



**Govern
de les Illes Balears**

Análisis del sistema de financiación autonómica 2009





ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. LIMITACIONES AL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE AUTONOMIA FINANCIERA Y CORRESPONSABILIDAD FISCAL.
3. LIMITACIONES AL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE EQUIDAD HORIZONTAL DESDE UN PUNTO DE VISTA ESTÁTICO Y DINÁMICO.
 - 3.1. EQUIDAD HORIZONTAL DESDE UN PUNTO DE VISTA ESTÁTICO
 - 3.1.1. *La regla del Statu Quo como fundamento del sistema de financiación.*
 - 3.1.2. *Limitaciones en los cálculos de la capacidad tributaria.*
 - 3.1.3. *El fondo de garantía de servicios públicos fundamentales: un mecanismo dirigido en el buen sentido.*
 - 3.1.4. *El fondo de suficiencia global: el principal mecanismo de distorsión del sistema.*
 - 3.1.5. *Limitaciones en el funcionamiento de los fondos de convergencia autonómica: Fondo de Cooperación y Fondo de Competitividad.*
 - 3.1.6. *Equidad horizontal y comportamiento estático del sistema.*
 - 3.2. EQUIDAD HORIZONTAL DESDE UN PUNTO DE VISTA DINÁMICO
 - 3.2.1. *Limitaciones a la evolución de las entregas a cuenta derivadas de las participaciones impositivas.*
 - 3.2.2. *La evolución del fondo de garantía de servicios públicos fundamentales: un buen mecanismo para mantener la equidad del sistema.*
 - 3.2.3. *La evolución del fondo de suficiencia global: una fuente de inequidad y discrecionalidad.*
 - 3.2.4. *Fondos de Convergencia Autonómica: no sometidos al sistema de entregas a cuenta.*
 - 3.2.5. *Equidad horizontal y evolución dinámica del sistema.*
4. LIMITACIONES AL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE EQUIDAD VERTICAL DESDE UN PUNTO DE VISTA ESTÁTICO Y DINÁMICO.
5. OTRAS LIMITACIONES DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.
 - 5.1. *El principio de lealtad institucional.*
 - 5.2. *Corrección de desequilibrios vinculados a sistemas de financiación anteriores.*
6. CONCLUSIONES.



1. INTRODUCCIÓN

Con la aprobación de la Constitución española de 1978 nuestro país pasa de ser un Estado centralizado a conformarse como un Estado complejo en el que, con la creación de las Comunidades autónomas, se profundiza no sólo en la descentralización administrativa sino que se intenta también -de nuevo en nuestra historia- proceder a una descentralización política.

Como novedad, frente a lo que ha habido en la historia de nuestro país de intentos non natos o de corta vida, el proceso de conformación de un Estado complejo nacido por deseo de los españoles en 1978, hoy puede decirse que ha sido y está siendo un éxito.

Y en el complicado equilibrio de la descentralización manteniendo la coordinación se enmarca, igualmente, el intenso proceso de dotar al nuevo nivel de gobierno autonómico de un volumen de competencias adecuado a la mejor prestación de los servicios y al principio de subsidiariedad implementándose, al mismo tiempo, los medios necesarios para todo ello.

Esta complejidad del Estado nacida de la Constitución se demuestra también en el ámbito de la financiación autonómica y así la propia Constitución establece dos regímenes de financiación diferenciados: por un lado, el que regula la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y por otro, el sistema de financiación propio de las regiones forales del País Vasco y Navarra.

Analizar la financiación de las Comunidades autónomas precisa, por ello, de hacer una referencia -al inicio- a estas dos realidades en la financiación de nuestro estado autonómico y señalar que, aunque exista en nuestro país esta primera asimetría de financiación, lo cierto es que ambos sistemas deben contribuir correctamente a la financiación de todos sin generar desigualdad entre españoles en el acceso a los servicios públicos esenciales a igual esfuerzo fiscal.

En este sentido, es de ver que sistemáticamente los resultados de liquidación del cupo vasco y la aportación del convenio navarro suponen una contribución significativamente menor a la solidaridad que la derivada del sistema de financiación de régimen común.



Es por ello que sería imprescindible que la participación de dichos regímenes de financiación se sujetara a los mismos criterios de nivelación que los establecidos en el sistema de financiación de régimen común.

Dicho lo anterior, en la conformación del estado autonómico durante estos 35 años ha habido un proceso muy rápido de descentralización por lo que se refiere al gasto y en cambio ello no ha ido acompañado de proceso equivalente de descentralización del ingreso, que en estos ha años ha transitado con mayor dificultad.

Al tiempo que se iba produciendo el proceso descentralizador en España se iban sucediendo las distintas reformas del modelo de financiación autonómica de régimen común con el objetivo fundamental de cumplir con los principios de autonomía financiera, de coordinación y solidaridad recogidos en la Constitución.

Esta sucesión de reformas deriva de la necesaria adaptación al proceso descentralizador del gasto con su necesaria correlación con el ingreso, así como la previsión de posibles circunstancias en el tiempo que tienen su incidencia en el sistema de financiación y que al tiempo de pactarse no se habían producido. Esto se refleja en la propia LOFCA en su redacción por Ley Orgánica 3/2009 cuando en el apartado g) del artículo 2 hace referencia al principio de lealtad institucional y a la valoración quinquenal del impacto de aquellas medidas de ingresos y gastos que se hayan producido en dicho intervalo de tiempo.

Lo anterior unido, en una necesaria interpretación integradora, a la dicción de la Disposición Adicional 7ª y la Disposición Transitoria 3ª de la Ley 22/2009, nos lleva a afirmar que la necesaria valoración y consecuente revisión del sistema de financiación de 2009 debe producirse con efectos retroactivos a 1 de enero de 2014.

Hechas estas precisiones el presente informe se adentra en el análisis de la *“Ley 22/2009 de 18 de diciembre por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y las Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias”* a la luz de los principios básicos que todo sistema de financiación debería cumplir, a los efectos de poder extraer las mejores conclusiones respecto de qué cuestiones son las que se deberían modificar para perfeccionar el sistema de financiación autonómico en nuestro país.



2. LIMITACIONES AL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE AUTONOMIA FINANCIERA Y CORRESPONSABILIDAD FISCAL.

Uno de los grandes principios que debería cumplir un sistema de financiación de gobiernos subcentrales como el existente en España, es el principio de autonomía financiera, entendido como el poder de decisión que tiene un determinado gobierno tanto en la vertiente de gasto (capacidad para decidir dónde y cómo se emplean los recursos) como en la del ingreso (capacidad para modular cuántos y qué tipo de ingresos se pueden obtener). Las ventajas que se derivan del cumplimiento del principio de autonomía en un Estado descentralizado son muchas y variadas. Por una parte, se producen ganancias en términos de eficiencia derivadas de la prestación de unos servicios públicos más adaptados –en la medida que los prestan gobiernos más próximos al ciudadano– a las preferencias y necesidades de los ciudadanos y por otra, se posibilita una gestión más responsable del presupuesto cuando los gestores públicos se ven en la necesidad de soportar/beneficiarse de los costes/beneficios electorales de elevar/rebajar los impuestos para financiar aumentos/disminuciones del gasto público.

El sistema de financiación autonómico derivado de la Ley 21/2001 supuso un importante avance por lo que se refiere a la autonomía financiera por la parte del gasto, transfiriendo a las Comunidades Autónomas una competencia de gran peso presupuestario como es la sanidad, que se unía a otras competencias ya transferidas en las que resultaba destacable la educación.

La Ley 22/2009 no implicó avances significativos en lo que se refiere al ámbito competencial y por tanto, actualmente se siguen manteniendo unos niveles de autonomía financiera por la parte del gasto que entendemos suficientes, sin perjuicio de los condicionantes impuestos por decisiones tomadas por el Gobierno Central en los ámbitos de la sanidad, la educación y la dependencia, entre otros, que condicionan notablemente los niveles de gastos de las Comunidades Autónomas, sin que se atienda a lo establecido en la Disposición Adicional Sexta de la Ley 22/2009 en relación al principio de Lealtad Institucional.



