

DESARROLLO AUTONÓMICO Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ESTADO AUTONÓMICO

Consejo Económico y Social

**“el modelo de financiación autonómico: avances y desafíos para un
equilibrio en el marco constitucional”
(18 de julio de 2011)**

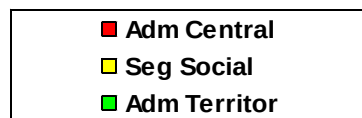
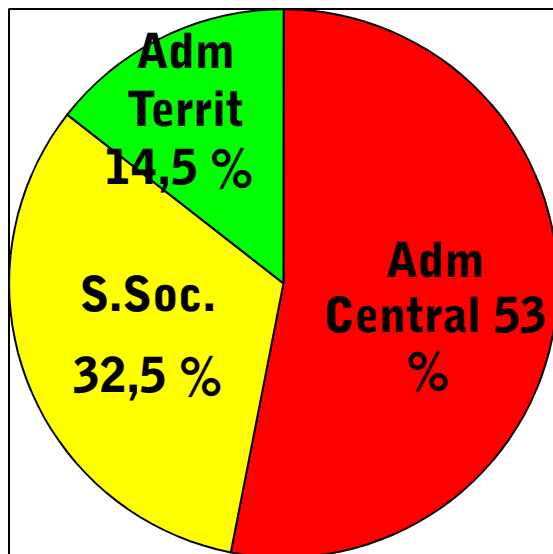
**Jesús Ruiz-Huerta
(Universidad Rey Juan Carlos)**

El modelo de financiación autonómico: Avances y desafíos para un equilibrio en el marco constitucional (Índice)

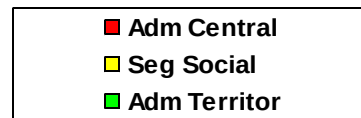
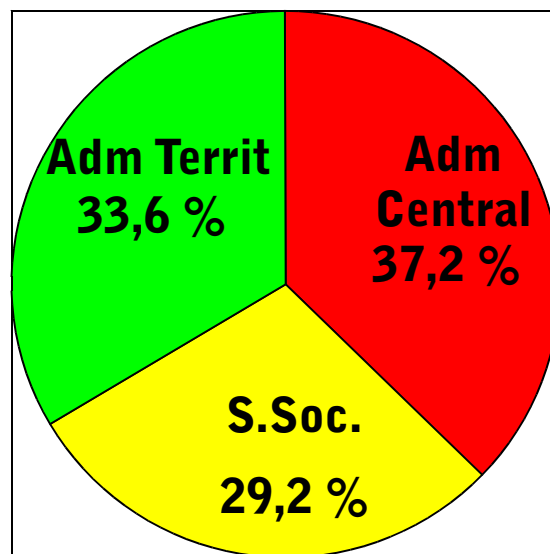
- ✕ 1. El proceso de descentralización del gasto y la financiación. Una nota sobre los sistemas comparados.**
- ✕ 2. Rasgos básicos del modelo de financiación antes de la reforma.**
- ✕ 3. Los problemas principales del período anterior.**
- ✕ 4. La reforma de 2009. Resultados previsibles.**
- ✕ 5. Una valoración de la reforma.**
- ✕ 6. Conclusiones: Los problemas pendientes**

1. Evolución de la participación en el gasto no financiero de las Administraciones Públicas en España.

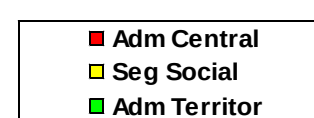
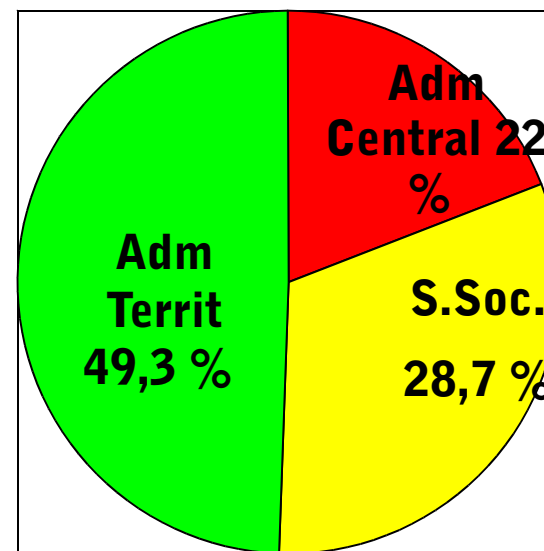
1982



