

La premisa básica es garantizar a todos los ciudadanos igualdad de financiación de los servicios públicos fundamentales.

Más transparencia y equidad para un nuevo modelo de financiación autonómica



Las Comunidades Autónomas absorben más de un tercio del gasto total de las Administraciones Públicas españolas y más de la mitad del personal. De ellas depende la gestión de servicios públicos esenciales como la educación, la sanidad y los servicios sociales. La necesidad de perfilar un nuevo modelo de financiación es un debate recurrente en los últimos años. La Comisión de Expertos creada por la Conferencia de Presidentes Autonómicos presentó en 2017 sus recomendaciones para hacerlo. Ahora hay que alcanzar el consenso político para sacarlo adelante.

ELVIRA ARROYO

✉ elviraarroyocorrales@gmail.com

La Comisión de Expertos recomienda que las regiones con regímenes especiales de financiación se sometan a una regulación completamente transparente

EN APENAS UNAS décadas, España ha pasado de tener una estructura política centralizada a ser uno de los países más descentralizados de la OCDE. La puesta en funcionamiento de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) llevó a la creación de un sistema de financiación que proporcionara los recursos necesarios para que estas nuevas administraciones territoriales ejercieran las competencias que iban asumiendo. Este sistema ha ido evolucionando hacia una mayor autonomía tri-

La difícil tarea de contentar a todos

EL Gobierno central tiene por delante la complicada tarea de buscar un acuerdo político con los ejecutivos regionales para concretar el nuevo modelo de financiación autonómico. De momento, les ha enviado una primera propuesta después de analizar el informe de la Comisión de Expertos. En ella propone medidas como la creación de un fondo de reserva que permita sufragar la educación y la sanidad en periodos de crisis. También rechaza la sugerencia de la Comisión de que las autonomías puedan subir el IVA cuando necesiten recursos adicionales.

Las comunidades autónomas siguen siendo críticas con las líneas planteadas, por unas u otras razones, y esperan la oportunidad de iniciar las negociaciones en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

butaria de las CC.AA. y a la vez ha adquirido más complejidad.

Aunque existen unos principios (autonomía financiera, solidaridad, igualdad y coordinación con la Hacienda estatal) para todas las regiones, España tiene dos modelos de financiación autonómica: el régimen común y el régimen foral (País Vasco y Navarra).

Dentro del régimen común, Canarias cuenta con un régimen económico y fiscal especial por razones históricas y geográficas, que se ha regulado teniendo en cuenta las disposiciones de la Unión Europea sobre regiones ultraperiféricas.

Además, Ceuta y Melilla disponen de una fiscalidad indirecta especial, caracterizada entre otros aspectos porque en su territorio se aplica el Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación (IPSI), en lugar del IVA.

A los recursos que el sistema de financiación proporciona a las CC.AA., hay que añadir tributos propios, trans-

Existen unos principios (autonomía financiera, solidaridad, igualdad y coordinación con la Hacienda estatal) comunes para todas las autonomías

ferencias de los Presupuestos Generales del Estado y fondos de la Unión Europea. Además, las Comunidades pueden obtener financiación acudiendo al endeudamiento, en los términos previstos por la normativa vigente.

Régimen foral. El reconocimiento de los derechos históricos por la

Constitución se traduce en un sistema de Convenio y Concierto aplicables exclusivamente a los territorios forales del País Vasco y Navarra.

En el País Vasco, la Ley 12/2002, de 23 de mayo, aprobó con carácter indefinido el Concierto Económico vigente, estableciendo que cada cinco años se aprobaría una ley de metodología del cupo del quinquenio. Mediante negociaciones entre representantes de la Administración General del Estado y de los territorios, se fija el “cupos” con que Álava, Guipúzcoa y Vizcaya —que regulan y recaudan los tributos dentro de su ámbito territorial— contribuyen

Otros enfoques, mismo tema



Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica. Julio 2017.

► <http://cort.as/-0VZE> 



Reflexiones para una Reforma Constitucional: La Reforma de la Organización Territorial del Estado. Grupo de trabajo FIDE. Madrid, 12 de marzo de 2018.