Por lo que se refiere a la autonomía financiera por la parte del ingreso, conviene señalar el avance (aparente al menos) que supuso la Ley 22/2009. En este sentido, se produjo un incremento de las participaciones impositivas en el IRPF, el IVA (alcanzando el 50% en ambos) y en los principales impuestos especiales (alcanzando el 58%). Del mismo modo, se produjeron avances en los niveles de capacidad normativa en algunos tributos y pequeños avances en materia de gestión. Sin embargo, todavía existen -a nuestro juicio- importantes limitaciones a la autonomía financiera y la corresponsabilidad fiscal por las siguientes razones:

a) *El aumento de las participaciones impositivas no supone avances significativos de la autonomía financiera, si no van acompañados de mayores niveles de capacidad normativa.* La Ley 22/2009 únicamente supuso un cierto avance de capacidad normativa en IRPF y prácticamente mantuvo los niveles en los llamados tributos cedidos tradicionales. En la imposición indirecta (básicamente IVA e impuestos especiales) no se produjo ningún tipo de avance.

b) *Utilización unilateral de la capacidad normativa por parte del Gobierno Central en un impuesto compartido como el IRPF.* Las Comunidades Autónomas desde la aprobación de la Ley 22/2009 vieron ampliadas las competencias normativas fundamentalmente en materia de tarifa y deducciones sobre el 50% del IRPF, lo cual constituía a priori un incremento importante de autonomía financiera. Sin embargo, a pesar de tratarse de un impuesto con capacidad normativa compartida, el Gobierno Central ha utilizado desde el ejercicio 2012 todo el margen de capacidad normativa, anulando de facto la capacidad normativa que las Comunidades Autónomas mantienen en este impuesto, es decir, el Gobierno Central ha obviado el carácter compartido de este impuesto.

c) *El artículo 21.2 de la Ley 22/2009 supone una anulación total de la capacidad normativa que con carácter indirecto pudiesen tener las Comunidades Autónomas en el IVA y los impuestos especiales.* El artículo 21.2 de la Ley 22/2009 establece un sistema de revisión del fondo de suficiencia ante variaciones en los tipos impositivos del IVA y los impuestos especiales, de tal forma que los potenciales aumentos (disminuciones) de recaudación se



ven compensados automáticamente (mediante cálculos estimativos) del fondo de suficiencia, lo cual supone una anulación total de los potenciales aumentos (disminuciones) de recaudación de las Comunidades Autónomas en estos impuestos, a pesar de tratarse de impuestos compartidos.

d) *Las bases impositivas sobre las que las Comunidades Autónomas disponen de capacidad normativa, han sufrido un mayor deterioro como consecuencia de la crisis.* Este hecho ha provocado una reducción muy significativa de los ratios de autonomía tributaria.

e) *Reducido espacio fiscal y notables niveles de inseguridad jurídica en el ámbito de la tributación propia autonómica.* Las Comunidades Autónomas han padecido siempre unas fuertes limitaciones en sus posibilidades de creación de nuevos tributos, como consecuencia de los reducidos espacios fiscales que existen actualmente. De hecho, el escaso potencial de recaudación vinculado a la tributación propia autonómica se deriva del escaso tamaño de las bases impositivas y los pocos hechos imposables que las Comunidades pueden someter a gravamen, lo cual provoca limitaciones importantes en los tributos que constituyen el máximo exponente de la autonomía tributaria y la corresponsabilidad fiscal.

Además, la creación de nuevos tributos en el ámbito autonómico ha ido siempre acompañada de unos altísimos niveles de inseguridad jurídica motivados por la indefinición de los hechos imposables que en su caso podrían gravar las Comunidades Autónomas y la inexistencia de mecanismos que permitan identificar con carácter previo si las figuras tributarias propuestas superan las limitaciones establecidas por la LOFCA.

Todos los argumentos expuestos previamente provocan que los indicadores de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas muestren unos niveles muy inferiores a los que serían deseables y además, los datos disponibles ponen de manifiesto una reducción progresiva de tales indicadores como consecuencia de la crisis económica.



En el cuadro 1 se muestran los ratios de autonomía financiera para el ejercicio 2007 cuantificados en base al peso que suponen los ingresos (Derechos Reconocidos) con capacidad normativa –Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte, Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, Tasas, precios públicos y otros ingresos similares y tributación propia autonómica¹– sobre el total de ingresos no financieros.

En este caso, es de ver que las Comunidades Autónomas tenían en 2007 capacidad para modular al alza o a la baja el 23,66% de los ingresos no financieros, aunque existía una variabilidad importante entre comunidades.

Del mismo modo, en el cuadro 2 se muestra este mismo ratio para el ejercicio 2011, que demuestra una reducción muy importante hasta alcanzar el 14,36%, es decir, en el ejercicio 2011 con el modelo de la Ley 22/2009 las Comunidades Autónomas en su conjunto mantenían un nivel de dependencia financiera de las transferencias del Gobierno Central o las participaciones impositivas sin capacidad normativa superior al 85%, debido fundamentalmente al mayor deterioro de las bases impositivas con capacidad normativa durante la crisis económica (véase cuadro 3) y la desaparición temporal de algunos tributos como el Impuesto sobre el Patrimonio.

¹ No se incluyen los ingresos derivados del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas debido al argumento expuesto en el apartado b) anterior.



Cuadro 1
Ratio de Autonomía Financiera: Ejercicio 2007

| Comunidad Autónoma | Ingresos no financieros | Ingresos con capacidad normativa | Ratio autonomía financiera |
|----------------------|-------------------------|----------------------------------|----------------------------|
| Andalucía | 25.437.000,10 | 4.815.045,00 | 18,93% |
| Aragón | 4.309.003,15 | 942.786,95 | 21,88% |
| Asturias | 3.841.090,81 | 668.519,86 | 17,40% |
| Illes Balears | 3.026.552,20 | 1.000.283,42 | 33,05% |
| Canarias | 6.445.614,86 | 1.877.023,60 | 29,12% |
| Cantabria | 2.113.467,05 | 465.758,51 | 22,04% |
| Castilla-León | 8.507.278,52 | 1.352.667,61 | 15,90% |
| Castilla-Mancha | 6.506.777,17 | 1.246.509,89 | 19,16% |
| Cataluña | 21.809.512,13 | 5.985.652,87 | 27,45% |
| Extremadura | 4.224.175,43 | 488.459,82 | 11,56% |
| Galicia | 9.536.409,57 | 1.430.639,42 | 15,00% |
| Madrid | 17.382.678,39 | 5.717.598,01 | 32,89% |
| Murcia | 4.103.204,95 | 1.008.449,59 | 24,58% |
| Rioja | 1.096.294,42 | 237.386,16 | 21,65% |
| C. Valenciana | 13.233.478,31 | 3.753.204,57 | 28,36% |
| TOTAL | 131.572.537,05 | 30.989.985,29 | 23,55% |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Elaboración propia.

Cuadro 2
Ratio de Autonomía Financiera: Ejercicio 2011

| Comunidad Autónoma | Ingresos no financieros | Ingresos con capacidad normativa | Ratio autonomía financiera |
|----------------------|-------------------------|----------------------------------|----------------------------|
| Andalucía | 21.361.958,06 | 2.819.859,46 | 13,20% |
| Aragón | 3.880.312,73 | 579.274,36 | 14,93% |
| Asturias | 3.441.521,13 | 494.872,75 | 14,38% |
| Illes Balears | 2.377.939,82 | 492.837,31 | 20,73% |
| Canarias | 6.053.606,73 | 1.196.513,28 | 19,77% |
| Cantabria | 1.874.905,20 | 265.302,45 | 14,15% |
| Castilla-León | 7.082.433,30 | 761.637,18 | 10,75% |
| Castilla-Mancha | 5.598.820,11 | 663.387,92 | 11,85% |
| Cataluña | 19.628.713,25 | 2.831.901,12 | 14,43% |
| Extremadura | 3.626.292,33 | 429.630,28 | 11,85% |
| Galicia | 8.092.213,61 | 869.978,44 | 10,75% |
| Madrid | 15.864.458,96 | 2.633.921,40 | 16,60% |
| Murcia | 3.470.409,08 | 456.761,10 | 13,16% |
| Rioja | 1.064.118,06 | 143.203,21 | 13,46% |
| C. Valenciana | 11.041.185,66 | 1.801.004,77 | 16,31% |
| TOTAL | 114.458.888,04 | 16.440.085,02 | 14,36% |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Elaboración propia.