1996



2010



1. Una nota sobre la descentralización de los servicios públicos

- **Los servicios básicos (salvo pensiones) del Estado de Bienestar son gestionados hoy por las CC.AA. (art. 148 y 149 de la Constitución).**
- **Como ocurre en otros países los diversos niveles de gobierno participan, en mayor o menor medida, en la cobertura de tales servicios.**
- **Algunas competencias traspasadas tal vez no deberían haber sido objeto de descentralización.**
- **La legislación básica sigue siendo competencia central. Se han planteado problemas importantes de lealtad institucional.**
- **Traspaso de algunas competencias a la Unión Europea.**
- **El peso financiero de los gobiernos locales en España es muy modesto, si lo comparamos con otros países.**
- **El Sistema de financiación, garantiza un margen de autonomía de gasto amplio en políticas de bienestar y de gasto en general.**
- **Debieran reforzarse y consolidarse los mecanismos de articulación institucional.**

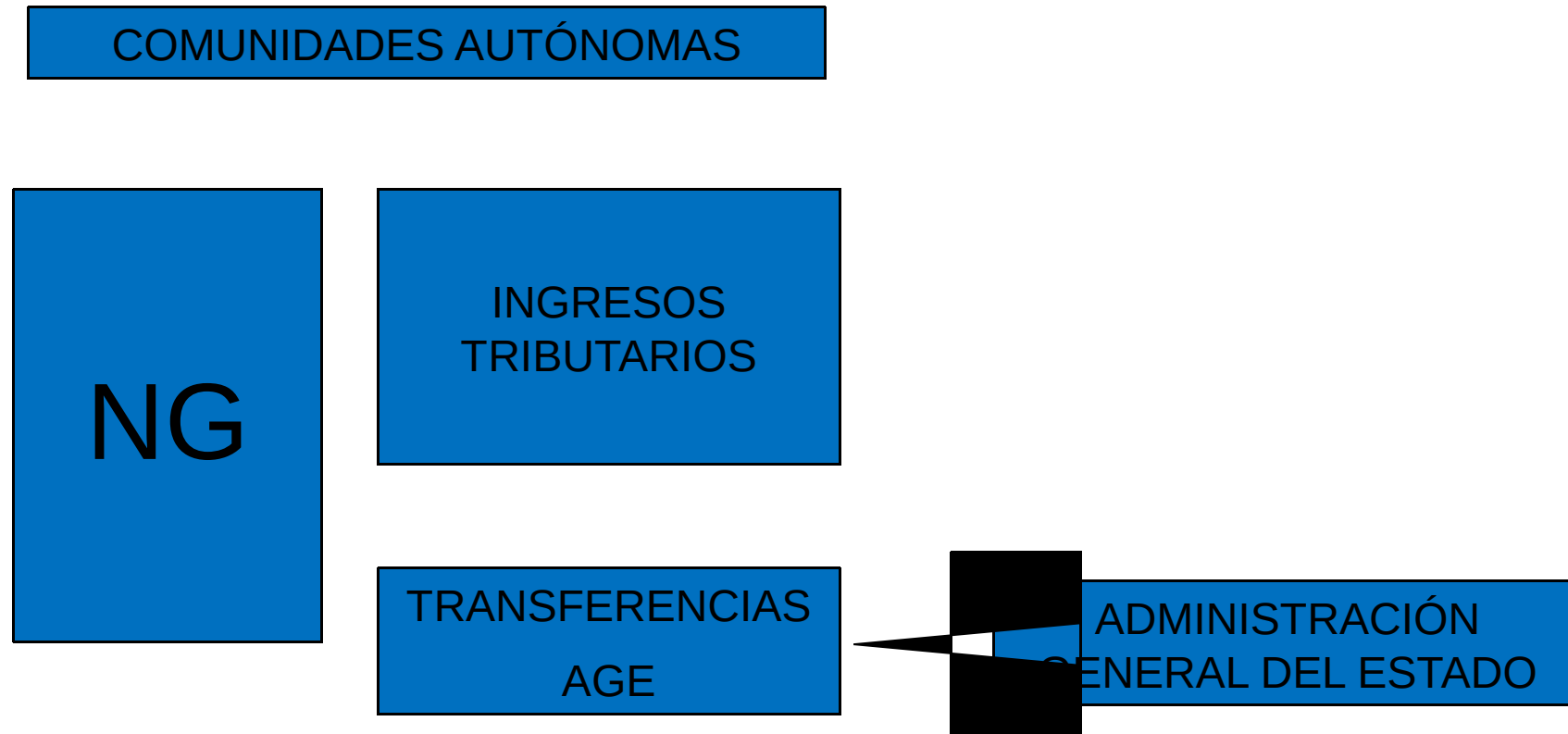
1. La descentralización de los ingresos en sistemas comparados

