Seminario internacional

La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Perspectivas internacionales

Fundación Manuel Giménez Abad
Forum of Federations
Cortes de Aragón

Zaragoza, 26 y 27 de octubre de 2009

Cuestiones pendientes para el futuro

Núria Bosch

Catedrática de hacienda pública

Universitat de Barcelona

Institut d'Economia de Barcelona

Objetivos

- Realizar una **valoración** del nuevo modelo de financiación autonómica en base a los siguientes criterios:

  - Equidad vertical (desequilibrio fiscal vertical)
  - Autonomía tributaria
  - Equidad horizontal. Nivelación fiscal
  - Mecanismos institucionales de coordinación

- Poner de relieve **si se han corregido los problemas del antiguo modelo** de financiación autonómica.

- Poner de relieve las **cuestiones pendientes** para el futuro.

Equidad vertical (I)

• Persigue **corregir los desequilibrios fiscales verticales**: desequilibrios entre las necesidades de gasto agregadas del conjunto de CCAA y su capacidad para generar ingresos tributarios. Instrumento utilizado: transferencias.

• En el 2007 **los gobiernos autonómicos gestionaban el 35,9% del gasto público y sólo disponían de un 21,9% de los ingresos impositivos**. Nos encontramos ante una no correspondencia entre las responsabilidades de gasto y las responsabilidades tributarias de los gobiernos autonómicos.

• En cambio, **el gobierno central gestionaba el 50,7% del gasto (incluyendo pensiones), y disponía del 68,3% de los ingresos impositivos**.

Equidad vertical (II)

- Problemas del desequilibrio fiscal vertical:

  - **Dificulta el rendimiento de cuentas** de los gobiernos autonómicos.

  - **Reduce los incentivos** de las CCAA a hacer una gestión eficiente del gasto.

  - **Limita la autonomía política** de los gobiernos autonómicos.

  - **Estimula el conflicto** entre las CCAA y el Estado.

Equidad vertical (III)

El desequilibrio fiscal vertical se fue agravando desde el acuerdo de financiación autonómica del 2001:

- **Por el comportamiento de los ingresos**. En el período 2001-2007 los recursos del Estado crecieron a una tasa anual del 11,8% (en términos nominales), mientras que los de las CCAA a una del 8,7%.

- **Por la evolución de las necesidades de gasto**. En el período 2003-2007 el gasto estatal vinculado a sus competencias exclusivas creció a una tasa anual del 8,5%, mientras que el de las CCAA a una del 10,1%, a causa primordialmente del incremento de la población generado por el fenómeno inmigratorio.

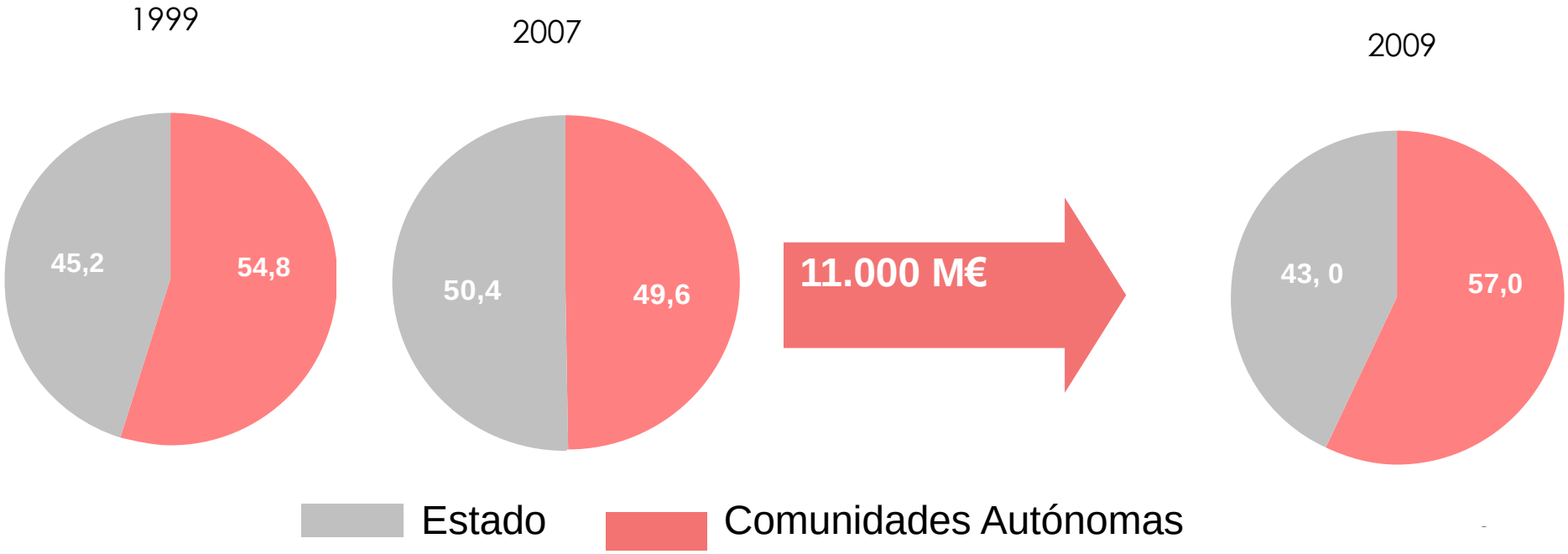
- **Por cambios en la normativa estatal** que comportaron un aumento de las necesidades de gasto autonómicas o una disminución de los ingresos autonómicos.

