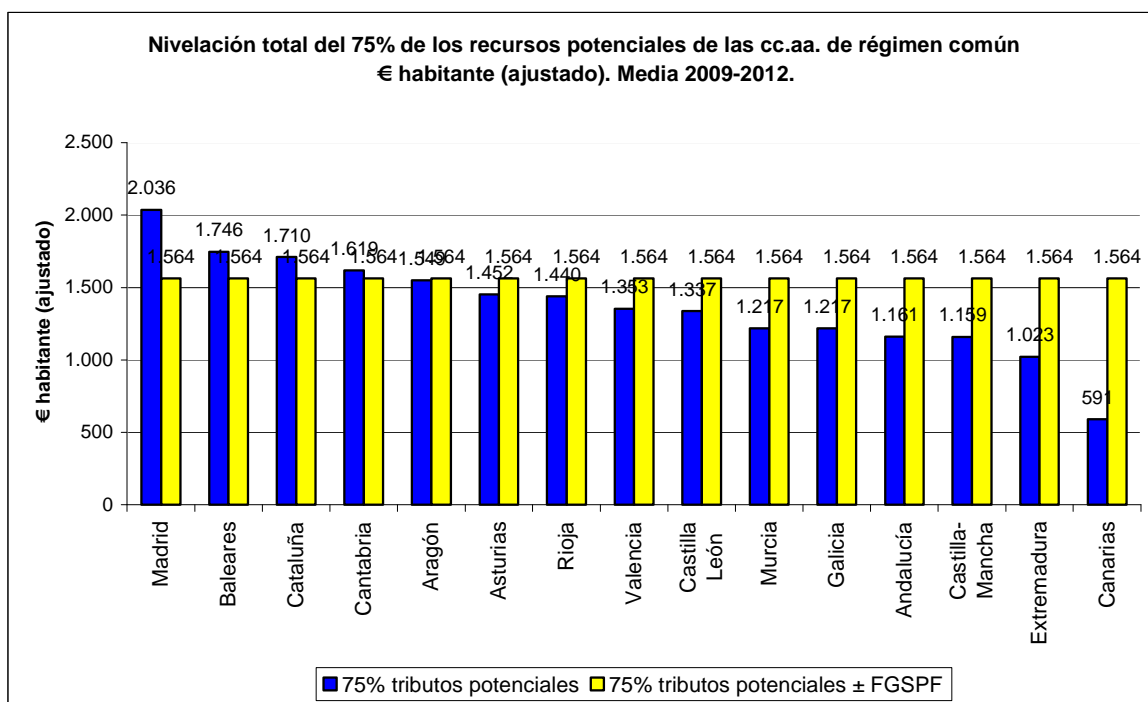
Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda y Administraciones Públicas

Está claro que tal como está definido el FGSPF, estamos ante un mecanismo de solidaridad. La nivelación responde a un ejercicio de solidaridad. Sea cual sea la capacidad fiscal de los gobiernos autonómicos, todos acaban disponiendo del mismo volumen de recursos por habitante (ajustado) para financiar su estado del bienestar. El gráfico 1 muestra que Madrid, comunidad autónoma con una mayor capacidad fiscal por habitante (ajustado), hubiera dispuesto, de una media anual de 2.036 euros per cápita (ajustado) para financiar los servicios de educación, sanidad y servicios sociales, pero acaba disponiendo de 1.564, una vez ha participado en la nivelación de los recursos. En cambio, Extremadura, comunidad autónoma con una menor capacidad fiscal por habitante (ajustado), si no tenemos en cuenta Canarias dada la especificidad en la composición de su cesta tributaria, hubiera dispuesto de una media anual de 1.023 euros por habitante (ajustado), si no hubiera existido el fondo nivelador, y acaba disponiendo, una vez ha participado en la nivelación, de 1.564 euros per cápita (ajustado). El gráfico 2 contiene el resultado de esta nivelación total en índice. Todos los

gobiernos acaban situándose a la media (= 100), sea cual sea su capacidad fiscal potencial. Se han eliminado completamente las diferencias.

Gráficos 1 y 2

Resultado del mecanismo de nivelación de los recursos para financiar la sanidad, la educación y los servicios sociales de las comunidades autónomas (FGSPF). Euros habitante (ajustado) e Índice. Liquidaciones 2009-2012.



SPF

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda y Administraciones Públicas

3. El FGSPF junto con las demás fuentes de ingresos procedentes del modelo de financiación.

3.1. La estructura básica del modelo

El mecanismo de nivelación que acabamos de describir, el FGSPF, es solo una de las piezas que configuran el actual modelo de financiación de los gobiernos autonómicos. Lo que lo define es además de éste, la cesta tributaria descrita anteriormente. De este modo, los recursos potenciales de los gobiernos autonómicos (\hat{R}_i), son la suma (o la resta) de sus recursos tributarios potenciales (\hat{T}_i) más (o menos) la subvención niveladora (G_i), tal como recoge la expresión (3.2):