► <http://cort.as/-6AYA>



La liquidación de 2015 del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común. Ángel de la Fuente. FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC).

► <http://cort.as/-6AYH>



PGE 2018: El impulso reformista se sigue haciendo esperar. Círculo de Empresarios.

► <http://cort.as/-6AYM>



Financiación Autonómica de Régimen Común: Una Reforma Necesaria. Consejo General de Economistas.

► <http://cort.as/-6AYV>



A los recursos que el sistema de financiación proporciona a las CC.AA. hay que añadir tributos propios, transferencias de los Presupuestos y fondos de la UE.



Financiación regional a competencias homogéneas en euros per cápita

Comunidad autónoma	Ingresos homogeneizados	+ cupo, aportación y otras transferencias com. forales	+ ajuste por competencias no homogéneas	Subtotal financiación regional a competencias e igual esfuerzo fiscal	+ sobresfuerzo fiscal regional	= financiación observada a competencias homogéneas
ANDALUCÍA	2.012	0	-97	1.915	72	1.987
ARAGÓN	2.343	0	-65	2.278	97	2.375
ASTURIAS	2.321	0	-72	2.249	92	2.341
BALEARES	2.126	0	-51	2.075	180	2.254
CANARIAS	2.376	0	-132	2.244	48	2.293
CANTABRIA	2.746	0	-228	2.518	66	2.584
CASTILLA Y LEÓN	2.346	0	-6	2.340	65	2.405
CASTILLA-LA MANCHA	2.134	0	-6	2.129	10	2.139
CATALUÑA	2.208	0	-286	1.922	117	2.039
VALENCIA	1.841	0	-43	1.798	108	1.906
EXTREMADURA	2.411	0	-7	2.404	150	2.554
GALICIA	2.365	0	-83	2.282	95	2.377
MADRID	2.040	0	-157	1.883	-74	1.809
MURCIA	1.852	0	-12	1.840	118	1.957
NAVARRA	5.308	-839	-735	3.734	-679	3.055
PAÍS VASCO	6.012	-435	-922	4.654	-406	4.248
LA RIOJA	2.638	0	-219	2.419	62	2.481
CEUTA Y MELILLA	428	0	3.634	4.062	0	4.062
ESPAÑA	2.353	-32	-151	2.171	34	2.204
RÉG. COMÚN*	2.134	0	-118	2.016	67	2.082
C. FORALES	5.852	-527	-880	4.446	-468	3.978

(*): No incluye Ceuta y Melilla.

Fuente: Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas, ejercicio 2014. Ministerio de Hacienda y Función Pública. Julio de 2017

Recursos que proporciona la Ley 22/2009⁽¹⁾

	Recursos tributarios	Fondo de garantía servicios públicos	Fondo de suficiencia global	Fondos de convergencia autonómica	Total
CATALUÑA	16.445.432	18.758.778	-220.839	873.131	19.411.070
GALICIA	4.599.626	5.164.471	1.907.612	236.909	7.308.992
ANDALUCÍA	11.823.970	13.982.386	4.803.620	506.865	19.292.870
PRINCIPADO ASTURIAS	1.969.410	2.258.026	428.985	91.694	2.778.704
CANTABRIA	1.097.716	1.251.650	489.450	49.868	1.790.967
LA RIOJA	595.799	668.934	265.559	23.640	958.133
REGIÓN MURCIA	2.204.771	2.537.108	471.265	160.614	3.168.988
C. VALENCIANA	8.303.526	9.679.348	-299.285	1.160.018	10.540.081
ARAGÓN	2.672.565	3.020.185	382.311	96.921	3.499.417
CASTILLA-LA MANCHA	3.046.829	3.457.004	1.244.772	191.932	4.893.706
CANARIAS	1.247.416	1.663.639	2.580.867	407.024	4.651.532
EXTREMADURA	1.505.482	1.695.121	1.216.303	107.733	3.019.158
ILLES BALEARS	2.454.032	3.049.333	-859.847	633.596	2.823.082
MADRID	16.160.520	18.007.700	-4.132.779	132.861	14.007.782
CASTILLA Y LEÓN	4.429.719	5.041.719	1.323.246	206.949	6.571.914
TOTAL	78.556.813	90.235.402	9.601.242	4.879.755	104.716.399

(1) En miles de euros.



al sostenimiento de los gastos del Estado en aquellas materias no asumidas por la comunidad autónoma.