- ✖ Coexisten diversos grados de descentralización fiscal, desde los modelos muy centralizados (Australia) hasta los plenamente descentralizados (Estados Unidos, Suiza).**
- ✖ En general:**
 - + Los derechos de aduanas, los impuestos sobre consumos específicos y los impuestos sobre las ventas tipo IVA se asignan al nivel central.**
 - + Los impuestos sobre las ventas minoristas, sobre transmisiones patrimoniales y sobre vehículos se suelen adjudicar al nivel intermedio.**
 - + Los impuestos sobre la propiedad se atribuyen al nivel local (los impuestos de bases menos móviles se asignan a gobiernos descentralizados).**
 - + Los impuestos sobre la Renta y sobre Sociedades se utilizan por todos los niveles de gobierno, con diversas fórmulas:**
- ✖ Amplio margen normativo y de gestión tributaria en relación con los impuestos atribuidos.**
- ✖ La preocupación por la nivelación suele darse (con desigual intensidad) en todos los sistemas federales (normalmente, a través de transferencias).**

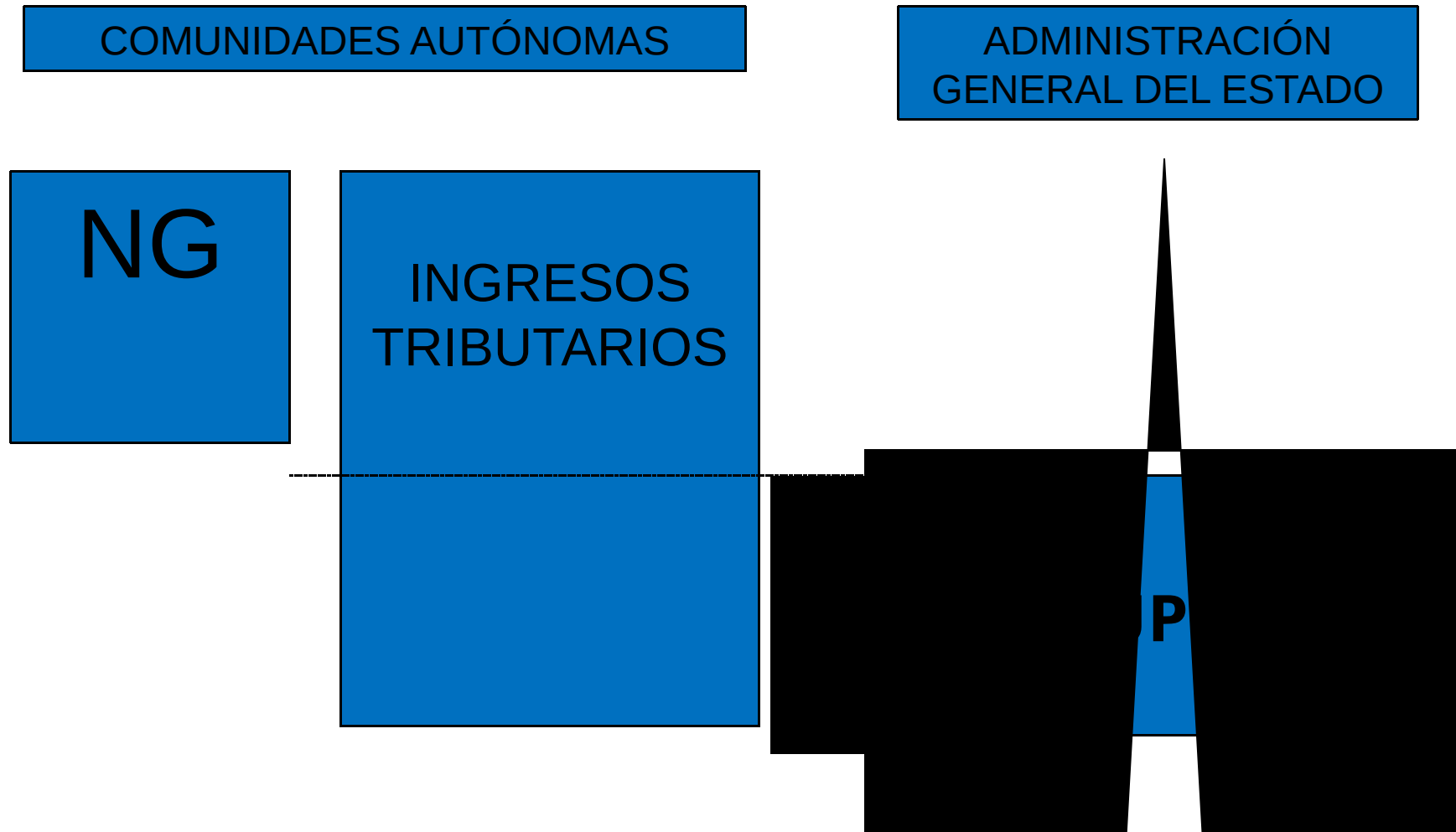
1. La descentralización de los ingresos en sistemas comparados

- ✖ Demandas de mayor autonomía y de búsqueda de espacios fiscales separados.**
- ✖ En todos los países, con intensidad variable, se plantean importantes problemas de competencia fiscal.**
- ✖ Con frecuencia, se plantean problemas de excesos de nivelación por parte de los territorios con mayor nivel económico.**
- ✖ Un tema objeto de controversia es el que se refiere a la gestión o administración de los grandes tributos.**
- ✖ Para que el sistema funcione bien, es precisa la existencia de una adecuada articulación entre las instituciones responsables de la financiación de los servicios públicos.**