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

Siendo G_i = volumen del FGSPF que aporta o recibe el gobierno i

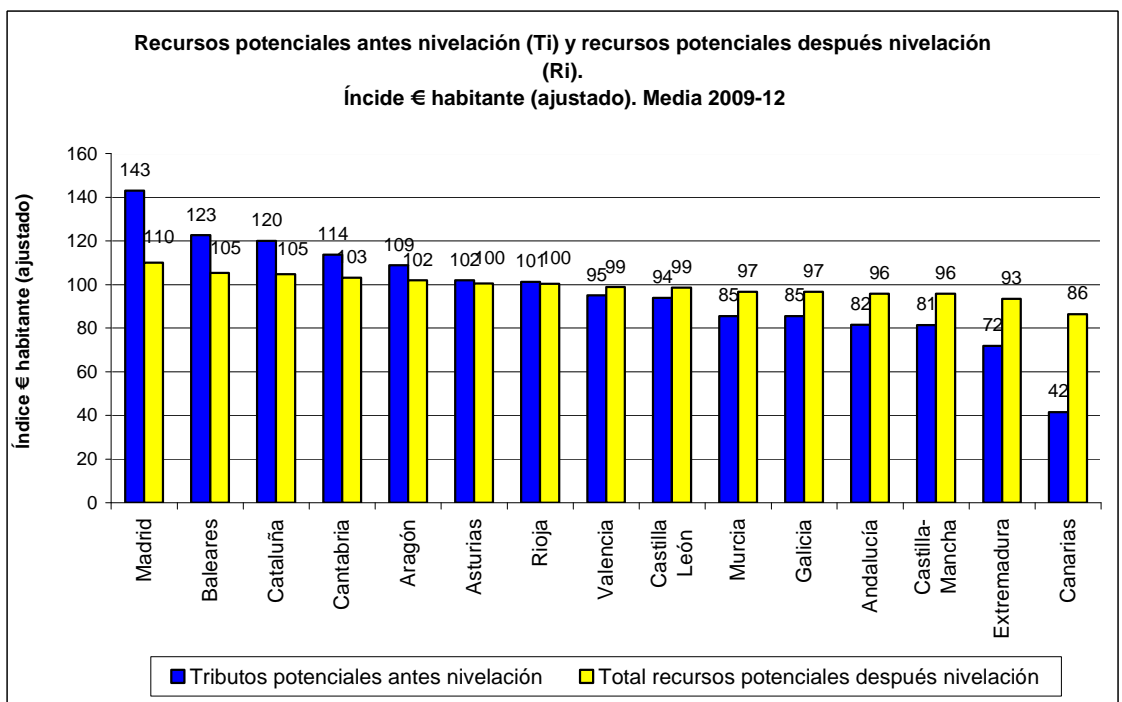
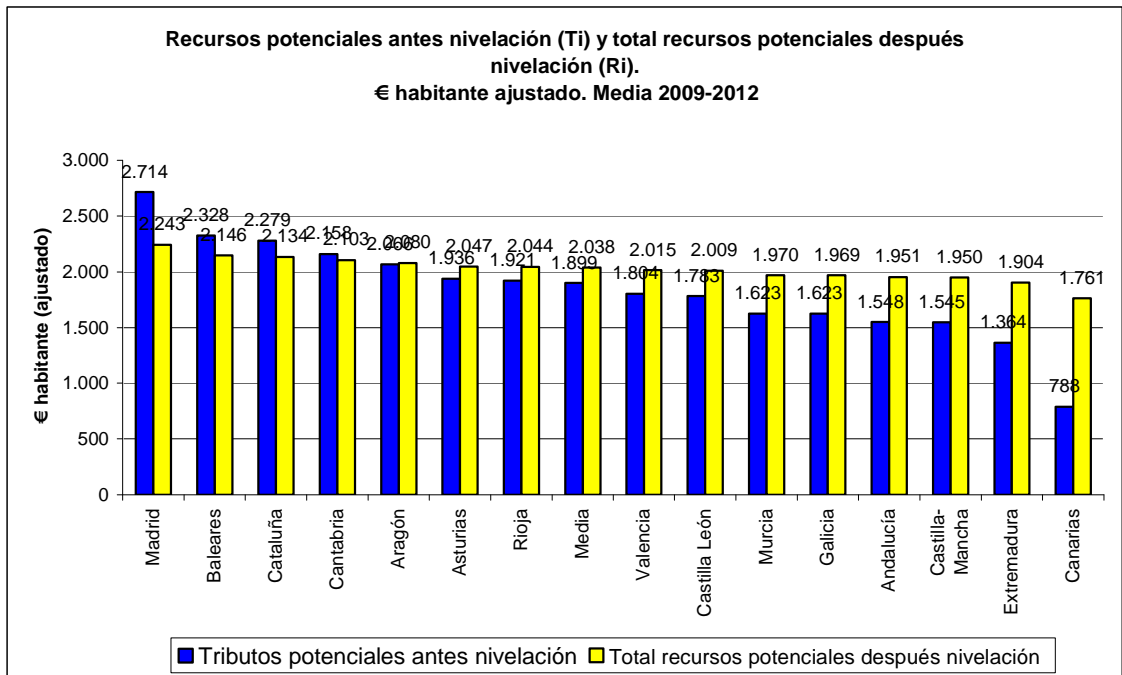
Sustituyendo la expresión (3.1) en la (3.2), se obtiene:

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

Ello da como resultado una nivelación parcial de los recursos totales. Se nivela el 100% de una parte de los recursos autonómicos (el 75%) y el resto (el 25%) no se nivela. Se logran recortar las distancias existentes inicialmente en la capacidad fiscal potencial de los gobiernos, sin eliminarlas completamente. El gráfico 3 muestra el resultado correspondiente a la media del período 2009-2012. Madrid hubiera dispuesto de una media anual de 2.714 euros por habitante (ajustado) procedentes de sus recursos tributarios potenciales, pero su participación en el mecanismo nivelador deja al gobierno de esta comunidad autónoma con 2.243 euros por habitante (ajustado). En el otro extremo, Extremadura hubiera dispuesto de una media anual de 1.364 euros por habitante (ajustado) procedentes de sus tributos potenciales, pero su participación en el mecanismo nivelador le proporciona un total de recursos de 1.904 euros por habitante (ajustado). El gráfico 4 muestra el mismo resultado en índice. Los gobiernos con un índice de capacidad fiscal por encima de 100, se quedan también por encima una vez han participado en la nivelación, pero más cerca de 100. Y los gobiernos con un índice de capacidad por debajo de 100, se aproximan a 100 pero siguen estando por debajo una vez han participado en la nivelación. Madrid con una capacidad fiscal de un 42% por encima de la media (es la cifra más elevada), dispone de un volumen de recursos de un 10% por encima de la media, y éste continua siendo el valor más elevado. Extremadura

con una capacidad fiscal de un 28% por debajo de la media, acaba disponiendo de un volumen de recursos de un 7% por debajo de la media. Es el valor más bajo, exceptuando Canarias que se queda a un 14% por debajo de la media.

Gráficos 3 y 4



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda y Administraciones Públicas

3.2. Los fondos de ajuste del modelo.

El modelo de financiación autonómica acordado el año 2009 contiene, además de la cesta tributaria y el FGSPF, tres fondos adicionales. Se trata de: a) el fondo de suficiencia global; b) el fondo de competitividad; y c) el fondo de cooperación. Estos dos últimos constituyen los fondos de llamados fondos de convergencia.

Así pues, los recursos correspondientes a cada gobierno autonómico procedentes del modelo de financiación son, añadiendo los fondos de ajuste a las anteriores expresiones (3.2) y (3.3), los siguientes:

$$\hat{R}_i = \hat{T}_i \pm G_i \pm FS_i + F_{comp_i} + F_{coop_i} \quad (3.4)$$

Siendo:

FS_i = fondo de suficiencia correspondiente al gobierno i

F_{comp_i} = fondo de competitividad correspondiente al gobierno i

F_{coop_i} = fondo de cooperación correspondiente al gobierno i

$$\hat{R}_i = 0,25 \hat{T}_i + \left(\frac{E_i}{E}\right) 0,75 \hat{T} + \left(\frac{E_i}{E}\right) Q \pm FS_i + F_{comp_i} + F_{coop_i} \quad (3.5)$$

a) El fondo de suficiencia global

Este fondo es el instrumento que asegura que, en el momento de implementación del acuerdo de 2009, ningún gobierno autonómico pierda recursos en términos absolutos en relación al modelo anterior. Y no sólo que no pierda, sino que gane. La ganancia correspondiente a cada gobierno autonómico es la que resulta de distribuir el aumento global de recursos que la administración central aportó al sistema (11.173 millones de euros), a través de un conjunto de variables socioeconómicas (incremento de la población ajustada entre 1999 i 2009, población ajustada, población potencialmente dependiente, población reconocida como dependiente, entidades singulares)⁵. Se trata de un fondo vertical en la medida que su dotación procede de la administración central del Estado.

Tal como indica la expresión (3.6.), la cuantía correspondiente a cada comunidad autónoma procedente de este fondo (FS_i) se calculó, para el año base, como la diferencia entre las necesidades de financiación de aquel año (E'_i) y la suma de los ingresos

⁵ Véase Bassols, Bosch, Vilalta (2010)

derivados de la capacidad tributaria (\hat{T}_i) y de las transferencias del fondo de garantía de servicios públicos fundamentales (G_i). Tal como se puede deducir de dicha expresión, la cuantía correspondiente a cada gobierno autonómico puede ser positiva o negativa.

$$FS_i = E'_i - (\hat{T}_i \pm G_i) \quad (3.6)$$

Las necesidades de financiación del año 2009 (E'_i) se calcularon a partir de los recursos que cada gobierno autonómico recibió con el modelo de financiación anterior más las dotaciones adicionales acordadas.