Cuadro 3
Variación de ingresos: Período 2007-2011

| Comunidad Autónoma | Variación Ingresos no Financieros 2007-2011 | Variación Ingresos con capacidad normativa 2007-2011 |
|--------------------|---|--|
| Andalucía | -0,16 | -0,41 |
| Aragón | -0,10 | -0,39 |
| Asturias | -0,10 | -0,26 |
| Illes Balears | -0,21 | -0,51 |
| Canarias | -0,06 | -0,36 |
| Cantabria | -0,11 | -0,43 |
| Castilla-León | -0,17 | -0,44 |
| Castilla-Mancha | -0,14 | -0,47 |
| Cataluña | -0,10 | -0,53 |
| Extremadura | -0,14 | -0,12 |
| Galicia | -0,15 | -0,39 |
| Madrid | -0,09 | -0,54 |
| Murcia | -0,15 | -0,55 |
| Rioja | -0,03 | -0,40 |
| C. Valenciana | -0,17 | -0,52 |
| TOTAL | -0,13 | -0,47 |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Elaboración propia.

3. LIMITACIONES AL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE EQUIDAD HORIZONTAL DESDE UN PUNTO DE VISTA ESTÁTICO Y DINÁMICO.

Un sistema de financiación de gobiernos subcentrales debería cumplir con el denominado principio de equidad horizontal, por el cual los distintos gobiernos pertenecientes a un mismo nivel deberían estar en disposición de prestar un nivel similar de servicios públicos, tanto desde un punto de vista estático (en un año base que se tome como referencia) como dinámico (a lo largo del tiempo), siempre que exijan esfuerzos fiscales también similares.

El cumplimiento de este principio tiende a garantizarse con transferencias de nivelación que permitan a las regiones disponer de unos niveles similares de recursos por unidad de necesidad.



3.1. EQUIDAD HORIZONTAL DESDE UN PUNTO DE VISTA ESTÁTICO

El sistema de financiación derivado de la Ley 22/2009 presenta limitaciones muy importantes al cumplimiento del principio de equidad horizontal, desde un punto de vista estático, por las siguientes razones:

3.1.1. La regla del *Statu Quo* como fundamento del sistema de financiación.

El sistema de financiación de la Ley 22/2009 parte de la cuantificación de unas necesidades globales de financiación en un año base (supuestamente el año 2007 aunque de facto los años base son 2009 y 2010) que equivalen a los recursos que proporcionaba el sistema de financiación de la Ley 21/2001 en ese año base, a los cuales se añaden una serie de recursos adicionales por parte del Estado en los ejercicios 2009 y 2010 –artículos 2 a 6 Ley 22/2009-.

Por otra parte, las necesidades globales de financiación de cada comunidad autónoma cuantificadas para los ejercicios 2009 y 2010 se financiaron en base a la capacidad tributaria de cada comunidad autónoma –art. 8-, la transferencia positiva o negativa del fondo de garantía de servicios públicos fundamentales –art. 9- y el fondo de suficiencia global positivo o negativo –art. 10- que actuaba como un mecanismo de cierre que permitía garantizar los recursos proporcionados a cada comunidad por la Ley 21/2001, es decir, el *statu quo*, y los recursos adicionales aportados por el Estado.

En consecuencia, el grado de equidad horizontal proporcionado por el sistema de financiación no dependía en ningún caso de la capacidad tributaria de las Comunidades Autónomas, ni tampoco del funcionamiento del fondo de garantía de servicios públicos fundamentales, sino que dependía exclusivamente del *statu quo* previo y de los criterios de distribución de los fondos adicionales proporcionados por el Estado. Lo anterior se acredita en los cuadros 4 y 5.

En el cuadro 4 se muestra la cuantificación de las necesidades globales de financiación en el ejercicio 2009 –en el ejercicio 2010 se produce exactamente la misma situación aunque en este caso se añaden los recursos adicionales aportados por el Estado en 2010- como el resultado de la agregación del *statu quo* y los recursos adicionales añadidos por el Estado.

Por su parte, en el cuadro 5 se muestra la forma de financiar las necesidades globales de financiación como la suma de la capacidad tributaria, el



fondo de garantía y el fondo de suficiencia. Nótese que el fondo de suficiencia actúa como un mecanismo de cierre del sistema que no guarda ni la más mínima relación con un criterio de nivelación previamente establecido –ya sea éste de capacidades fiscales, de necesidades de gasto o de ambos a la vez–, sino que simplemente permite alcanzar a todas las Comunidades Autónomas las necesidades globales de financiación en el ejercicio 2009 que de facto actúa como un año base del sistema.

Cuadro 4
Cuantificación de las necesidades globales de financiación 2009

| Comunidad Autónoma/ Ciudad | Total Statu Quo 2009 | Total recursos adicionales 2009 | Necesidades Globales de financiación 2009 |
|-------------------------------|-------------------------|------------------------------------|--|
| Cataluña | 15.214.740,10 | 1.049.357,14 | 16.264.097,24 |
| Galicia | 5.729.107,75 | 243.054,42 | 5.972.162,17 |
| Andalucía | 14.904.227,64 | 778.962,05 | 15.683.189,69 |
| Principado de Asturias | 2.273.533,55 | 54.261,73 | 2.327.795,29 |
| Cantabria | 1.401.128,34 | 55.210,15 | 1.456.338,49 |
| La Rioja | 703.737,89 | 44.948,87 | 748.686,76 |
| Región de Murcia | 2.392.718,45 | 211.455,96 | 2.604.174,41 |
| C. Valenciana | 8.288.774,94 | 778.879,85 | 9.067.654,79 |
| Aragón | 2.855.957,50 | 145.783,72 | 3.001.741,22 |
| Castilla-La Mancha | 3.924.816,60 | 259.141,28 | 4.183.957,88 |
| Canarias | 3.466.475,27 | 302.230,38 | 3.768.705,64 |
| Extremadura | 2.322.230,82 | 56.027,86 | 2.378.258,68 |
| Illes Balears | 1.718.400,14 | 204.715,99 | 1.923.116,14 |
| Madrid | 12.106.808,68 | 878.796,65 | 12.985.605,33 |
| Castilla y León | 5.411.011,21 | 174.027,56 | 5.585.038,77 |
| Total CC.AA. | 82.713.668,89 | 5.236.853,63 | 87.950.522,52 |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Elaboración propia.



Cuadro 5
Capacidad tributaria, Fondo de Garantía y Fondo de suficiencia: Ejercicio 2009

| Comunidad Autónoma/ Ciudad | Capacidad Tributaria 2009 | Fondo de Garantía Servicios Públicos Fundamentales 2009 | Fondo de Suficiencia Global 2009 | Necesidades Globales de financiación 2009 |
|-------------------------------|---------------------------|---|----------------------------------|---|
| Cataluña | 15.672.639,50 | -1.455.227,31 | 2.046.685,05 | 16.264.097,24 |
| Galicia | 4.342.099,98 | 880.601,61 | 749.460,57 | 5.972.162,17 |
| Andalucía | 11.645.015,53 | 2.659.014,15 | 1.379.160,01 | 15.683.189,69 |
| Principado de Asturias | 1.973.957,92 | 88.428,98 | 265.408,38 | 2.327.795,29 |
| Cantabria | 1.167.410,33 | -55.714,21 | 344.642,37 | 1.456.338,49 |
| La Rioja | 577.042,01 | 21.555,66 | 150.089,10 | 748.686,76 |
| Región de Murcia | 2.146.073,99 | 365.363,65 | 92.736,77 | 2.604.174,41 |
| C. Valenciana | 8.308.737,90 | 739.427,70 | 19.489,20 | 9.067.654,79 |
| Aragón | 2.680.403,38 | -37.110,51 | 358.448,35 | 3.001.741,22 |
| Castilla-La Mancha | 3.120.427,22 | 724.008,93 | 339.521,73 | 4.183.957,88 |
| Canarias | 1.712.326,07 | 1.752.613,99 | 303.765,58 | 3.768.705,64 |
| Extremadura | 1.430.744,00 | 556.138,29 | 391.376,39 | 2.378.258,68 |
| Illes Balears | 2.341.634,13 | -230.154,58 | -188.363,42 | 1.923.116,14 |
| Madrid | 15.416.043,39 | -3.180.398,76 | 749.960,70 | 12.985.605,33 |
| Castilla y León | 4.462.342,12 | 486.978,91 | 635.717,75 | 5.585.038,77 |
| Total CC.AA. | 76.996.897,49 | 3.315.526,50 | 7.638.098,53 | 87.950.522,52 |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Elaboración propia.