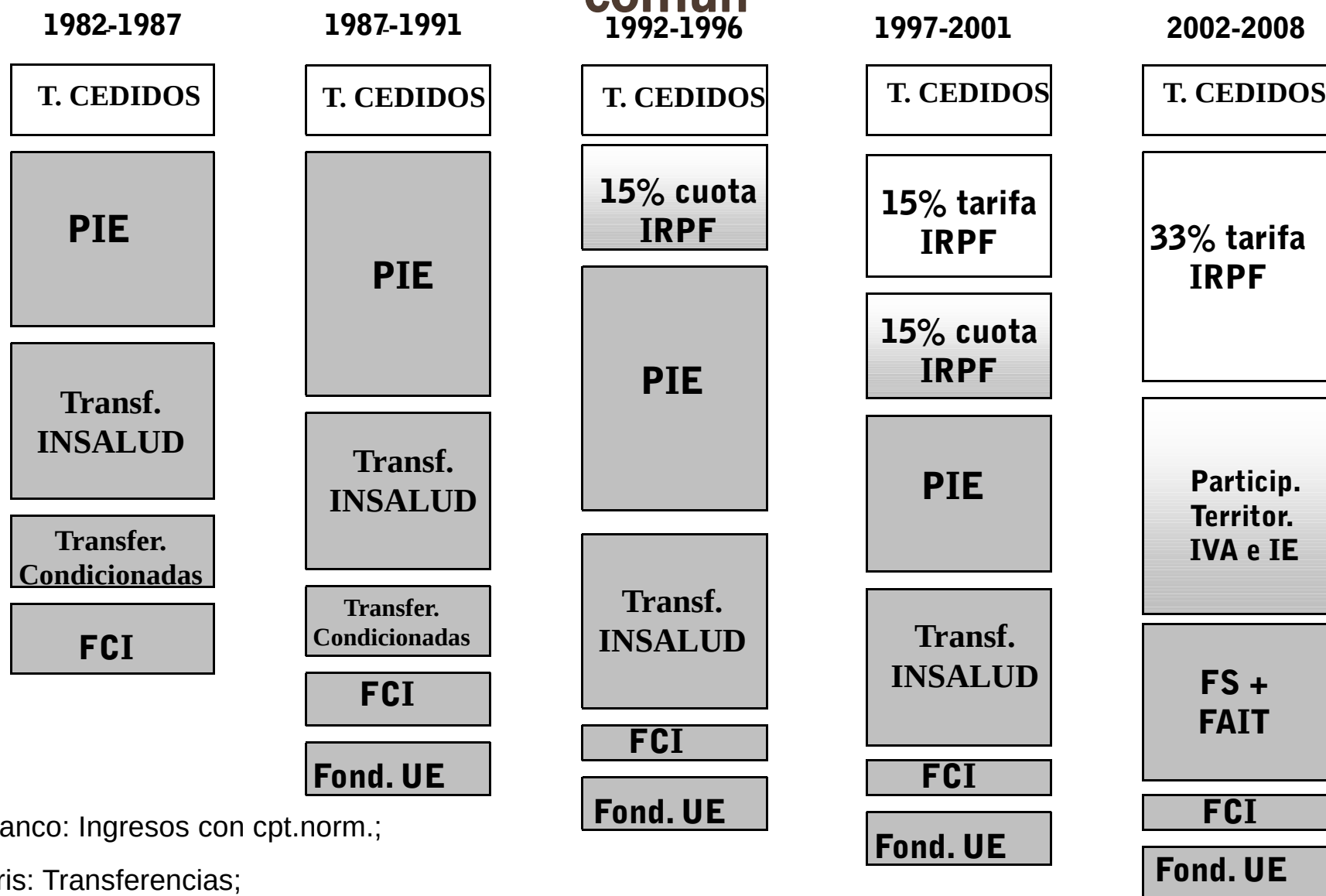
2. La financiación de las Comunidades de Régimen Común



2. La financiación de las comunidades: el modelo de régimen foral



2. Rasgos básicos: evolución de los recursos en el sistema común



3. Algunos problemas del modelo de Régimen Común

- ✗ Dificultades para una medición adecuada de los gastos que corresponden a las Comunidades.**
- ✗ Falta de previsiones sobre la dinámica del sistema (población, necesidades, capacidad fiscal).**
- ✗ Insuficiente grado de aplicación del principio de autonomía/corresponsabilidad.**
- ✗ Opacidad del mecanismo de nivelación y críticas a los resultados obtenidos, especialmente a la ausencia de un criterio de equidad pactado y a los posibles “excesos” de nivelación.**
- ✗ Distancia respecto a los resultados obtenidos en el País Vasco y Navarra.**
- ✗ Deficiencias de los mecanismos de articulación institucional.**
- ✗ Falta de transparencia e información estandarizada.**
- ✗ Problemas de lealtad institucional.**
- ✗ Dificultades para determinar y aplicar las reglas de estabilidad presupuestaria.**

3. Reordenaciones generadas por la aplicación del Fondo de Suficiencia (2004)

	Ing.Trib. / Hab .Aj.	Posición antes de FS	Posición tras FS	Fin.Tot.Gar / Hab.Aj
Madrid	143,4	1	11	95,3
Baleares	138,0	2	15	83,0
Cataluña	125,2	3	9	100,9
Aragón	104,5	4	7	104,0
La Rioja	101,7	5	1	120,1
Cantabria	101,5	6	2	118,9
Com. Valenciana	100,7	7	13	92,0
Asturias	97,2	8	6	104,6
Castilla y León	88,4	9	4	105,6
Murcia	82,4	10	14	91,6
Andalucía	81,4	11	8	103,1
Galicia	80,8	12	5	105,0
Castilla-La Mancha	74,7	13	10	99,1
Extremadura	65,5	14	3	113,1
Canarias	42,4	15	12	94,3
Media	100			100