El fondo de suficiencia fue calculado para el año base y se actualiza, anualmente, según la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del Estado (ITE).

El modelo prevé la revisión de este fondo cuando se produzcan las siguientes circunstancias: i) cuando se traspase a alguna CA nuevos servicios, ampliaciones o revisiones de valoraciones de traspasos anteriores; ii) cuando se hagan efectivos nuevas cesiones de impuestos; iii) cuando el Estado varíe los tipos impositivos del IVA y de los impuestos especiales de fabricación.

La columna 1 del cuadro 3 contiene la media anual de ingresos que cada comunidad autónoma recibió durante el período 2009-2012 a través de este fondo.

b) El fondo de competitividad

El objetivo del fondo de competitividad es, tal como se expresa en el texto del acuerdo del 2009, el de reforzar la equidad entre las comunidades autónomas y reducir las diferencias en su financiación per cápita, incentivando la autonomía y la capacidad fiscal de los gobiernos autonómicos. Se trata también de un fondo vertical que fue dotado el año 2009 con 2.573 millones de euros, cuantía que va siendo incrementada anualmente según la tasa de crecimiento de los ITE.

No todas las comunidades autónomas reciben recursos de este fondo, sino solo aquellas que cumplen con algunas de las dos siguientes circunstancias: i) aquellas que tienen una financiación per cápita inferior a la media; ii) aquellas cuyo índice de financiación per cápita es inferior a su índice de capacidad fiscal per cápita.

Una vez determinadas las beneficiarias se distribuye entre ellas según la población ajustada.

Los recursos que cada comunidad autónoma puede recibir de este fondo están limitados. Los límites son los siguientes: i) para aquellas comunidades que son beneficiarias del fondo porque su financiación per cápita se sitúa por debajo de la media, el límite se

establece en la cuantía que les permite alcanzarla; ii) para las comunidades que son beneficiarias del fondo porque su índice de financiación está por debajo de su índice de capacidad fiscal, el límite se estableció, para los años 2009 y 2010, en la cuantía que les permite estar un 5% por encima de la media. A partir de 2011 este porcentaje se establece en un 6%.

La columna 2 del cuadro 3 contiene el resultado de este fondo correspondiente a la media anual 2009-2012.

c) El fondo de cooperación.

El fondo de cooperación es un fondo de desarrollo regional, de estímulo al crecimiento y a la convergencia regional en términos de renta. Se dotó, en año base en 1.200 millones de euros, importe que se va actualizando en función del índice de la ITE.

Solo son beneficiarias del fondo de cooperación aquellas comunidades autónomas que cumplen alguna de las siguientes condiciones: i) que en la media de los últimos tres años hayan tenido un PIB per cápita inferior al 90% de la media de las comunidades autónomas de régimen común; ii) que tengan una densidad de población inferior al 50 % de la media de las comunidades autónomas de régimen común; iii) que en los tres últimos años hayan tenido un crecimiento de población inferior al 90% de la media de las comunidades autónomas de régimen común y una densidad de población inferior a la media de las comunidades autónomas multiplicada por 1,25.

La distribución del fondo de cooperación entre las beneficiarias se realiza repartiendo el importe total en dos subfondos:

- i) Dos terceras partes del fondo se reparten según la población ponderada por la distancia entre el PIB per cápita de la comunidad autónoma y la media.
- ii) Una tercera parte del fondo se reparte entre las beneficiarias que tienen un crecimiento de la población inferior al 50% de la media, y se distribuye según la población. Se establece una condición por la que ninguna CA puede recibir más de un 40% de este subfondo.

La tercera columna del cuadro 3 muestra la cuantía del fondo de cooperación correspondiente a la media anual de cada comunidad autónoma para el período 2009-2012.

Cuadro 3

**Recursos procedentes de los fondos de ajuste del modelo:
fondo de suficiencia, fondo de competitividad y fondo de cooperación
Media 2009-12. Millones €**

	f.suficiencia	f.competitividad	f.cooperación	Total fondos ajuste	%
Cataluña	1.819	812	0	2.631	22,9
Galicia	855	0	302	1.157	10,1
Andalucía	1.506	33	411	1.950	17,0
Asturias	296	0	115	411	3,6
Cantabria	436	0	15	451	3,9
La Rioja	190	0	14	204	1,8
Murcia	50	77	66	194	1,7
Valencia	-341	903	49	611	5,3
Aragón	405	0	84	489	4,3
Castilla Mancha	359	0	99	458	4,0
Canarias	300	33	121	454	4,0
Extremadura	483	0	111	593	5,2
Baleares	-340	436	0	97	0,8
Madrid	407	408	0	816	7,1
Castilla Leon	706	0	267	972	8,5
Total	7.130	2.702	1.654	11.487	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda y Administraciones Públicas

El gráfico 5 recoge el resultado final de la aplicación del modelo al completo, es decir, incorporando estos tres fondos de ajuste. Tal como se puede comprobar, la inclusión de estos tres fondos de ajuste distorsiona la pauta distributiva alcanzada con el FGSPF que es la que da cumplimiento al principio de equidad horizontal, establecido en el propio acuerdo de financiación.

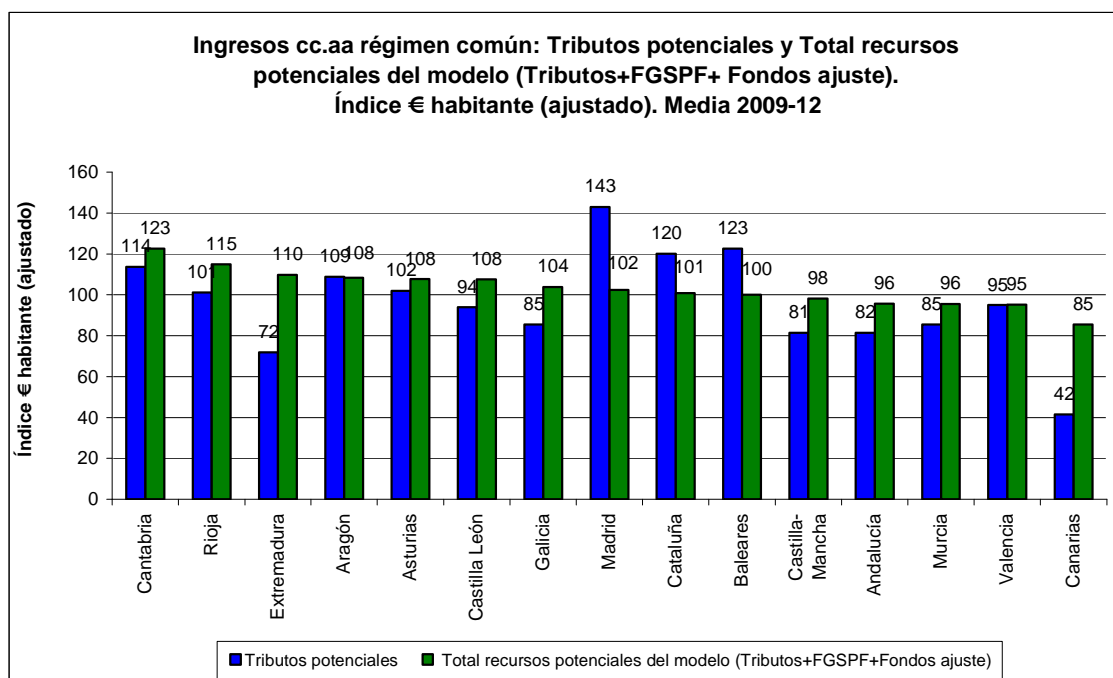
El fondo de suficiencia ha contribuido a perpetuar la pauta distributiva existente en el modelo anterior, en el que se daba una “sobre nivelación” de los recursos⁶. El fondo de competitividad, que se introdujo en el sistema para que, una vez establecido el fondo de suficiencia, se pudiera alcanzar gradualmente, la nueva pauta distributiva, no logra este objetivo, debido en parte, por la existencia del fondo de cooperación, que tal como está definido lo contrarresta.⁷