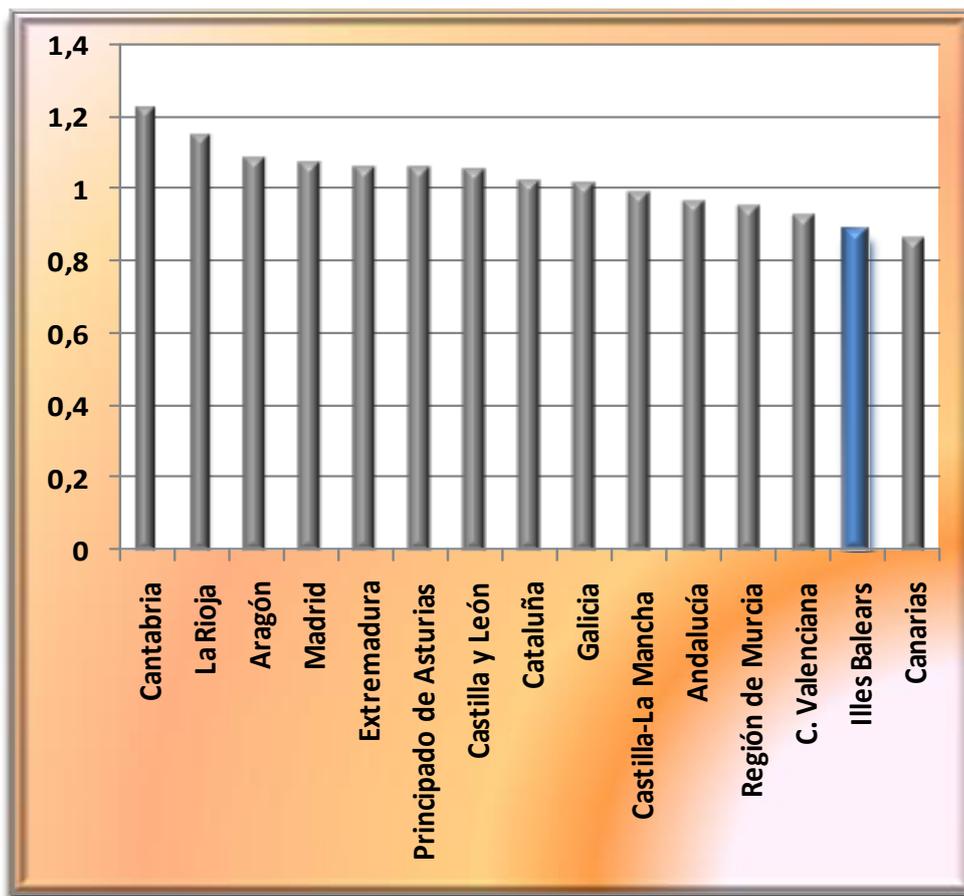
Cuadro 6
Cuantificación de las necesidades globales de financiación 2009:
competencias homogéneas por habitante ajustado

| Comunidad Autónoma/ Ciudad | Necesidades Globales de financiación 2009 | Competencias no homogéneas | Necesidades Globales de financiación 2009 (Competencias homogéneas) | Necesidades Globales de financiación 2009 (Competencias homogéneas)/hab ajustado | Necesidades Globales de financiación 2009 (Competencias homogéneas)/hab ajustado Índice |
|-------------------------------|---|----------------------------|---|--|---|
| Cataluña | 16.264.097,24 | 1.807.199,77 | 14.456.897,47 | 1.957,33 | 1,02 |
| Galicia | 5.972.162,17 | 179.560,59 | 5.792.601,58 | 1.952,38 | 1,02 |
| Andalucía | 15.683.189,69 | 570.213,14 | 15.112.976,56 | 1.849,76 | 0,96 |
| Principado de Asturias | 2.327.795,29 | 42.382,28 | 2.285.413,00 | 2.031,26 | 1,06 |
| Cantabria | 1.456.338,49 | 75.428,59 | 1.380.909,90 | 2.348,71 | 1,22 |
| La Rioja | 748.686,76 | 31.732,24 | 716.954,52 | 2.200,44 | 1,15 |
| Región de Murcia | 2.604.174,41 | 10.962,36 | 2.593.212,05 | 1.830,98 | 0,95 |
| C. Valenciana | 9.067.654,79 | 189.563,16 | 8.878.091,64 | 1.775,91 | 0,92 |
| Aragón | 3.001.741,22 | 49.767,92 | 2.951.973,30 | 2.086,12 | 1,09 |
| Castilla-La Mancha | 4.183.957,88 | 6.852,59 | 4.177.105,29 | 1.900,80 | 0,99 |
| Canarias | 3.768.705,64 | 143.262,27 | 3.625.443,37 | 1.664,68 | 0,87 |
| Extremadura | 2.378.258,68 | 4.314,56 | 2.373.944,12 | 2.031,85 | 1,06 |
| Illes Balears | 1.923.116,14 | 61.840,76 | 1.861.275,38 | 1.700,71 | 0,88 |
| Madrid | 12.985.605,33 | 613.514,21 | 12.372.091,12 | 2.058,31 | 1,07 |
| Castilla y León | 5.585.038,77 | 7.841,20 | 5.577.197,57 | 2.028,57 | 1,06 |
| Total CC.AA. | 87.950.522,52 | 3.794.435,65 | 84.156.086,87 | 1.921,77 | 1,00 |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Elaboración propia.



Gráfico 1
Necesidades globales de financiación 2009: Competencias homogéneas/hab ajustado Índice



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Elaboración propia.

Dado que el nivel de equidad del sistema de financiación depende en exclusiva del *statu quo* y los criterios de distribución de los recursos adicionales en el ejercicio 2009, se ha elaborado el cuadro 6 en el que se toma como referencia las necesidades globales de financiación a competencias homogéneas y se dividen por el número de habitantes ajustados².

² Si bien es cierto que los criterios de cuantificación de la población ajustada pueden ser claramente discutibles –tal como se comenta en apartados posteriores–, consideramos que son los criterios incluidos en la Ley 22/2009 que más se pueden aproximar las necesidades de gasto de las distintas Comunidades Autónomas.



Los resultados obtenidos ponen de manifiesto una enorme variabilidad de los recursos por habitante ajustado entre las diversas Comunidades Autónomas. En este sentido, existen comunidades cuya financiación se sitúa más de un 20% por encima de la media, mientras que existen otras, como por ejemplo las Illes Balears, que se sitúan un 12% por debajo de la media, siendo esta última comunidad la más perjudicada por el sistema de financiación de la Ley 22/2009 en esta fase.

¿Por qué se produce esta situación? A nuestro juicio dos razones:

- a) *El sistema de financiación de la Ley 21/2001 tuvo un comportamiento dinámico enormemente desigual entre Comunidades Autónomas y por tanto, en el ejercicio 2008 el sistema padecía notables deficiencias en términos de equidad, que lejos de resolverse en el sistema de la Ley 22/2009 se perpetuaron en el tiempo como consecuencia de la aplicación de la regla del *statu quo*.*
- b) *Los criterios de distribución de los recursos adicionales únicamente pretendían –véase artículo 5 de la Ley 22/2009– mantener el *statu quo* y ofrecer recursos adicionales a todas las Comunidades Autónomas. En ningún caso se abogaba por reducir las diferencias entre las comunidades en términos de equidad.*

Además, se utilizaron variables de reparto que difícilmente pueden considerarse variables de necesidades de gasto objetivas que no dependan del comportamiento de las distintas comunidades y ponderaciones y subponderaciones de fondos y variables totalmente discrecionales que no responden a ningún criterio técnico. A modo de ejemplo, ¿cómo se explican la cantidad de fondos, subfondos, variables y ponderaciones utilizados para repartir los recursos de los años 2009 y 2010, que sólo acaban afectando a unas pocas comunidades?, ¿cómo se explica que se utilicen variables como el número de personas reconocidas como dependientes que dependen del comportamiento previo que hubiesen tenido las distintas comunidades?.