4. Características del nuevo modelo (2009)

- ✖ 1. Nuevo sistema de medición de necesidades**
- ✖ 2. Revisión del reparto de las fuentes tributarias.**
- ✖ 3. Instrumentos de nivelación: Fondos de Garantía de Servicios Públicos y Fondo de Suficiencia Global**
- ✖ 4. Los fondos complementarios: Fondos de convergencia: Fondo de Competitividad y Fondo de Cooperación**
- ✖ 5. La dinámica del sistema**
- ✖ 6. Marco institucional**

4. Variables para medir necesidades y repartir los recursos

Nuevo sistema	
Población	Tiene en cuenta el crecimiento de población de los últimos años
Atención sanitaria y a mayores	Contempla 7 grupos de edad, con especial atención a los menores de 4 años, al grupo entre 65 y 74 años y a partir de 75 años
Atención educativa	Se reconoce explícitamente la población en edad escolar de 0 a 16 años
Superficie	Peso similar al sistema actual
Dispersión	Peso similar al sistema actual
Insularidad	Mayor peso que el sistema actual
Se ajusta anualmente a los cambios de población (Dinámica)	
El modelo también tiene en cuenta la elevada dispersión y la baja densidad	

4.Nuevos porcentajes de cesión y aumento de autonomía

- × Nuevos porcentajes de cesión de tributos:**
 - + IRPF: Pasa del 33% de la tarifa al 50%**
 - + IVA: Crece la participación del 35% al 50%**
 - + Impuestos Especiales: Pasan del 40% al 58%**
- × Los nuevos porcentajes hacen más claro y visible el modelo financiero**
- × Aumenta la cesión de capacidad normativa:**
 - + En los tributos tradicionales y en el IRPF. El Gobierno se compromete a negociar con la UE en relación con el IVA y los Especiales, y a incrementar la visibilidad del sistema._**

4. tributos cedidos a las comunidades autónomas

TRIBUTOS CEDIDOS	ALCANCE DE LA CESIÓN	CAPACIDAD NORMATIVA	CRITERIO DE REPARTO
IRPF	50% tarifa	Sí	Recaudación territorial
IVA	50% cuota líquida	No	Consumo territorial
IMPUESTO BEBIDAS ALCOHÓLICAS	58% cuota líquida	No	Consumo territorial
IMPUESTO ESPECIAL SOBRE LAS LABORES DEL TABACO	58% cuota líquida	No	Ventas territoriales a expendedurías de tabaco
IMPUESTO ESPECIAL SOBRE HIDROCARBUROS	58% cuota líquida	No	Entregas territoriales de gasolinas, gasóleos y fuelóleos
IMPUESTO SOBRE LA ELETRICIDAD	100% cuota líquida	No	Consumo territorial de energía eléctrica
IMPUESTO SOBRE DETERMINADOS MEDIOS DE TRANSPORTE	100% cuota líquida	Sí	Lugar de devengo
IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS MINORISTAS DE DETERMINADOS HIDROCARBUROS	100% cuota líquida	Sí	Entregas territoriales de gasolinas, gasóleos y fuelóleos

4. El nuevo Sistema de Financiación. Nivelación

**Fondo de Garantía de Servicios Públicos
Fundamentales**

+

25% Recursos Tributarios CC.AA.