Se trata de un modelo que proporciona a la comunidad autónoma de Cantabria unos recursos por habitante (ajustado), un 23% por encima de la media y a Valencia un 5% por debajo de la media. Algunas comunidades con una capacidad fiscal por debajo de la media acaban por encima (Castilla León, Galicia y Extremadura), otras con una capacidad fiscal por encima la media acaban aun más por encima (Cantabria, Asturias, Rioja). Y se acaba perdiendo el orden inicial, el establecido según su capacidad fiscal potencial. Madrid que ocupa el primer lugar en índice de capacidad fiscal acaba ocupando el octavo. Y Baleares y Cataluña que ocupan el segundo y tercer lugar, respectivamente, acaban ocupando el décimo y noveno, respectivamente.

⁶ Vilalta (2008)

⁷ Vilalta (2013)

Gráfico 5



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda y Administraciones Públicas

4. Qué determina el grado de progresividad del mecanismo de nivelación del modelo de financiación autonómica?

4.1. Una medida del grado de progresividad para cada gobierno autonómico de su participación en el FGSPF.

Acabamos de ver que el FGSPF es el instrumento que, dentro del modelo de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, contribuye al cumplimiento de un criterio de equidad previamente acordado. A continuación nos preguntamos sobre el grado de progresividad de dicho instrumento y sobre cuáles son los elementos que lo determinan⁸. Para hacerlo vamos a recurrir a una de las medidas utilizadas para medir

⁸ Existen trabajos que demuestran y cuantifican el grado de progresividad del modelo de financiación de las comunidades autónomas. Por ejemplo en Vilalta, M. (2014), se propone una medida del grado de progresividad del mecanismo de nivelación del actual modelo (FGSPF), para el conjunto de las comunidades autónomas de régimen común, así como de la totalidad de los de los fondos que lo integran. Su cuantificación demuestra que existe un elevado grado de progresividad; Concretamente, los resultados de este análisis nos permiten afirmar que el *tipo marginal* del mecanismo de nivelación se sitúa en un 82,8% (media 2009-2011), es decir, el aumento en un 1% de los ingresos tributarios por habitante de los gobiernos, se traduce en un aumento de un 0,172% de los recursos totales por habitante que reciben a través del modelo de financiación; otros estudios sobre el tema son, por ejemplo, el de Vilanou, O. (2007) que analiza cuales son los elementos (criterio de equidad, indicador de necesidades, indicador de capacidad fiscal, mecanismos de actualización del sistema,...) que determinan el grado de progresividad que se alcanza con las subvenciones de nivelación de los recursos de los estados de Alemania, Australia i Canadá, y los compara con los del modelo de financiación de las comunidades autónomas anterior al del 2009. Mussons, J.M. (2011) utiliza índices de concentración para analizar el grado de redistribución que se

el grado de progresividad de un impuesto cualquiera. En nuestro caso, consideraremos que la aportación realizada por un gobierno al FGSPF, es como un “impuesto” pagado al conjunto de gobiernos autonómicos, mientras que la cuantía recibida por un gobierno procedente de dicho fondo, será tratada como un “impuesto negativo”. La medida que se va a utilizar para medir el grado de progresividad de este “impuesto” (negativo o positivo, según el caso), será la relación entre el tipo marginal (tmg_i) y el tipo medio (tm_i). De este modo, el grado de progresividad que supone para cada gobierno autonómico participar en el FGSPF, se podrá medir a través de la relación entre el tipo marginal (tmg_i) y el tipo medio (tm_i), de manera que si:

$$\frac{tmg_i}{tm_i} = 1 \text{ el mecanismo de nivelación es proporcional para el gobierno } i$$

$$\frac{tmg_i}{tm_i} > 1 \text{ el mecanismo de nivelación es progresivo para el gobierno } i$$

$$\frac{tmg_i}{tm_i} < 1 \text{ el mecanismo de nivelación es regresivo para el gobierno } i$$

En nuestro caso, dado que tal como se ha expuesto anteriormente,

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

Dónde recordemos que Gi expresa la cuantía del FGSPF correspondiente al gobierno i , el tipo marginal de la cuantía aportada (o recibida) al (del) fondo es igual a:

$$tmg_i = \frac{dGi}{d\hat{T}i} ,$$

Y el tipo medio de la cuantía aportada (recibida) es igual a

$$tm_i = \frac{Gi}{\hat{T}i}$$

El tipo marginal (tmg_i) nos indica en cuanto varía, para una comunidad autónoma, la cuantía aportada (o recibida) al (del) fondo, al variar sus ingresos tributarios potenciales. Y el tipo medio (tm_i) nos da una medida del peso que para cada gobierno autonómico tiene la subvención niveladora en relación a sus ingresos tributarios

produce a través de las subvenciones intergubernamentales (tanto ordinarias como de nivelación) en España. El resultado que obtiene es el de un elevado grado de progresividad. Además lo compara con el que existe en Australia, Alemania, Estados Unidos, Canadá y Suiza. Sus resultados muestran que el modelo de financiación de las comunidades autónomas y el de los Lander son los que muestran un mayor grado de redistribución. Véase también *Hierro, L.A.; Atienza, P.; Patiño, D* (2009, 2010). Estos autores analizan el efecto redistributivo de las transferencias regionales y el grado de redistribución del modelo progresividad en la financiación de las provincias del Canadá.

potenciales (sería el tipo aplicado al conjunto de la “base imponible”, que en este caso son los tributos potenciales).

Teniendo en cuenta la expresión anterior podemos deducir:

$$\frac{dGi}{d\hat{T}_i} = 0,75 \left(\frac{E_i}{E} - 1 \right) \quad (4.1)$$

De este modo la relación entre el tipo marginal y el tipo medio del fondo de nivelación correspondiente a cada gobierno, se puede expresar como:

$$\frac{tmg_i}{tm_i} = \frac{0,75 \left(\frac{E_i}{E} - 1 \right)}{\frac{Gi}{\hat{T}_i}} \quad (4.2)$$

El cuadro 4 muestra el resultado de aplicar la expresión (4.2) para el período 2009-2012⁹. En realidad este resultado nos está midiendo la elasticidad de la subvención niveladora (FGSPF) respecto los ingresos tributarios potenciales (tercera columna del cuadro 4). Es decir, está cuantificando la variación porcentual de la subvención, ante una variación porcentual de los ingresos tributarios potenciales. El tipo marginal de la subvención (primera columna del cuadro 4) se mueve dentro de un intervalo que va del 61,0%, correspondiente a Andalucía, al 74,4%, correspondiente a La Rioja. El tipo medio, segunda columna del cuadro 4, nos indica el peso de la subvención niveladora respecto los ingresos tributarios potenciales. Este peso, se mueve entre el 2,4% correspondiente a Cantabria y el 39,6% correspondiente a Extremadura (en Canarias el volumen del FGSPF es superior al de los ingresos tributarios potenciales).