- **Por no haberse revisado el sistema**.

Equidad vertical (y IV)

• Con el nuevo modelo de financiación autonómica, el gobierno central realiza una **aportación adicional de recursos de unos 11.000 millones de euros que reequilibra el sistema.**

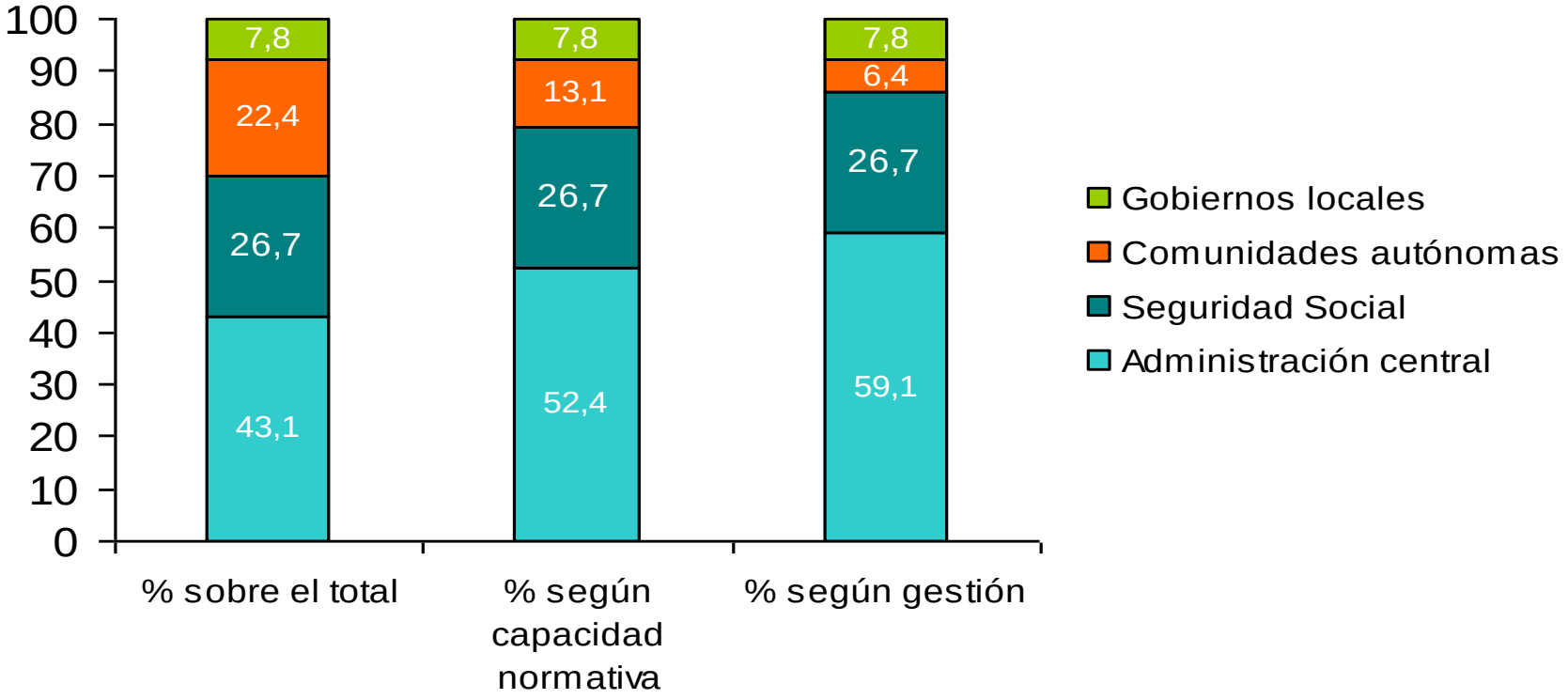
• El sistema será más estable en el tiempo por la **revisión periódica** de las variables de reparto y los principales parámetros estructurales.