Por su parte, Navarra tiene la potestad de regular su propio régimen tributario, atendiendo a la estructura impositiva del Estado y a las normas de coordinación definidas. Todo ello con la excepción de los derechos de importación y los gravámenes a la importación en los Impuestos Especiales y en el IVA. Navarra contribuye a la financiación de las cargas generales del Estado no asumidas con una cantidad denominada ‘aportación’, que se fija con una metodología similar a la del País Vasco.

Régimen común. El sistema de financiación de las demás CC.AA. y de las ciudades con Estatuto de Autonomía aparece regulado en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre. Los servicios traspasados se sufragan mediante los tributos cedidos, la Transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (Fondo de Garantía) y del Fondo de Suficiencia Global. Además, la Ley 22/2009 incluye los Fondos de Convergencia Autonómica, dotados con recursos adicionales del Estado: el Fondo de Competitividad y el Fondo de iCooperación.

La premisa básica de esta normativa es garantizar a todos ciudadanos, independientemente de la Comunidad Autónoma en la que residan, la igualdad de financiación de los servicios públicos fundamentales (educación, sani-

dad y servicios sociales) y de otras necesidades.

Para ello, la financiación autonómica se distribuye teniendo en cuenta las diferencias en el coste de los servicios públicos entre comunidades, debido a sus características demográficas y geográficas, entre otros factores. Por ejemplo, los costes son mayores en las regiones más envejecidas o con mayor dispersión geográfica. A estos efectos se utiliza la fórmula de población ajustada, que refleja el coste por habitante de prestar los servicios públicos de titularidad autonómica a un mismo nivel de calidad.

Sin embargo, al analizar las magnitudes de euros per cápita, hay una diferencia notable entre las comunidades forales y el resto. El País Vasco y Navarra ingresan en primera instancia el 100% de los impuestos concertados, lo que explica que sus ingresos tributarios homogeneizados por habitante sean

muy superiores a los de las demás autonomías. De esa cantidad, hay que restar la transferencia del cupo y la aportación a la Hacienda central, y el coste de una serie de competencias que el resto de las comunidades no han asumido o financian con transferencias estatales específicas. Aun así, como señala el *Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas*, del Ministerio de Hacienda (julio de 2017), “la financiación per cápita de las comunidades forales a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal es más del doble de la que perciben las comunidades de régimen común”. El informe subraya que la presión fiscal es significativamente más baja en las comunidades forales: “A diferencia de las de régimen común, muestran un ‘sobreesfuerzo fiscal’ negativo y muy considerable. Aunque tales rebajas fiscales reducen la financiación observada de las regiones forales, ésta sigue estando en torno a un 91% por encima de la media de las regiones de régimen común”.

Otro caso atípico es el de Ceuta y Melilla. Como estas dos ciudades autónomas no se hacen cargo de las competencias de Sanidad, Educación y Servicios Sociales, que suponen el grueso del gasto autonómico, los ingresos por habitante que les llegan a través del sistema de financiación regional son muy inferiores a los que reciben las comunidades autónomas. Sin embargo, cuando se añade el gasto directo del Estado por estos conceptos y



España tiene dos modelos de financiación autonómica: el régimen común y el régimen foral (País Vasco y Navarra).



Tributos cedidos a las Comunidades Autónomas (CC.AA.)