3.1.2. Limitaciones en los cálculos de la capacidad tributaria.

Con el fin de conseguir que un sistema de financiación de gobiernos subcentrales tienda a cumplir el principio de equidad horizontal desde un punto de vista estático, resulta necesario aplicar un mecanismo que permita cuantificar de forma adecuada la capacidad de obtención de ingresos tributarios de los distintos gobiernos.

Para ello, es necesario tener muy en cuenta la distinción entre la capacidad tributaria o capacidad fiscal –capacidad de obtención de ingresos tributarios– que depende fundamentalmente de las bases impositivas que pueden someter a gravamen los distintos gobiernos y el esfuerzo fiscal exigido por los distintos gobiernos que depende básicamente de los tipos de gravamen.

A nuestro juicio los mecanismos utilizados en el actual sistema de financiación –véase artículo 8 Ley 22/2009– para cuantificar la capacidad tributaria de los llamados “*recursos tributarios sujetos a liquidación*” –que incluyen los recursos que reciben las comunidades por IRPF, IVA e impuestos especiales– junto al impuesto especial sobre determinados medios de transporte y el impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos– son acertados en la medida que se efectúa una distinción clara entre la capacidad de recaudación impositiva y los niveles de esfuerzo fiscal y se toma en consideración únicamente la primera.

Sin embargo, esta situación no se produce en el caso de los denominados “*recursos tributarios no sujetos a liquidación*” que incluyen el Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITPyAJD), Impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD), tributos sobre el juego y tasas afectas a servicios transferidos. En el caso del ITPyAJD la capacidad tributaria se cuantifica simplemente tomando un 85% de la recaudación real del impuesto en el año base y mientras que en el caso del ISD se toma en consideración el resultado de duplicar su valor normativo en 1999 actualizado por el incremento del ITE, en el caso de los tributos sobre el juego y las tasas afectas a servicios transferidos se utiliza el valor normativo en 1999 actualizado por el incremento del ITE.

Es decir, en todos estos tributos la capacidad tributaria se cuantifica atendiendo a criterios que nada tienen que ver con el tamaño de las bases que las diferentes comunidades pueden someter a tributación en el año base e incluso se trata de cuantificar la capacidad tributaria en tributos en los que resulta



inaplicable el concepto de base impositiva lo cual lleva a muchos países con sistemas similares al nuestro a la exclusión de estos tributos de los cálculos de la capacidad tributaria.

3.1.3. El fondo de garantía de servicios públicos fundamentales: un mecanismo dirigido en el buen sentido.

El artículo 9 de la Ley 22/2009 establece que 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 del Bienestar. Además, se instrumenta como un mecanismo de garantía en el cual participan todas las Comunidades Autónomas con un porcentaje de su capacidad tributaria y el Estado con aportaciones adicionales de recursos.

Este fondo actúa pues –en nuestra opinión– como un verdadero mecanismo de nivelación que distribuye los recursos en proporción a las necesidades de gasto en los servicios públicos fundamentales e inversamente proporcionales a las capacidades tributarias de las Comunidades Autónomas y por tanto, se trata de un fondo tendente a garantizar el principio de equidad horizontal.

Sin embargo, a pesar de tratarse de un mecanismo dirigido en el buen sentido, presenta algunas limitaciones que deberían ser consideradas:

- a) Dado que las Comunidades Autónomas efectúan aportaciones al fondo en proporción a su capacidad tributaria, deberían tenerse en cuenta las limitaciones comentadas en el apartado anterior referidas a los cálculos de la capacidad tributaria.
- b) Por otra parte, el porcentaje de aportación de las Comunidades Autónomas al fondo se fija en el 75% de la capacidad tributaria, con un criterio elegido *ad hoc* que entendemos que no se adapta a la realidad. En este sentido, conviene señalar que de los datos publicados por la Intervención General del Estado (IGAE) referidos a los empleos por grupos funcionales del sector Administraciones Públicas se desprende para el caso de las Comunidades Autónomas y en varios años, porcentajes inferiores al 75%.



- c) Del mismo modo, consideramos que si bien es cierto que la mayor parte de las variables de necesidades de gasto utilizadas para cuantificar la participación en el fondo podrían ser aceptables, no es menos cierto que algunas de las variables y ponderaciones deberían basarse en análisis más profundos referidos a los diferenciales de costes de prestación de los servicios públicos fundamentales en las diversas Comunidades Autónomas que permitiesen a su vez identificar algunos diferenciales de coste que no son recogidos en las variables utilizadas actualmente. Además, podrían existir sistemas de cálculo de las necesidades, utilizados en la experiencia comparada, que serían mucho más simples –por ejemplo utilizar únicamente la población censada– y transparentes, que acabarían dando resultados próximos al óptimo.

Conviene señalar, también, que la utilización de una única categoría de gasto no facilita la identificación de las variables y ponderaciones que deberían utilizarse, por ejemplo, en la competencia de sanidad y por tanto, convendría una mayor desagregación.

Por otra parte, existen variables como la insularidad cuya ponderación y distribución entre las dos comunidades insulares no se encuentra técnicamente justificada en base a estudios de diferenciales de costes. De hecho, los criterios utilizados para cuantificar la población ajustada no son los mismos que se acaban utilizando con posterioridad para repartir el Fondo de Competitividad, lo cual no deja de ser sorprendente. Además, existen diferenciales en los costes de prestación de los servicios públicos fundamentales que actualmente no se tienen en cuenta.

Por último, consideramos que algunas de las variables pueden implicar duplicidades y en este sentido, podría considerarse que la variable población mayor de sesenta y cinco años y la mayor utilización de los servicios sanitarios que se asocian a la misma, ya se encontraría incluida en la variable población protegida equivalente, salvo que se interpretase que la población mayor de sesenta y cinco años trata de valorar las diferencias en el número de usuarios potenciales de los servicios sociales en las distintas comunidades, cuestión que entendemos que no queda resuelta como consecuencia de la utilización de una única categoría de gasto.



3.1.4. El fondo de suficiencia global: el principal mecanismo de distorsión del sistema.

En el apartado 3.1.1 de este informe se ha puesto de manifiesto que el fondo de suficiencia global actúa como un mecanismo de cierre del sistema de financiación cuyo único objetivo es financiar las necesidades globales de financiación y, a fin de cuentas, garantizar el *statu quo* y los recursos adicionales asignados o atribuidos a cada Comunidad Autónoma. En consecuencia, no existe criterio alguno que defina objetivamente la distribución de este fondo.

De hecho, es el principal mecanismo de distorsión del sistema en la medida que el resultado final que acaba provocando no puede explicarse ni por diferencias en el coste de prestación de los servicios públicos –necesidades de gasto– ni por diferencias de capacidad fiscal entre Comunidades Autónomas y por tanto, constituye la principal –aunque no la única– fuente de inequidad horizontal.

De hecho, en el gráfico 1 se muestran las disparidades existentes entre las distintas Comunidades Autónomas. En este sentido, si el sistema de financiación respondiese a un criterio de necesidades de gasto similar al de la población ajustada, es evidente que los índices deberían situarse en todos los casos muy próximos a la unidad y por tanto, resulta imposible explicar diferencias de más de 20 puntos entre las distintas Comunidades Autónomas.

3.1.5. Limitaciones en el funcionamiento de los fondos de convergencia autonómica: fondo de cooperación y fondo de competitividad.