⁹ El anexo 1 contiene los resultados correspondientes a los 4 años.

Cuadro 4

Relación tipo marginal y tipo medio de la subvención niveladora (FGSPF)

	Media 2009-2012		
	$dG/dT = tmg$	$G/T = tm$	tmg /tm
Cataluña	-0,623	-0,061	10,149
Galicia	-0,700	0,212	-3,293
Andalucía	-0,610	0,258	-2,364
Asturias	-0,731	0,055	-13,325
Cantabria	-0,740	-0,021	34,783
Rioja	-0,744	0,058	-12,782
Murcia	-0,726	0,209	-3,468
Valencia	-0,665	0,113	-5,865
Aragón	-0,726	0,024	-30,738
Castilla-Mancha	-0,712	0,260	-2,740
Canarias	-0,713	1,220	-0,584
Extremadura	-0,730	0,396	-1,844
Baleares	-0,731	-0,077	9,475
Madrid	-0,646	-0,173	3,741
Castilla León	-0,703	0,126	-5,604
Total	0,000	0,067	0,000

Elaboración propia

El cuadro 5 nos ayuda a interpretar los resultados del cuadro 4. La primera columna contiene la media anual de tributos potenciales (período 2009-12) correspondiente a cada comunidad autónoma (período 2009-12). La segunda columna contiene la media anual de recursos aportados (o recibidos) al (del) FGSPF. Y la tercera columna contiene la relación entre el tipo marginal y medio del FGSPF (la elasticidad), que hemos obtenido en el cuadro 4. A partir de esta información, vamos a suponer que se produce un aumento de un 1% de los ingresos tributarios potenciales de todos los gobiernos (columna 4). Ello implicará lo siguiente:

- i. Para las comunidades autónomas aportadoras, supondrá un aumento de la cuantía aportada al FGSP. Es el correspondiente a la columna 5 del cuadro, que ha sido calculada multiplicando la cuantía que aportaban al fondo antes del aumento de sus ingresos tributarios (columna 2), por la relación entre el tipo marginal y medio, es decir, por el valor de la elasticidad (columna 3). Ello nos permite ver, por ejemplo, que un aumento de un 1% de los ingresos tributarios potenciales de Cantabria, 13 millones de euros, significa un aumento de la cuantía aportada al fondo de nivelación de 11 millones de euros (columna 5), es decir, el 86,2% del aumento de sus tributos es destinado al FGSPF (columna 6). Para Baleares, Madrid y Cataluña, este porcentaje es del 73,7%, 65,2% y 64,8%, respectivamente.

ii. Para las comunidades receptoras del fondo, supondrá una reducción de la cuantía recibida del FGSPF. En este caso, un aumento de un 1% de los ingresos tributarios potenciales de La Rioja, 6 millones de euros, significa una reducción de la cuantía recibida del fondo de nivelación de 5 millones de euros (columna 7), esta cuantía supone casi el 80% del aumento de los ingresos tributarios, siendo éste el porcentaje más elevado. En Aragón, un aumento de un 1% de los ingresos tributarios potenciales, 29 millones de euros, significa una reducción de la cuantía recibida del fondo de nivelación de 6 millones de euros, es decir, el 20,5% del aumento de los ingresos tributarios, siendo éste el porcentaje más bajo.

Cuadro 5

Variación de la cuantía aportada o recibida al/del FGSPF ante la variación de un 1% de los ingresos tributarios potenciales. Millones de €. Media 2009-2012

	Tributos potenciales	FGSPF	tmg /tm	▲ 1% Tributos	▲ cuantía aportada E = B x C (aportadoras)	% s/ ▲ Tributos F = E / D	▼ cuantía recibida G = B x C (receptoras)	% s/ ▲ Tributos H = G / D
	A	B	C	D = 1% A				
Cataluña	16.984	-1.086	10,149	170	110	0,65		
Galicia	4.810	1.027	-3,293	48			34	0,71
Andalucía	12.737	3.314	-2,364	127			78	0,61
Asturias	2.174	125	-13,325	22			17	0,78
Cantabria	1.276	-33	34,783	13	11	0,86		
Rioja	629	40	-12,782	6			5	0,79
Murcia	2.324	496	-3,468	23			17	0,73
Valencia	9.065	1.056	-5,865	91			62	0,68
Aragón	2.926	20	-30,738	29			6	0,21
Castilla-Mancha	3.416	895	-2,740	34			25	0,73
Canarias	1.728	2.132	-0,584	17			12	0,69
Extremadura	1.590	630	-1,844	16			12	0,75
Baleares	2.578	-202	9,475	26	19	0,74		
Madrid	16.561	-2.878	3,741	166	108	0,65		
Castilla León	4.886	620	-5,604	49			35	0,72
Total	83.683	6.157	0,000	837				

Elaboración propia

4.2. Elementos que determinan el grado de progresividad de la participación en el FGSPF para cada comunidad autónoma.

Analizando la expresión (4. 2), se pueden identificar los elementos que explican los resultados que acabamos de obtener. Se puede afirmar que el grado de progresividad que el sistema de nivelación (FGSPF) supone para cada gobierno, depende de los siguientes factores:

- a. Del porcentaje de recursos que se nivelan: el 0,75%. El tipo marginal será mayor cuanto mayor sea este porcentaje. Y este factor es igual para todos los gobiernos. Cuanto mayor sea este porcentaje más progresivo será el sistema en su conjunto. Este es un elemento clave del modelo de financiación a la hora de

decidir el grado de equidad que se pretende alcanzar. El año 2009 se estimó, tal como ha sido descrito anteriormente en el apartado 2, que este porcentaje, reflejaba el peso del gasto en los servicios esenciales del estado de bienestar autonómico en relación al total de gasto autonómico. Cuanto más se acerque 100, más alta será la progresividad, y por tanto, mayor será el grado de igualdad alcanzado. De hecho, si fuera 100, se estaría nivelando la totalidad de los recursos. Se trataría de una nivelación completa del total de los recursos tributarios. Este es precisamente uno de los elementos estructurales del modelo que podían haber sido revisados, en caso que se hubiera considerado conveniente hacerlo, al final del quinquenio, el año 2013, tal como prevé la ley 22/2009. Se trata de un aspecto técnico del modelo, pero que se inscribe en el ámbito de los valores y que, por tanto, solo puede ser resuelto en el ámbito de la política. Con ello se está decidiendo el grado de nivelación, se está determinando el criterio de equidad que se va a alcanzar.

El cuadro 6 muestra cual ha sido el porcentaje de gasto en sanidad, educación y servicios sociales realizado por los gobiernos autonómicos en relación al total de gasto correspondiente a la media de los años 2009-11. Este porcentaje ha sido de una media del 67,8% (sobre el total de gasto), y del 72,3% (sobre el total de gasto descontando las operaciones financieras). En ambos casos se trata de un porcentaje inferior al 75%.