Impuesto	% de cesión de rendimientos	Capacidad normativa	Festión del impuesto	Criterio de reparto entre CC.AA.
Sociedades	0%	no	no	—
IRPF	50%	sí	no	Residencia del contribuyente
IVA	50%	no	no	Consumo en la Comunidad
Especiales	58%	no	no	Consumo en la Comunidad
Electricidad	100%	no	no	Consumo en la Comunidad
IVMDH/IH tramo Autónómico (*)	100%	sí	no	Consumo en la Comunidad
Matriculación (**)	100%	sí	no	Residencia del contribuyente
Patrimonio	100%	sí	sí	Residencia del contribuyente
Sucesiones y donaciones	100%	sí	sí	Residencia del difunto o donatario
ITPAJD	100%	sí	sí	Hecho imponible en la Comunidad
Tributos sobre juego	100%	sí	sí	Juego en la Comunidad

(*) En 2013 el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (IVMDH) desaparece como tal y pasa a integrarse en el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos, para el que se establece un tipo autonómico que puede variar de una Comunidad a otra.

(**) Aunque la Ley lo permite, ninguna Comunidad Autónoma ha asumido la gestión de este impuesto. También se han cedido a las CCAA los rendimientos del Impuesto sobre Depósitos en Entidades de Crédito y parte de los del Impuesto sobre Actividades de Juego. Puesto que la creación de estos impuestos es posterior al último acuerdo de financiación, estos todavía no se han integrado formalmente en el Sistema de Financiación Autonómica. Tampoco se computa dentro de la capacidad tributaria de las CCAA la recaudación que perciben por el Impuesto sobre el Patrimonio (IP).

Fuente: Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica.



la recaudación del IPSI, el nivel de financiación por habitante pasa a ser de los más altos, en parte por el elevado coste que conlleva prestar esos servicios en dos territorios aislados y de población muy reducida.

¿Un reparto justo? Los representantes de las administraciones territoriales se quejan con frecuencia de que el actual sistema de financiación genera disparidades de trato entre los ciudadanos de distintas regiones. Las formas de entender esas desigualdades no siempre coinciden, pero en general todos piensan que hay que aprobar un nuevo modelo de financiación autonómica más equitativo que garantice a los ciudadanos el acceso a los servicios públicos en función de su coste efectivo.

Precisamente, en este objetivo ha trabajado la Comisión de Expertos —creada en 2017 por la Conferencia de Presidentes Autonómicos— que, tras un análisis detallado, considera que el actual modelo es complicado y poco transparente; genera una distribución desigual de la financiación por habitante ajustado; presenta un déficit de responsabilidad fiscal por parte de las comunidades autónomas, y carece de un mecanismo para equilibrar el reparto vertical de recursos entre las administraciones. También destaca la ausencia de un plan de estabilización para afrontar crisis económicas como la vivida.

El modelo que defiende la Comisión tiene como prioridad preservar la suficiencia financiera de los servicios públicos fundamentales, con independencia de la administración que los preste. A partir de ahí, habría que tener recursos para equiparar esos servicios entre todas las comunidades autónomas, las de régimen común y las forales. Como el principal instrumento para alcanzar esa suficiencia son el IRPF, el IVA y los Impuestos Especiales, la distribución entre Administraciones de la recaudación de estos tres grandes tributos debería estar desde el momento inicial en línea con sus competencias de gasto en servicios públicos fundamentales. Un segundo instrumento sería incorporar las comunidades forales a la financiación del esquema de solidaridad interterritorial que nivela dichos servicios.

Sobre los regímenes especiales de financiación (regímenes forales, Canarias, Ceuta y Melilla), la Comisión de Expertos opina que sus particularidades son admisibles, siempre que no impliquen privilegios económicos. Además, recomienda que se sometan a una regulación completamente transparente, que incluya en una ley los detalles relevantes “y no en acuerdos bilaterales de difícil acceso para terceros”. El informe de la Comisión manifiesta también que es imprescindible “una revisión del cálculo del cupo y de la aportación, así como de los ajustes a consumo del IVA para adecuarlos a las directrices que establece la normativa vigente, sin cues-



Endeudamiento (en millones de euros)

RÉGIMEN COMÚN	
Comunidad autónoma	Endeudamiento neto
CATALUÑA	8.209
C. VALENCIANA	4.581
MADRID	3.272
ANDALUCÍA	2.272
CASTILLA Y LEÓN	1.198
ARAGÓN	920
REGIÓN DE MURCIA	763
CANARIAS	635
CASTILLA-LA MANCHA	568
ILLES BALEARS	532
EXTREMADURA	484
GALICIA	414
PRINCIPADO ASTURIAS	397
CANTABRIA	249
LA RIOJA	140
TOTAL	24.634

RÉGIMEN COMÚN	
PAÍS VASCO	571
NAVARRA	125
TOTAL	696

Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España. (Las Haciendas Autónomas en Cifras 2015. Ministerio de Hacienda y Función Pública.)