Los artículos 22 a 24 de la Ley 22/2009 regulan el funcionamiento de los denominados Fondos de convergencia autonómica cuyo objetivo es por una parte aproximar las Comunidades Autónomas de régimen común en términos de financiación por habitante ajustado y favorecer la igualdad y por otra favorecer el equilibrio económico territorial de Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

3.1.5.1. Fondo de cooperación.

En concreto, el fondo encargado de favorecer el equilibrio económico territorial es el denominado fondo de cooperación, al cual se añade –véase



artículo 24 de la Ley 22/2009- un segundo objetivo que consiste en complementar el sistema de financiación en la mejora del Estado del Bienestar. Sin embargo, aunque los objetivos del fondo pudiesen ser aceptables, consideramos que las limitaciones que presenta el mismo son a efectos prácticos de mucha relevancia:

- a) En primer lugar, se produce una clara duplicidad de fondos con idénticos objetivos que el fondo de cooperación. El primero de los subfondos en los que se distribuye el Fondo de Cooperación mantiene una duplicidad total, por una parte, con el Fondo de Compensación interterritorial regulado en la Ley 22/2001 y constituido al amparo de lo dispuesto en el artículo 158.2 de la Constitución Española y por otra, los fondos europeos con cofinanciación del Estado, cuyos objetivos son reducir los desequilibrios económicos interterritoriales y velar por la convergencia de la regiones en términos de renta.

Del mismo modo, el segundo de los subfondos mantiene una duplicidad con el Fondo de Garantía incluido en el propio sistema de financiación cuyo objetivo es mejorar las prestaciones de los servicios básicos que constituyen el Estado del Bienestar con una aportación específica del propio Estado, y utiliza para el reparto variables muy similares a las de este subfondo.

Por último, es preciso señalar que el objetivo del sistema de financiación autonómico debe ser que todas las Comunidades estén en disposición de prestar un nivel similar de servicios públicos fundamentales y por tanto, la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales debe abordarse, en su caso, por otras vías distintas al propio sistema de financiación.

- b) En segundo lugar, resulta sorprendente el nivel de discrecionalidad con el que se seleccionan las Comunidades Autónomas beneficiarias del fondo de cooperación. En este sentido, se utilizan hasta tres criterios para definir las comunidades beneficiarias y de hecho sólo cumplen cada criterio un número muy reducido de Comunidades, lo cual podría llevarnos a pensar que primero se seleccionaron las comunidades y con posterioridad los criterios.



- c) En tercer lugar, resulta también sorprendente que el fondo de cooperación se distribuya en dos subfondos y que los criterios de distribución de los mismos se basen en variables, ponderaciones y topes máximos que no se justifican en ningún criterio técnico.

3.1.5.2. Fondo de Competitividad.

El artículo 23 de la Ley 22/2009 establece como objetivo del Fondo de Competitividad el refuerzo de la equidad y la eficiencia en la financiación y la reducción de las diferencias en financiación homogénea per cápita entre Comunidades Autónomas y, supuestamente, el incentivo de la autonomía y la capacidad fiscal y el desincentivo de la competencia fiscal a la baja.

En la medida que se trata de un fondo concebido para equilibrar, al menos una parte, de las Comunidades Autónomas en términos de financiación por habitante, consideramos que se dirige hacia el cumplimiento del principio de equidad horizontal y por tanto, se enfoca en el buen sentido. No obstante, presenta algunas limitaciones que conviene remarcar:

- a) Las Comunidades Autónomas beneficiarias del fondo son aquellas cuyo índice de financiación per cápita ajustada –excluidas las competencias no homogéneas– sea inferior a la unidad o inferior a su índice capacidad fiscal per cápita ajustada. No obstante, la media que se utiliza para calcular el índice de financiación per cápita ajustada no incluye el fondo de cooperación ni tampoco el propio fondo de competitividad.
- b) El fondo se distribuye en función de la población ajustada relativa y se aplica un sistema de iteraciones hasta alcanzar el objetivo, que introduce una complejidad que consideramos innecesaria. De hecho, se podría proceder al reparto en función de la distancia a la media o al índice de capacidad fiscal, que además de ser un criterio más simple, daría unos resultados muy similares.
- c) La capacidad fiscal de las Comunidades Autónomas se computa de forma distinta, aunque consideramos que igualmente errónea, en el Fondo de Competitividad y en el Fondo de Garantía. En el primero, se contempla la posibilidad de utilizar los valores de recaudación real, cuando estos son inferiores a los valores normativos, en los cálculos de



capacidad fiscal, mientras que en el segundo esta opción no se contempla, lo cual puede dar lugar a cálculos distintos de una misma magnitud³.

- d) En el apartado 8 de la Disposición Adicional Primera de la Ley 22/2009 se fija un límite máximo al índice de capacidad fiscal estableciéndose en 1.05 para 2009 y en 1.06 para 2010 y siguientes. Sin embargo, nada impide que después de la distribución del fondo de cooperación y el fondo de competitividad existan Comunidades Autónomas cuyo índice de financiación por habitante ajustado supere ampliamente el 1.15 y en este caso no exista límite alguno.

De hecho, no existe inconveniente para que los fondos de garantía y suficiencia tomen valores negativos, en cambio este supuesto no se da en el fondo de competitividad aunque a priori podría tener bastante lógica si el objetivo fuese efectivamente reforzar el principio de equidad horizontal.

Además, la existencia de topes máximos puede provocar, y de hecho provoca, que parte de los recursos del Fondo de Competitividad no sean distribuidos entre las Comunidades Autónomas, impidiendo de esta forma que se alcance un mayor grado de equidad horizontal en el sistema.

3.1.6. Equidad horizontal y comportamiento estático del sistema.

En los cuadros 7, 8 y gráfico 2 se muestran los resultados que se obtienen del sistema de financiación de la Ley 22/2009 con todos los recursos del sistema y su correspondiente desagregación por fondos. Los datos se toman para el ejercicio 2010, en el cual se encontraban integrados la totalidad de los recursos adicionales del sistema aportados por el Estado.

³ En cualquier caso, tal como se ha comentado en apartados anteriores, los cálculos de la capacidad fiscal han de depender necesariamente del tamaño de las bases, distinguiendo claramente de los ingresos la parte atribuible a capacidad fiscal de la parte vinculada a diferencias en los niveles de esfuerzo fiscal. Evidentemente, la utilización de la recaudación real no cumple este requisito y por tanto, no puede considerarse un buen indicador de capacidad fiscal.



Del análisis de los resultados que se recogen el cuadro 8 y el gráfico 2 se deducen las importantes disparidades que presenta el sistema de financiación desde un punto de vista estático. En este sentido, se ponen de manifiesto diferencias entre comunidades superiores a los 400 euros por habitante ajustado, que evidentemente no pueden explicarse ni por diferencias de capacidad fiscal ni tampoco por diferencias de necesidades de gasto y por tanto, constituyen una evidencia clara del incumplimiento del principio de equidad horizontal desde un punto de vista estático referido a los servicios públicos fundamentales.

Cuadro 7
Recursos proporcionados por el sistema de financiación 2010 incluyendo fondos de convergencia autonómica

| Comunidad Autónoma/ Ciudad | Capacidad Tributaria 2010 | Fondo de Garantía Servicios Públicos Fundamentales 2010 | Fondo de Suficiencia Global 2010 | Fondos de convergencia + D.A. Tercera 2010 | Competencias no homogéneas 2010 |
|-------------------------------|---------------------------|---|----------------------------------|--|---------------------------------|
| Cataluña | 17.628.559,01 | -911.421,67 | 2.076.507,93 | 862.567,32 | 2.228.433,44 |
| Galicia | 5.015.322,78 | 1.153.124,38 | 1.055.069,13 | 380.005,91 | 285.067,36 |
| Andalucía | 13.428.016,04 | 3.540.588,49 | 1.985.979,82 | 499.887,25 | 905.260,77 |
| Principado de Asturias | 2.258.652,54 | 167.779,96 | 366.609,19 | 144.694,60 | 67.285,40 |
| Cantabria | 1.337.244,44 | -24.423,27 | 512.414,18 | 0,00 | 119.749,16 |
| La Rioja | 653.157,72 | 51.936,35 | 221.782,15 | 12.320,63 | 50.377,58 |
| Región de Murcia | 2.432.990,03 | 543.222,79 | 92.325,74 | 141.653,35 | 17.403,66 |
| C. Valenciana | 9.511.411,77 | 1.179.380,02 | -295.916,42 | 1.114.620,18 | 300.947,27 |
| Aragón | 3.062.367,87 | 49.465,72 | 496.872,20 | 51.218,51 | 79.085,68 |
| Castilla-La Mancha | 3.599.065,11 | 958.168,86 | 469.675,29 | 119.237,39 | 10.879,06 |
| Canarias | 1.766.708,36 | 2.305.903,65 | 367.618,96 | 187.893,20 | 227.440,77 |
| Extremadura | 1.674.843,58 | 679.580,21 | 586.718,65 | 164.470,72 | 6.849,73 |
| Illes Balears | 2.691.742,47 | -190.239,74 | -365.987,89 | 559.071,48 | 105.807,27 |
| Madrid | 17.057.270,94 | -2.699.760,70 | 538.436,01 | 367.413,92 | 974.004,82 |
| Castilla y León | 5.133.116,46 | 694.288,96 | 875.601,38 | 337.867,99 | 12.448,57 |
| Total CC.AA. | 87.250.469,12 | 7.497.594,00 | 8.983.706,34 | 4.942.922,45 | 5.391.040,54 |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Elaboración propia.