Cuadro 6

Gasto en servicios esenciales estado del bienestar*. Media liquidación 2009-2011

	% sobre total gasto	% sobre total no financiero
Cataluña	64,4	73,7
Galicia	66,8	70,6
Andalucía	68,8	72,4
Asturias	64,1	66,1
Cantabria	67,0	68,8
Rioja	65,4	67,2
Murcia	78,3	80,9
Valencia	73,9	78,5
Aragón	67,0	70,1
Castilla-Mancha	72,5	75,4
Canarias	63,1	67,3
Extremadura	66,8	69,0
Baleares	63,1	66,9
Madrid	71,5	76,3
Castilla León	67,0	71,9
Total	67,8	72,3

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda y Administraciones Públicas

* Incluye gasto liquidado en servicios sociales y promoción social (función 23) sanidad (función 31) y educación (función 32); en el caso de Catalunya ha sido excluido del total, el gasto correspondiente a policía y administraciones penitenciarias.

b) Del indicador de necesidades: $\left(\frac{E_i}{E}\right)$. El grado de progresividad de la subvención niveladora depende de cómo esté definido el indicador de necesidades de gasto. Cuanto mayor sea éste para una comunidad autónoma, mayor será el tipo marginal de su subvención de nivelación. Está claro que la definición del indicador de necesidades es otro de los aspectos clave para el funcionamiento de un mecanismo nivelador y que incide, directamente, con el grado de redistribución (progresividad) resultante. El utilizado en el actual modelo de financiación autonómica es, tal como ha sido explicado, el de la población ajustada. Cualquier cambio en este indicador modificaría el grado de progresividad. Por ejemplo, sería interesante comprobar hasta qué punto la introducción de un coeficiente que tuviera en cuenta los costes diferenciales en la prestación de los bienes y servicios, contribuiría a reducir o no la progresividad del mecanismo.

c) Del peso que tiene la subvención niveladora en relación a los ingresos tributarios potenciales: $\left(\frac{G_i}{\hat{T}_i}\right)$. Está claro que esta relación será una u otra según cual sea la estructura del modelo de financiación, es decir, según cómo se haya diseñado la composición de la cesta tributaria y según el mayor o menor volumen aportado por la administración central al fondo vertical.

d) Del indicador de capacidad fiscal utilizado para cuantificar el volumen de tributos potenciales correspondiente a cada gobierno autonómico (\hat{T}_i). Acabamos de ver que el grado de progresividad de la subvención niveladora depende de la relación $\left(\frac{G_i}{\hat{T}_i}\right)$, por tanto, depende del valor de \hat{T}_i . Tal como se ha mencionado anteriormente, la ley 22/2009 define unos criterios para la cuantificación normativa de los ingresos tributarios de los gobiernos autonómicos (\hat{T}_i). Ello ha dado como resultado un indicador de capacidad fiscal cuyos valores son los que figuraban en el cuadro 1. Está claro que si se aporta al fondo según la capacidad fiscal de cada gobierno, el modo de cuantificar dicha capacidad va a incidir en los resultados. Es lo ocurre también a nivel individual, cuando se decide cómo se cuantifica, por ejemplo, la base imponible de un impuesto que grava la renta personal. El impuesto que acabará pagando un individuo dependerá, entre otros elementos, de cómo le haya sido estimada su capacidad, su base imponible. Según cual sean las rentas consideradas que deben formar parte de dicha base, el resultado en términos de progresividad será uno u otro. En nuestro caso ocurre lo mismo.

Por tanto, si se quisiera cambiar el grado de progresividad del mecanismo nivelador (el FGSPF) se deberían atender a éstos elementos que acabamos de señalar.

4.3. El grado de progresividad que introducen en el modelo los fondos de ajuste: el fondo de suficiencia y los fondos de convergencia.

Finalmente, una breve referencia a los fondos de ajuste del modelo (fondo de suficiencia, fondo de competitividad y fondo de cooperación). En el apartado 3 hemos comprobado que estos tres fondos alteran la pauta distributiva alcanzada con el FGSPF, y por tanto alteran el grado de progresividad alcanzado con dicho mecanismo de nivelación¹⁰. Ello es debido a determinados elementos que los definen. Sería necesario un análisis detallado para poder identificarlos y cuantificarlos. A continuación solo señalamos, de modo aproximativo y de forma muy esquemática, los que podrían ser más relevantes:

- a) En el caso del fondo de suficiencia es debido a su propia definición: este fondo está asegurando el mantenimiento de un *status quo* (revisado) en el que se daba un “elevadísimo” grado de redistribución (sobrenivelación). El acuerdo de 2009 suponía realmente un cambio de modelo (cambio en la cesta tributaria y cambio del mecanismo nivelador) que comportaba una modificación de la pauta distributiva existente hasta entonces. El fondo de suficiencia da continuidad a la pauta distributiva anterior. El cómo se realiza la transición hacia un nuevo modelo es un aspecto muy importante a considerar.
- b) La introducción del fondo de competitividad atenúa el grado de progresividad alcanzado con el fondo de suficiencia¹¹, ello es debido simplemente a la definición de las comunidades autónomas beneficiarias del fondo, que son las que disponen de una mayor índice de capacidad fiscal. El objetivo que se pretendía alcanzar con este fondo era, precisamente, el de alcanzar progresivamente la pauta

¹⁰ En Vilalta, 2014 se cuantifica el aumento de progresividad que estos fondos introducen en el modelo. Concretamente se comprueba que la inclusión del fondo de suficiencia, incrementa el grado de progresividad alcanzado con el FGSPF. Se pasa de un tipo marginal del 82,8% a un tipo marginal del 87,3%. Es decir, este fondo, cuyo objetivo es garantizar el *status quo* (revisado) del modelo anterior, provoca un aumento del grado de progresividad (aumenta el *tipo marginal*), en comparación con el que resulta de la pauta distributiva establecida por el fondo de nivelación (FGSPF). Posteriormente, la introducción del fondo de competitividad atenúa el efecto del fondo de suficiencia: se recupera el *tipo marginal* inicial, incluso se sitúa un poco por debajo (81,25%). Pero, finalmente, la introducción del fondo de cooperación vuelve a situar el grado de progresividad por encima del existente inicialmente (83,96%). Estos datos corresponden a la media 2009-11.

¹¹ Vilalta, M. 2014, pp.135-137.

distributiva resultante del nuevo modelo, determinada por el FGSPF, una vez incorporada la cláusula de garantía.

- c) La incorporación del fondo de cooperación vuelve a incrementar la progresividad del sistema debido también a la definición de sus beneficiarias. En relación a este fondo, teniendo en cuenta que su objetivo es el contribuir al desarrollo regional y disminuir las diferencias de renta existentes entre las distintas comunidades autónomas, cabe tener en cuenta la siguiente observación: Si realmente era este el objetivo del fondo, debería estar fuera del modelo de financiación. En este caso se trata de un instrumento con un claro objetivo de solidaridad. En realidad el modelo ya incorpora su propio mecanismo de solidaridad, se trata de la subvención niveladora instrumentada a través del FGSPF. Nivelar los recursos de los distintos gobiernos, sea cual sea su capacidad fiscal, ya es un claro ejercicio de solidaridad. Y dentro del modelo no debería existir ningún otro. Ahora bien, si dadas las diferencias de renta existentes aun entre las comunidades autónomas, se estima necesario instrumentar un mecanismo específico de solidaridad (no de nivelación), éste debería estar fuera del modelo, tal como ya lo está, el otro fondo de solidaridad que existe en el Estado español llamado fondo de compensación interterritorial (FCI). Hubiera sido más razonable, en todo caso, reforzar este fondo y no crear uno nuevo dentro del modelo. En realidad desligar el FCI del modelo de financiación fue, precisamente, uno de los logros de la ley aprobada el año 1990 y del acuerdo de financiación autonómica del 1992. No se debería haber cometido de nuevo este error.