Autonomía tributaria (I) : Antiguo modelo

- Poco peso relativo de la cesta de impuestos de las CCAA.
- Limitada autonomía en capacidad normativa y muy limitada en gestión tributaria.

Distribución de los ingresos impositivos por niveles de gobierno



Autonomía tributaria (II): Nuevo Modelo

• El nuevo sistema de financiación autonómica incrementa la cesta de impuestos y la responsabilidad fiscal de las CCAA, lo que ha de valorarse positivamente.

• **Cuestiones pendientes**:

• Estudiar la posibilidad de que el Estado ceda **capacidad normativa sobre el IVA** a las CCAA.

• Posibilitar que las CCAA, que así lo dispongan sus Estatutos, puedan participar en en mayor medida en la gestión tributaria de lo tributos cedidos a través de la **creación de consorcios tributarios o convenios de colaboración con la AEAT**.

Equidad horizontal. Nivelación fiscal (I): Antiguo modelo

- No había un criterio explícito de equidad interterritorial.

- Opacidad y falta de transparencia.

- Contenía determinados fondos y modulaciones en el año base de difícil comprensión en el reparto de los recursos entre las CCAA.

  - En la financiación de los servicios comunes la población tenía un peso del 94%. Después de la introducción de los fondos específicos era del 90,6%.
  - Antes de los fondos específicos el ratio entre la CA con mayores recursos y la de menores era de 1,158, después de los fondos específicos del 1,259.
  - Después de las modulaciones la desviación estándar de los recursos per cápita pasa del 7,6% al 9,9%.

- El cálculo del indicador de capacidad fiscal era inadecuado.

- Ausencia de mecanismos de actualización.

- Resultados arbitrarios.