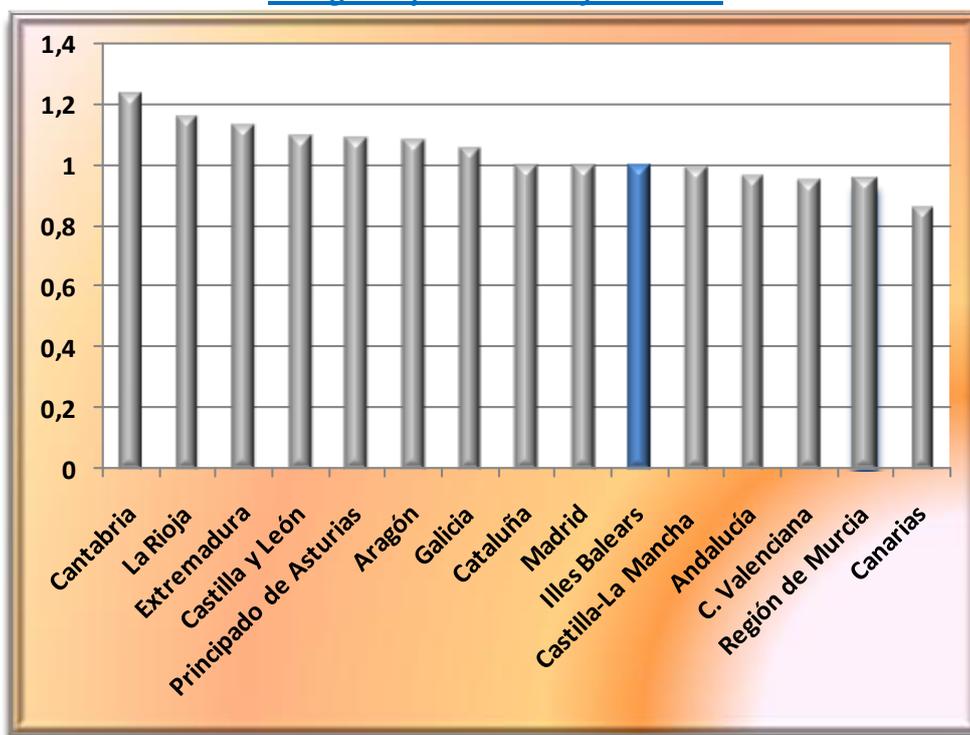
Cuadro 8
Recursos proporcionados por el sistema de financiación 2010 a competencias homogéneas por habitante ajustado

| Comunidad Autónoma/ Ciudad | Recursos totales del sistema 2010 Competencia homogéneas | Recursos totales del sistema 2010 Competencias homogéneas/hab ajustado | Recursos totales del sistema 2010 Competencias homogéneas/hab ajustado índice |
|-------------------------------|--|--|---|
| Cataluña | 17.427.779,149 | 2.344,149 | 1,000 |
| Galicia | 7.318.454,849 | 2.465,647 | 1,052 |
| Andalucía | 18.549.210,836 | 2.256,406 | 0,962 |
| Principado de Asturias | 2.870.450,889 | 2.552,850 | 1,089 |
| Cantabria | 1.705.486,186 | 2.885,918 | 1,231 |
| La Rioja | 888.819,272 | 2.716,263 | 1,158 |
| Región de Murcia | 3.192.788,259 | 2.232,522 | 0,952 |
| C. Valenciana | 11.208.548,270 | 2.232,522 | 0,952 |
| Aragón | 3.580.838,625 | 2.527,046 | 1,078 |
| Castilla-La Mancha | 5.135.267,585 | 2.324,790 | 0,991 |
| Canarias | 4.400.683,403 | 2.006,794 | 0,856 |
| Extremadura | 3.098.763,424 | 2.650,627 | 1,130 |
| Illes Balears | 2.588.779,053 | 2.344,149 | 1,000 |
| Madrid | 14.289.355,348 | 2.344,149 | 1,000 |
| Castilla y León | 7.028.426,214 | 2.560,995 | 1,092 |
| Total CC.AA. | 103.283.651,364 | 2.344,736 | 1,000 |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Elaboración propia.



Grafico 2
Recursos proporcionados por el sistema de financiación 2010 a competencias homogéneas por habitante ajusta: Índice



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Elaboración propia.

3.2. EQUIDAD HORIZONTAL DESDE UN PUNTO DE VISTA DINÁMICO

En los apartados anteriores se han analizado las limitaciones que presenta el sistema de financiación de la Ley 22/2009 para dar cumplimiento el principio de equidad horizontal desde un punto de vista estático. No obstante, un sistema de financiación de gobiernos subcentrales no sólo debe cumplir este principio en un momento temporal concreto, sino que debería tender a cumplir este principio a lo largo del tiempo.

Evidentemente, si un sistema de financiación presenta limitaciones importantes al cumplimiento de este principio desde un punto de vista estático – tal como hemos podido comprobar en apartados anteriores– resultará extremadamente complejo que este principio se acabe cumpliendo desde un punto de vista dinámico.



Sin embargo, en este apartado del informe asumiremos que en el año base del sistema se cumple el principio de equidad horizontal y trataremos de analizar las limitaciones que presenta el sistema a la hora de dar cumplimiento a este principio a lo largo de tiempo. En este contexto, consideramos que las disparidades que provoca el sistema de financiación de la ley 22/2009 a lo largo de tiempo tienen una gran trascendencia, destacando a nuestro juicio las siguientes cuestiones:

3.2.1. Limitaciones a la evolución de las entregas a cuenta derivadas de las participaciones impositivas.

Desde un punto de vista dinámico el sistema de financiación de la Ley 22/2009 –al igual que sucedía en sistemas de financiación anteriores– depende de un sistema de entregas a cuenta y de una liquidación definitiva que se fundamenta en la diferencia entre las entregas a cuenta y los recursos liquidados definitivos del sistema en el ejercicio $n-2$. Por tanto, el grado de equidad horizontal del sistema depende de dos componentes: (1) El grado de aproximación que exista entre las entregas a cuenta efectuadas en el ejercicio n y la liquidación definitiva que se acabe produciendo en este mismo ejercicio⁴ y (2) los mecanismos definidos en el sistema encaminados a garantizar la equidad horizontal desde un punto de vista dinámico.

En los artículos 12 a 18 de la Ley 22/2009 se definen los criterios para cuantificar las entregas a cuenta derivadas de las participaciones impositivas que corresponden a cada Comunidad Autónoma en el ejercicio n . Como regla general, la cuantía que recibe cada Comunidad Autónoma en forma de entrega a cuenta en el ejercicio n depende por una parte de la participación que tengan las Comunidades Autónomas en la predicción de recaudación que haga el Estado en un determinado impuesto en el ejercicio n y de los datos utilizados para efectuar la distribución de la participación impositiva entre las diversas Comunidades Autónomas que suelen coincidir con los datos del ejercicio $n-2$, dado su carácter definitivo en el ejercicio n .