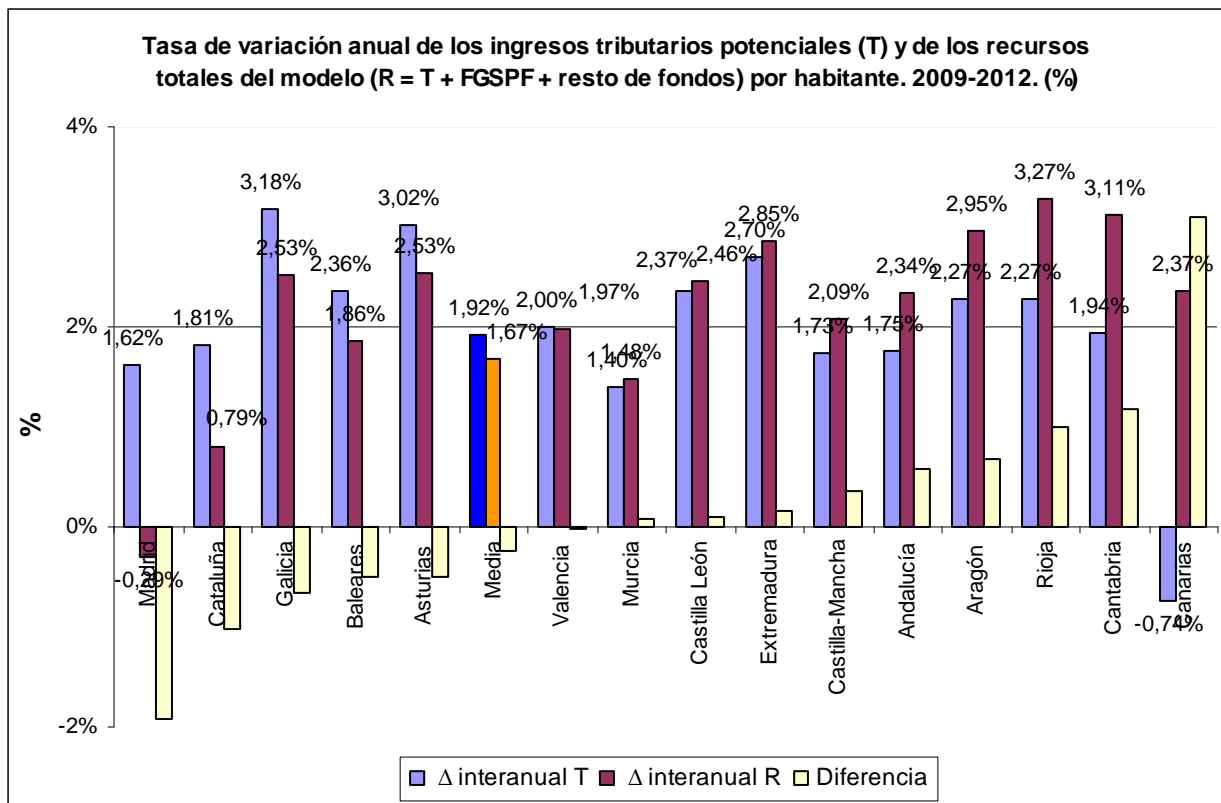
Todo ello ha contribuido a diseñar un modelo en el que el comportamiento de los recursos totales que acaban disponiendo los gobiernos autonómicos tiene escasa relación con el comportamiento de sus ingresos tributarios, de su capacidad fiscal. Los gráficos 6 y 7 nos permiten comprobarlo. Los recursos tributarios potenciales por habitante de los gobiernos autonómicos han crecido, durante el período 2009-2012, una media anual del 1,92%, mientras que los recursos totales por habitante procedentes del modelo de financiación, han crecido por debajo de dicho porcentaje, un 1,67%, tal como muestra el gráfico 6.

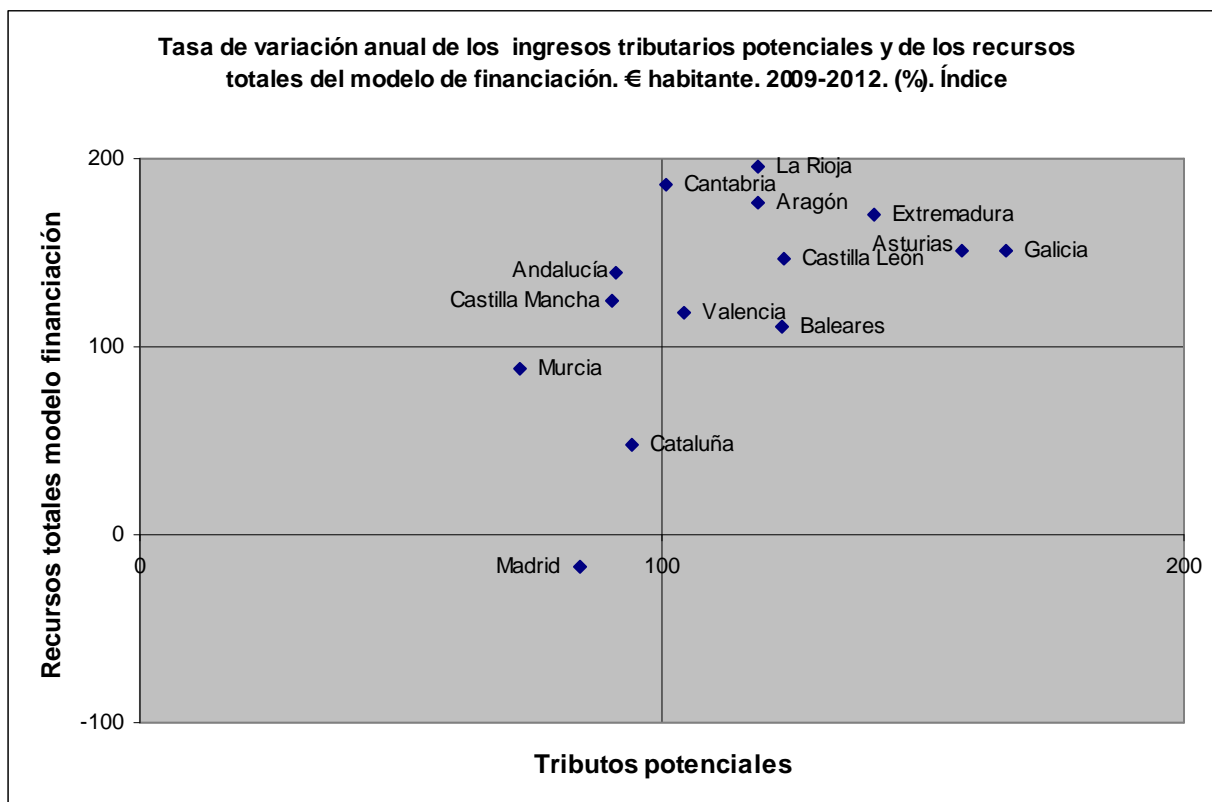
Hay 6 comunidades autónomas en las que sus ingresos tributarios por habitante, han crecido más que los recursos totales por habitante del modelo. Se trata de Madrid, Cataluña, Galicia, Baleares, Asturias y Valencia. En Madrid incluso se observa una tasa de variación negativa de los recursos totales del modelo. En las 9 comunidades restantes, la tasa de variación anual de sus ingresos tributarios potenciales, ha sido inferior a la de los recursos totales que les ha proporcionado el modelo de financiación. La mayor diferencia se observa en Canarias (donde sus ingresos tributarios han experimentado

una tasa de variación anual negativa) y Cantabria. El gráfico 7 permite observar la posición relativa de cada comunidad autónoma en relación a estas dos variables: la tasa de variación anual de los tributos potenciales per cápita y la tasa de variación anual de los recursos totales del modelo per cápita.