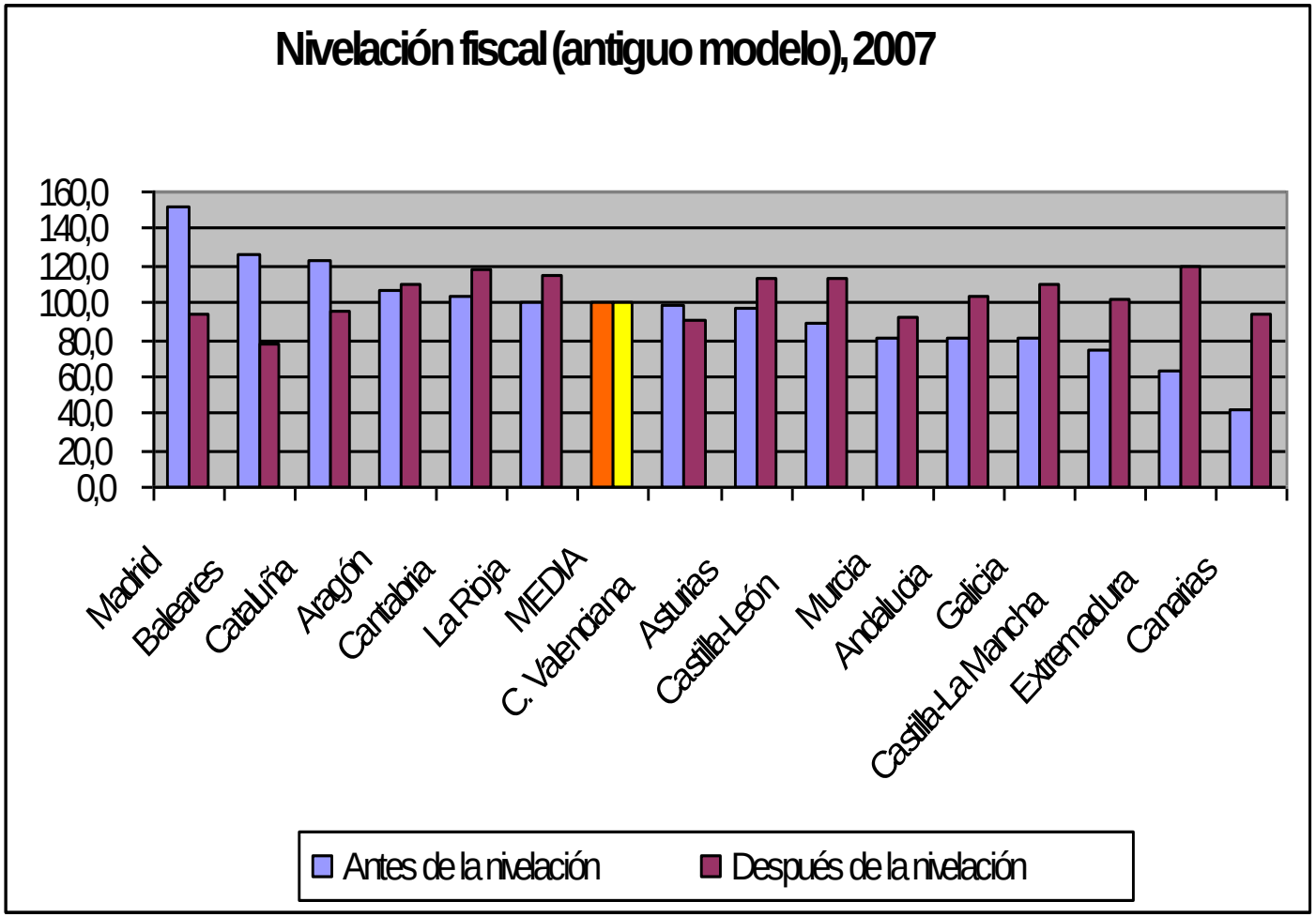
Equidad horizontal. Nivelación fiscal (II): Antiguo modelo

Recursos de las CCAA, 2007 (en términos normativos)

	Euros por habitante ajustado (En índice)	
	Antes de la nivelación	Después de la nivelación
Madrid	152.3	94,5
Baleares	126.5	77,4
Cataluña	122.6	95,0
Aragón	106.5	109,1
Cantabria	102.8	117,8
La Rioja	100.0	115,1
MEDIA	100.0	100,0
C. Valenciana	98.5	90,2
Asturias	97.0	112,4
Castilla-León	88.8	112,8
Murcia	81.5	92,1
Andalucia	80.4	104,0
Galicia	80.1	110,1
Castilla-La Mancha	74.9	101,2
Extremadura	63.8	120,4
Canarias	41.4	93,3
Ceof. de variación (en %)		11,9
Ratio max/min		1,56

Desciende su posición relativa

Aumenta su posición relativa


Nivelación fiscal (antiguo modelo), 2007
160,0
140,0
120,0
100,0
80,0
60,0
40,0
20,0
0,0
Madrid
Baleares
Cataluña
Aragón
Cantabria
La Rioja
MEDIA
C. Valenciana
Asturias
Castilla-León
Murcia
Andalucía
Galicia
Castilla-La Mancha
Extremadura
Canarias
Antes de la nivelación
Después de la nivelación

Equidad horizontal. Nivelación fiscal (III): Nuevo modelo

Aspectos positivos:

- Establece un criterio explícito de equidad interterritorial.
- Las variables de reparto (representativas de las necesidades de gasto) son razonables.
- Actualización periódica. Es estable en el tiempo.
- Se reduce la dispersión en recursos per cápita entre las CCAA.