Aunque por ahora el Gobierno de España ha descartado aplicar una quita, varios gobiernos regionales han pedido que, si se hace, sea una quita justa para todos. Por su parte, la mayoría de los expertos de la Comisión está en contra de la concesión de quitas.

Otros puntos de vista. Fuera del ámbito político, también se ha planteado la importancia de modificar el sistema de financiación autonómica. En marzo de 2018, la Fundación Fide publicaba un trabajo en el que proponía abordar este asunto con rigor técnico, teniendo en cuenta las ideas aportadas por la Comisión de Expertos. Además, Fide defiende que las Comunidades Autónomas deben disfrutar de una garantía constitucional de suficiencia financiera, en términos similares a los previstos para las haciendas locales. “Dicha garantía debería incluir el principio de que ninguna comunidad autónoma que aporte recursos en términos netos al sistema debe terminar con menor capacidad financiera por habitante que las comunidades receptoras”, comentan.

En relación a la conveniencia, o no, de integrar a todas las comunidades en el sistema común de financia-



España ha pasado de tener una estructura política centralizada a ser uno de los países

más descentralizados de la OCDE

➔ tinar el sistema foral de concierto o convenio”. Dicha revisión debería contemplar una valoración realista de las cargas no asumidas por los territorios forales. Todo ello se traduciría en una fuerte reducción de las disparidades existentes entre los territorios forales y las CC.AA. de régimen común en términos de financiación por habitante ajustado.

Con respecto al criterio de reparto de población ajustada, recomiendan mantener el patrón actual, pero recuerdan que existe un margen apreciable para afinar el cálculo de las necesidades relativas.

Otro aspecto muy debatido es la posibilidad de hacer una quita sobre la deuda acumulada de las comunidades autónomas, debida al déficit presupuestario que tuvieron que afrontar durante la crisis financiera. En mayor o menor medida, todas las autonomías han recurrido en los últimos años a los mecanismos de financiación puestos en marcha por el Estado a estos efectos.

ción, el grupo de trabajo de Fide cree que, “si se mantiene el vigente sistema de concierto o convenio con el País Vasco y Navarra, la fijación del cupo debe quedar sometida a criterios objetivos y transparentes”.

Por su parte, el Círculo de Empresarios, en su publicación *PGE 2018: El impulso reformista se sigue haciendo esperar*, apuesta por un nuevo modelo de financiación autonómico para lograr una Administración más eficiente. “La competencia, tanto en legislación como en gestión de la fiscalidad empresarial, debería ser exclusiva del Estado para facilitar la unidad de mercado, de forma que las decisiones empresariales no se vean distorsionadas por los más de 70 impuestos autonómicos y los tributos locales”, declaran. Con respecto a los impuestos sobre el Patrimonio y Sucesiones y Donaciones, transferidos a las CC.AA., opinan que hay que minimizar su gravamen al constituir una sobreimposición sobre el ahorro y una figura tributaria prácticamente desaparecida en los países de la OCDE. ●



MANUEL GONZÁLEZ SÁNCHEZ,
catedrático de Derecho tributario.
Presidente de la Comisión de expertos
para la reforma de la financiación
autonómica

Nuevo modelo de financiación autonómica

LA COMISIÓN DE EXPERTOS fue nombrada por el Consejo de Ministros de 10 de febrero de 2017, previa petición de la Conferencia de Presidentes celebrada el 17 de enero de 2017. Los expertos deberían ser profesionales independientes de reconocido prestigio en el estudio de las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y Ciudades con Estatuto de Autonomía (CEA). La Comisión quedó integrada por un presidente y vocales propuestos por el Estado y las CC.AA. y CEA. No hubo nombramiento de representantes de Cataluña, País Vasco y Navarra, siendo Secretaria la titular de la Subdirección General de Estudios Financieros y Autonómicos del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