Y todo ello contrasta si comparamos este modelo con el de las comunidades forales, dónde prácticamente todos sus recursos dependen del comportamiento de sus ingresos tributarios.

Gráfico 6 y 7.





Elaboración propia

5. Conclusión

En este trabajo se ha descrito, en primer lugar, el funcionamiento del *fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales* (FGSPF), diseñado en el acuerdo de financiación autonómica de 2009, para dar cumplimiento a un principio de equidad horizontal. Asimismo, se ha explicado el diseño de los otros tres fondos que incorpora el modelo: el fondo de suficiencia, el fondo de competitividad y fondo de cooperación. En segundo lugar, se ha ofrecido una medida para cuantificar el grado de progresividad que para cada gobierno autonómico supone la existencia del FGSPF. Concretamente, se ha calculado la relación entre el *tipo marginal* y el *tipo medio* que dicho fondo supone para cada comunidad autónoma. En realidad, ello nos ha proporcionado una medida de la elasticidad de la subvención niveladora correspondiente a cada gobierno en relación a sus tributos. Se ha podido comprobar que dicha elasticidad, es distinta para cada gobierno autonómico, y que depende del valor que para cada uno de ellos toman tanto el indicador de necesidades como el de capacidad fiscal utilizados para el cálculo de la subvención niveladora, así como del peso que tiene dicha subvención en relación a los recursos tributarios. Finalmente, se ha comprobado hasta qué punto el comportamiento de los recursos totales que acaban disponiendo los gobiernos autonómicos tiene poco que ver con el comportamiento sus recursos tributarios, de su capacidad fiscal. Todo ello

nos debería hacer pensar hasta que punto, este comportamiento del modelo, puede tener consecuencias en términos de eficiencia. Un buen modelo debería saber alcanzar un equilibrio entre eficiencia y equidad.

Anexo 1:

Relación tipo marginal y tipo medio de la subvención niveladora. 2009, 2010, 2011, 2012

	2009			2010			2011			2012		
	dG/dT = tm _g	G/T = tm	tm _g /tm	dG/dT = tm _g	G/T = tm	tm _g /tm	dG/dT = tm _g	G/T = tm	tm _g /tm	dG/dT = tm _g	G/T = tm	tm _g /tm
Cataluña	-0,623	-0,093	6,715	-0,623	-0,052	12,058	-0,623	-0,058	10,740	-0,623	-0,056	11,081
Galicia	-0,699	0,203	-3,447	-0,699	0,230	-3,042	-0,700	0,218	-3,210	-0,700	0,201	-3,474
Andalucía	-0,610	0,228	-2,672	-0,610	0,264	-2,314	-0,610	0,270	-2,259	-0,610	0,276	-2,212
Asturias	-0,731	0,045	-16,311	-0,731	0,074	-9,839	-0,731	0,059	-12,318	-0,731	0,049	-14,833
Cantabria	-0,740	-0,048	15,504	-0,740	-0,018	40,513	-0,740	-0,025	29,853	-0,740	-0,014	53,263
Rioja	-0,744	0,037	-19,928	-0,744	0,080	-9,362	-0,744	0,070	-10,654	-0,744	0,067	-11,184
Murcia	-0,726	0,170	-4,263	-0,726	0,223	-3,250	-0,726	0,224	-3,245	-0,726	0,233	-3,116
Valencia	-0,664	0,089	-7,465	-0,665	0,124	-5,359	-0,665	0,122	-5,437	-0,665	0,128	-5,199
Aragón	-0,726	-0,014	52,421	-0,726	0,016	-44,936	-0,726	0,013	-54,312	-0,726	0,010	-76,144
Castilla-Mancha	-0,712	0,232	-3,070	-0,712	0,266	-2,676	-0,712	0,271	-2,629	-0,712	0,276	-2,586
Canarias	-0,713	1,024	-0,696	-0,713	1,305	-0,546	-0,713	1,288	-0,553	-0,713	1,319	-0,540
Extremadura	-0,730	0,389	-1,878	-0,730	0,406	-1,799	-0,730	0,397	-1,838	-0,730	0,393	-1,861
Baleares	-0,731	-0,098	7,440	-0,731	-0,071	10,346	-0,731	-0,067	10,846	-0,731	-0,079	9,267
Madrid	-0,647	-0,206	3,136	-0,646	-0,158	4,083	-0,646	-0,164	3,940	-0,646	-0,170	3,804
Castilla León	-0,703	0,109	-6,441	-0,703	0,135	-5,200	-0,704	0,128	-5,491	-0,704	0,133	-5,282
Total	0,000	0,043	0,002	0,000	0,086	0,000	0,000	0,082	-0,001	0,000	0,081	0,000

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda y Administraciones Públicas

Referencias bibliográficas

- Bassols, M.; Bosch, N.; Vilalta, M. (2010), El model de finançament autonòmic de 2009: funcionament i valoració. *Monografies 13 Generalitat de Catalunya*.
- Castells, A.; Sorribas, P.; Vilalta M., (2005) *Las subvenciones de nivelación en La financiación de las comunidades autónomas*. Instituto de Estudios Fiscales.
- García, M.G.; Herrero, A.; Loscos, J.; Ruiz-Huerta, J.; Vizán, C. (2013) "El concierto económico y el cálculo del cupo: una comparación de sus resultados con los del sistema de financiación común", XX Encuentro Economía Pública, Sevilla.
- Hierro, L.A.; Atienza, P.; Patiño, D. (2009): Origen de la Desigualdad y la Progresividad en la Financiación de las Provincias y Territorios Canadienses. *En: Revista de economía mundial*. Vol. 21. Pag. 111-133
- Hierro, L.A.; Atienza, P., Patiño, D. (2010); D. El Efecto Redistributivo de las Transferencias en la Financiación Regional. *En: Revista de economía aplicada (Zaragoza)*. Vol. 18. Núm. 53. Pag. 99-129
- Mussons, J.M. (2011) L'efecte redistributiu de les transferències al nivell de govern intermedi en els països federals" *Papers de Treball 2/2011 Departament Economia i Coneixement, Generalitat de Catalunya*.
- Vilalta, M. (2008) Los problemas actuales de la financiación autonómica. En Lago, S. (dir.) *La Financiación del Estado de las Autonomías: perspectivas de futuro*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

- Vilalta, M. (2013) “Anàlisis del modelo de financiación autonómica del 2009: revisión o final de ciclo” a Propuestas para la Reforma de la Financiación Autonómica, *Revista del Instituto de Estudios Económicos* núm. 1 i 2., Madrid.
- Vilalta, M. (2014) La equidad horizontal en el modelo de financiación autonómica: un análisis del grado de progresividad. Ponencia presentada en la Conferencia sobre la nueva reforma de la financiación autonómica: análisis y propuestas. FUNCAS-RIFDE Santiago de Compostela, 21, 22 y 23 de mayo de 2014. *Papeles de Economía Española* 143, pp.124.143.
- Vilanou, O. (2007) “Anàlisi de les subvencions d’anivellament de les comunitats autònomes: descripció, deficiències i lliçons que ens ofereix l’experiència comparada”. Paper de Treball. 2007, núm. 9, Generalitat de Catalunya.