Equidad horizontal. Nivelación fiscal (IV): Nuevo modelo

	Euros por habitante ajustado (En índice)		
	Antiguo modelo 2007	Nuevo modelo 2009	Nuevo modelo 2010
Cataluña	95,0	104,0	104,0
Galicia	110,1	100,4	100,3
Andalucia	104,0	95,6	96,5
Asturias	112,4	103,2	103,3
Cantabria	117,8	112,1	112,4
La Rioja	115,1	109,8	110,7
Murcia	92,1	99,7	100,1
C. Valenciana	90,2	96,5	95,9
Aragón	109,1	105,2	105,5
Castilla-La Mancha	101,2	96,3	96,8
Canarias	93,3	83,3	82,9
Extremadura	120,4	102,9	103,0
Baleares	77,4	90,9	91,0
Madrid	94,5	107,3	106,3
Castilla-León	112,8	103,5	103,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0
Coef. de variación (en %)	11,9	7,4	7,4
Ratio max/min	1,56	1,35	1,35

Desciende su posición relativa
Aumenta su posición relativa

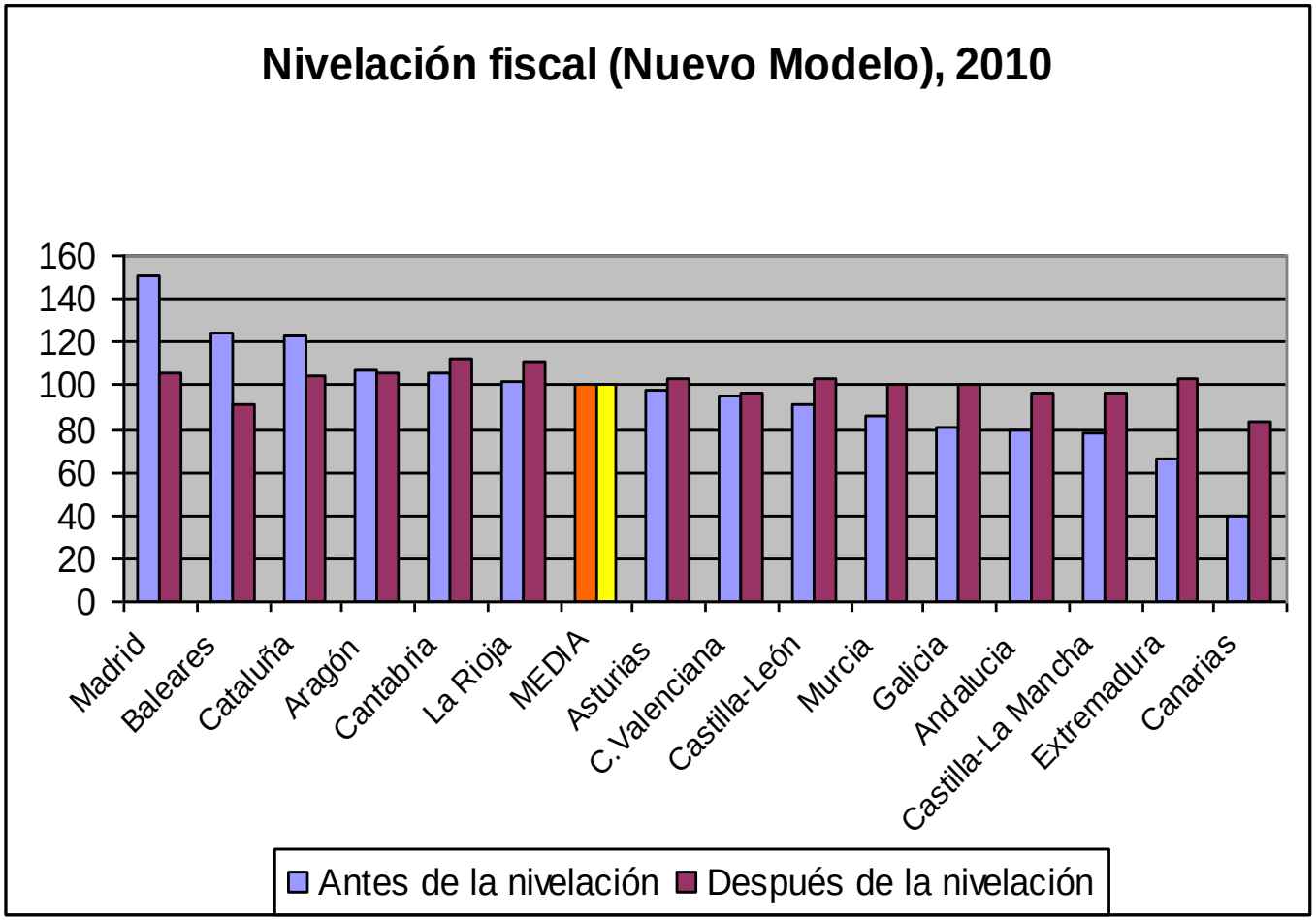
Equidad horizontal. Nivelación fiscal (V): Nuevo modelo