+

Fondo de Suficiencia Global

**Fondos de
Convergencia**

**Fondo de
Competitividad**

**Fondo de
Cooperación**

4.Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales

- **El 80% de los recursos tributarios del sistema se destina a garantizar igual financiación para todos los ciudadanos en los Servicios Públicos Fundamentales: sanidad, educación y servicios sociales. Residan donde residan.**
- **Se financia con el 75% de la recaudación de los tributos cedidos y un 5% de recursos adicionales provenientes de la Administración Central. Favorece la eficiencia recaudatoria y hace más solidario el sistema.**
- **El fondo se actualiza anualmente.**
- **Se distribuye teniendo en cuenta la población y ajustándolo según los criterios de población sanitaria protegida, menores de 16 años, mayores de 65 años, superficie, dispersión o insularidad.**

4. Fondo de Suficiencia Global

- Tiene su origen en el Fondo de Suficiencia actual y mantiene su funcionamiento, aunque con menores recursos
- Asegura que cada CCAA mantiene el *statu quo* y ninguna pierde, siguiendo la pauta general de procesos semejantes
- Garantiza la financiación de todas las competencias transferidas y asegura el mantenimiento de los servicios
- Evoluciona según la variación de los ingresos totales del Estado (excluyendo los transferidos)

4. Fondos de Convergencia

- Se dotan con recursos nuevos que aporta el Estado.**
- Fondo de competitividad: su objetivo es reducir las diferencias de financiación per cápita entre CC.AA. (Comunidades que quedan bajo la media en financiación per cápita o por debajo de su capacidad fiscal).**
- Fondo de cooperación: los recursos de este fondo se distribuirán entre las CC.AA. de menor renta per cápita y de las que registren una dinámica poblacional especialmente negativa, con el fin de que alcancen mayores niveles de desarrollo.**
- Las diferencias actuales, de hasta 40 puntos en financiación per cápita, se verían reducidas en un 25% ya en el primer año de su aplicación, según las estimaciones realizadas.**

5. Algunas valoraciones del nuevo modelo (I)

- **No se dispone aún de los datos de la primera liquidación.**
- **Pretende garantizar igual financiación por habitante para la prestación de los servicios públicos fundamentales en todas las comunidades autónomas.**
- **Reduce las diferencias en la financiación per cápita ajustada.**
- **Las CCAA dispondrán de más recursos para mejorar las prestaciones a sus ciudadanos.**
- **La población se mantiene como elemento fundamental, pero incorporando criterios de ajuste nuevos.**
- **Incorpora mecanismos de actualización e intenta reflejar la dinámica de las CCAA.**
- **Propone aumentar la autonomía y la corresponsabilidad fiscal.**
- **Las CC.AA. con liquidación negativa podrán aplazar el pago de las cantidades debidas ante la situación de crisis.**

5. Algunas valoraciones del nuevo modelo (II)

- ✗ El mantenimiento del “status quo” y la garantía de suficiencia global, condiciona los resultados finales del sistema en función del pasado.**
- ✗ A pesar de que aumenta la visibilidad en términos de flujos horizontales, no se evita la opacidad del sistema y la complejidad.**
- ✗ Los nuevos fondos plantean dificultades y problemas. Singularmente, parece poco justificado el fondo de cooperación.**
- ✗ La autonomía y la corresponsabilidad no están garantizadas, a pesar de que el modelo pretende desincentivar las rebajas impositivas.**
- ✗ El criterio de equidad perseguido sigue sin estar suficientemente explícito.**
- ✗ El coste del nuevo modelo es muy elevado, aunque su implantación sea gradual.**

6. Conclusiones: Los problemas pendientes

- **Continúa el proceso de descentralización y el aumento de la corresponsabilidad en un contexto especialmente difícil.**
- **Pérdida de peso del gobierno central. Revisión del papel de la Administración General del Estado y del debate sobre las Relaciones Bilaterales vs. Multilaterales.**
- **Nuevas demandas de descentralización. Descentralización óptima frente a descentralización máxima.**
- **Revisión del modelo de nivelación atendiendo demandas de las Comunidades más perjudicadas.**
- **Atención al ejercicio de la autonomía y a los límites de la nivelación.**
- **Garantizar la cohesión territorial respecto a posibles desequilibrios.**
- **Principio de lealtad institucional de doble recorrido y articulación institucional. Analizar el funcionamiento de los nuevos mecanismos. ¿Qué pasa con los consorcios?**
- **Transparencia: la información debe estar garantizada en la doble dirección.**
- **Ajustes para afrontar la crisis, el creciente endeudamiento y la caída de recaudación. Gradualidad en la aplicación. Moratorias en devoluciones.**
- **El caso del País Vasco y Navarra.**