La Comisión actuó conjuntamente con una Ponencia y una Asamblea. Después de varias reuniones emitió un informe con las conclusiones finales. Ante la imposibilidad de conseguir acuerdos por unanimidad, se admitió la posibilidad de salvar el voto. Dicho informe fue entregado a la vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia para las Administraciones territoriales y al Ministro de Hacienda y Función Pública.

La Comisión debería adoptar un acuerdo que garantizase una financiación suficiente de conformidad con los principios de solidaridad, suficiencia, equidad, transparencia y corresponsabilidad fiscal. La normativa básica sería la Constitución Española (CE), la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de Septiembre de Financiación de las CC.AA. y la Ley 22/2009, de 28 de diciembre por la que se regula el Sistema de Financiación de las CC.AA. y CEA. Posteriormente el nuevo modelo de financiación autonómica debería someterse a la consideración del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Para su trabajo la Comisión partió de un diagnóstico en el que se expusieron los temas a tratar, la orientación que debía darse y el método a seguir para llegar a hacer propuestas y conclusiones. Con la intención de sintetizar, el trabajo se puede concretar en los siguientes apartados:

Las CC.AA. y CEA tienen sus tributos propios y los impuestos cedidos total y parcialmente. Dichos tributos han sido analizados esencialmente con una proyección dirigida al cumplimiento de los principios antes indicados. Por esta razón se ha incidido poco en los principios de justicia tributaria (artículo 131 de la CE. Capacidad económica, igualdad, progresividad y no confiscación). Tal vez por ello nos encontramos con diferencias tan importantes entre las CC.AA. y CEA, en lo que se refiere a los tributos propios, la exigencia de los impuestos cedidos totalmente (Impuesto de Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre el Patrimonio e Impuesto sobre Trasmisiones de Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, como más importantes), e incluso en cuanto a las deducciones respecto de los impuestos cedidos parcialmente (IRPF e IVA esencialmente). Es importante respetar la soberanía de las CC.AA. y CEA, pero no por ello se puede justificar la desigualdad extrema entre ellas.

La Comisión, sin entrar en detalles, se pronunció sobre el establecimiento de mínimos impositivos, dejando los máximos a criterios de las CC.AA.. Por otra parte, también rechazó el principio de ordinalidad.

Podríamos decir que los Fondos constituyeron el núcleo central del trabajo de la Comisión. Esta importante labor llevaría una serie de propuestas.

Se reconducen a tres la pluralidad de los Fondos antes existentes:

- El Fondo Básico de Financiación se constituirá con aportaciones de las CC.AA. y CEA y con él se van a financiar los Servicios Públicos Fundamentales (sanidad, educación y otros servicios sociales). Entre otras cuestiones la Comisión rechaza destinar a dicho Fondo el IRPF y no considera viable el IVA colegiado.

- El Fondo de Nivelación Vertical se nutrirá con transferencias del Estado y se destina a conseguir la nivelación vertical (Estado y CC.AA. y CEA).

- El Fondo Complementario de Financiación atendería otros servicios y competencias de las CC.AA. y CEA y se integrará con aportaciones del Estado.

También se analiza el Fondo de Compensación Interterritorial y se hace una propuesta reducida en lo que concierne a su contenido y aplicación.

Otros Fondos (Fondo de Liquidez Autonómica y Fondo de Pago a Proveedores) se consideran provisionales y deben liquidarse y devolverse al Estado.

Por último, la Comisión propuso la integración de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y las Agencias Tributarias de las Comunidades Autónomas. No obstante, se hacen importantes planteamientos referidos a la colaboración entre las citadas agencias.

«Es importante respetar la soberanía de las CCAA y CEA, pero no por ello se puede justificar la desigualdad extrema entre ellas»