Recursos de las CCAA, 2010 (en términos normativos)

	Euros de 2009 por habitante ajustado (En índice)	
	Antes de la nivelación	**Después de la nivelación**
Madrid	150.5	106.3
Baleares	124.5	91.0
Cataluña	123.6	104.0
Aragón	107.4	105.5
Cantabria	105.4	112.4
La Rioja	101.6	110.7
MEDIA	100.0	100
Asturias	97.6	103.3
C.Valenciana	95.1	95.9
Castilla-León	91.0	103.3
Murcia	85.6	100.1
Galicia	80.8	100.3
Andalucia	79.6	96.5
Castilla-La Mancha	78.6	96.8
Extremadura	65.8	103.0
Canarias	39.9	82.9
Ceof. de variación (en %)		7,4
Ratio max/min		1,35

Desciende su posición relativa

Aumenta su posición relativa


Nivelación fiscal (Nuevo Modelo), 2010
160
140
120
100
80
60
40
20
0
Madrid
Baleares
Cataluña
Aragón
Cantabria
La Rioja
MEDIA
Asturias
C. Valenciana
Castilla-León
Murcia
Galicia
Andalucia
Castilla-La Mancha
Extremadura
Canarias
Antes de la nivelación
Después de la nivelación

Equidad horizontal. Nivelación fiscal (VI): Nuevo modelo

Aspectos negativos:

• **Consolidación del statu quo inicial** a través del Fondo de Suficiencia, lo que supone una gran restricción para que el sistema evolucione hacia un reparto más razonable.

Fondo de suficiencia = Statu quo revisado – Fondo de Garantía –
– 25% ingresos tributarios normativos

•**La pauta distributiva del criterio de equidad** (75% recursos tributarios nivelados-25% recursos tributarios no nivelados) **se desvirtua**.

•**Su evolución tampoco garantiza** que lleve a **una pauta distributiva más razonable**.

• **Complejidad**. Demasiados fondos.

Equidad horizontal. Nivelación fiscal (y VII): Nuevo modelo

Cuestiones pendientes:

• **Mejorar la pauta distributiva de los recursos**. El nuevo modelo debería ir acercándose gradualmente a la pauta distributiva del criterio de equidad adoptado. En este objetivo la evolución del Fondo de Suficiencia debería tener un papel decisivo.

• **Mejorar el indicador de capacidad fiscal**.

• **Acercar las diferencias en los resultados que aporta la financiación autonómica de régimen común y la foral**. Las CCAA forales deberían contribuir a la solidaridad interterritorial.

Mecanismos institucionales de coordinación

- **Faltan mecanismos de coordinación entre el Estado y las CCAA de carácter político-institucional**, que garanticen la participación de los gobiernos subcentrales en las decisiones del gobierno central.

- Faltan reglas e instituciones donde abordar los temas básicos de la negociación política que comporta la aplicación del sistema de financiación autonómica.

- Un buen ejemplo sería un **senado de carácter puramente territorial**.

Cuestiones pendientes: Financiación local

- **Poco peso relativo del gobierno local español** dentro del conjunto del sector público.

- Hace falta:

  - Una **reforma de la organización territorial** a nivel local.

  - Una **reforma competencial** a nivel local.

  - **Reconocimiento del gasto supletorio** de los municipios.

  - **Reforma de la financiación**.

Distribución del gasto público por niveles de gobierno
(% sobre el total del gasto público consolidado)

	Nivel central	Nivel intermedio	Nivel local	Total
Alemania (2005)	63	22	15	100
Australia (2005)	56	38	6	100
Austria (2005)	42	35	23	100
Canadá (2005)	38	46	16	100
Suiza (2002)	43	33	24	100
EUA (2000)	51	23	26	100
Media	**49**	**33**	**18**	**100**
España (2005)	53	35	12	100

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Government Finance Statistics Yearbook 2006*, Washington DC.