⁴ Nótese que cuando existen diferencias significativas entre las entregas a cuenta del ejercicio n y la liquidación definitiva de este mismo ejercicio, estas se manifestarán en el ejercicio $n+2$ y nos indicaran, siempre que se produzcan disparidades importantes entre Comunidades Autónomas, que el sistema de financiación genera inequidad horizontal en el ejercicio n .



Durante los ejercicios 2009 y 2010 el sistema de entregas a cuenta tuvo un carácter totalmente transitorio en el cual las entregas derivadas de las participaciones impositivas se efectuaron de acuerdo al sistema de la Ley 21/2001, complementadas por anticipos que a priori intentaban aproximar, con mayor o menor fortuna, los recursos adicionales que se habían atribuido a las diversas Comunidades Autónomas en la Ley 22/2009. Por tanto, el único ejercicio en el que se ha aplicado el sistema de entregas a cuenta de la Ley 22/2009 y se dispone a día de hoy de datos definitivos para comprobar su eficacia es el ejercicio 2011.

Cuadro 9
Diferencias entre liquidación definitiva y entregas a cuenta participaciones impositivas 2011

| Comunidad Autónoma | Liquidación definitiva recursos tributarios sujetos a liquidación 2011 | Entregas a cuenta recursos tributarios sujetos a liquidación 2011 | Variación | % |
|------------------------|--|---|----------------------|---------------|
| Cataluña | 14.787.639,87 | 15.047.651,95 | -260.012,08 | -1,76% |
| Galicia | 4.239.631,37 | 4.174.608,95 | 65.022,42 | 1,53% |
| Andalucía | 10.750.887,87 | 11.028.019,38 | -277.131,51 | -2,58% |
| Principado de Asturias | 1.899.900,04 | 1.903.469,22 | -3.569,18 | -0,19% |
| Cantabria | 1.042.335,67 | 1.057.364,48 | -15.028,81 | -1,44% |
| La Rioja | 541.795,27 | 570.779,68 | -28.984,41 | -5,35% |
| Región de Murcia | 1.981.446,79 | 2.017.134,71 | -35.687,92 | -1,80% |
| C. Valenciana | 7.482.475,39 | 7.801.657,69 | -319.182,30 | -4,27% |
| Aragón | 2.462.244,54 | 2.513.259,99 | -51.015,45 | -2,07% |
| Castilla-La Mancha | 2.923.714,43 | 2.903.246,22 | 20.468,20 | 0,70% |
| Canarias | 1.262.448,74 | 1.321.548,82 | -59.100,08 | -4,68% |
| Extremadura | 1.387.824,57 | 1.364.773,00 | 23.051,57 | 1,66% |
| Illes Balears | 2.206.235,13 | 2.360.702,92 | -154.467,79 | -7,00% |
| Madrid | 14.484.092,46 | 14.855.206,29 | -371.113,83 | -2,56% |
| Castilla y León | 4.261.490,83 | 4.255.050,27 | 6.440,56 | 0,15% |
| Total | 71.714.162,98 | 73.174.473,59 | -1.460.310,60 | -2,04% |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Elaboración propia.

En el cuadro 9 se muestran las diferencias que se produjeron en el ejercicio 2011 entre las entregas a cuenta y la liquidación definitiva que se efectuó en



2013. En este caso, se observa que en términos globales las entregas a cuenta derivadas de los recursos tributarios sujetos a liquidación superaron en 1.460 millones de euros – 2,04%– a la liquidación definitiva, lo cual podría encontrarse dentro de lo razonable dado el carácter estimativo de las entregas a cuenta.

No obstante, las diferencias que se producen entre Comunidades Autónomas son muy notables, lo cual indica que los datos históricos utilizados para distribuir la recaudación entre las distintas Comunidades Autónomas provoca distorsiones importantes.

Ciertamente, la utilización de datos para el ejercicio 2011 puede no ser suficientemente representativa para extraer conclusiones definitivas. Sin embargo, el sistema de entregas a cuenta presenta importantes limitaciones a la hora de predecir la recaudación por participaciones impositivas de las distintas Comunidades o dicho de otro modo, cuando se producen evoluciones dispares de la actividad económica entre las distintas Comunidades se pueden producir distorsiones importantes en los importes de las entregas a cuenta.

De hecho, el sistema se ve absolutamente incapaz de predecir –y por tanto ajustar las entregas a cuenta– la distinta evolución de la actividad económica en las economías regionales, lo cual tiende a provocar una sobreestimación de las entregas a cuenta de las regiones que sufren mayores caídas de la actividad económica y una infraestimación de las entregas en las regiones que sufren menores caídas o incluso aumentos de la actividad económica.

La situación descrita no sólo genera notables disparidades fiscales en el ejercicio corriente, sino que provoca importantes diferencias en las posibilidades que tienen las diversas Comunidades Autónomas a la hora de dar cumplimiento a unos objetivos de estabilidad presupuestaria que suelen ser idénticos para todas. Además, las entregas a cuenta condicionan el ITE y por tanto, la evolución de todos los recursos del sistema que dependen del mismo.



3.2.2. La evolución del fondo de garantía de servicios públicos fundamentales: un buen mecanismo para mantener la equidad del sistema.

En apartados anteriores se ha puesto de manifiesto que el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales muestra un comportamiento razonable en términos de equidad desde un punto de vista estático y en este apartado, cabe señalar que este fondo también muestra un buen comportamiento desde un punto de vista dinámico.

La razón que explica este hecho es la cuantificación anual que se efectúa de este fondo y por tanto, la actualización anual de la capacidad tributaria que permite cuantificar la aportación de las Comunidades al fondo y los valores de las variables que definen la participación en el mismo. Se trata pues de un fondo que permite corregir las posibles inequidades que se puedan producir a lo largo del tiempo, generando una estabilidad notable del sistema.

En cualquier caso, este fondo padece también algunas deficiencias que convendría corregir:

a) El fondo de garantía se somete al sistema de entregas a cuenta, lo cual obliga a efectuar predicciones del mismo para cada Comunidad Autónoma en un ejercicio n y realizar una liquidación definitiva en el ejercicio $n+2$. Dado que la predicción se efectúa en base a estimaciones de la capacidad tributaria y las necesidades de gasto para cada Comunidad, padece también las limitaciones mencionadas para el caso de las entregas a cuenta de las participaciones impositivas.

b) El cálculo de los valores normativos de los recursos tributarios que no se liquidan por el Estado, padece deficiencias importantes que no se deben a errores de predicción que se acaben corrigiendo con una liquidación definitiva, sino que se trata -a nuestro juicio- de un error en el cálculo de los valores normativos de estos tributos desde un punto de vista dinámico.



Resulta sorprendente que el valor normativo del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados evolucione en los mismos términos que los rendimientos definitivos por IRPF, IVA e IIEE de fabricación percibidos por cada Comunidad Autónoma. Esta evolución pueden mantener una correlación nula con la variación de las bases impositivas de este impuesto en las distintas Comunidades, lo cual nos lleva a pensar que se ha seleccionado un indicador que puede presentar –y de hecho presenta– importantes deficiencias.

Del mismo modo, sorprende también que los valores normativos del resto de tributos no sujetos a liquidación evolucione en función del ITE, asumiendo que las bases impositivas de estos impuestos muestran en la práctica un comportamiento similar al de los tributos del Estado.

En cuadro 10 se muestran las diferencias entre los valores normativos y las recaudación real en los diferentes tributos no sujetos a liquidación.

Evidentemente, la recaudación real no constituye un buen indicador de capacidad tributaria puesto que se produce una mezcla de capacidad y esfuerzo fiscal que debería distinguirse, pero resulta sorprendente que los valores normativos del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales superan para la mayoría de las Comunidades la recaudación real. Esta situación no tiene ningún sentido, salvo que se quiera interpretar que las Comunidades redujeron los niveles de esfuerzo fiscal hasta situar la recaudación real por debajo de la capacidad fiscal y como, evidentemente, este hecho no se produjo en la práctica, sólo nos queda apelar al deficiente mecanismo de cálculo de los valores normativos en estos impuestos para explicar esta situación⁵.

⁵ Es probable que el legislador la previese que los valores normativos pudiesen superar la recaudación real en estos tributos y por ello, estableció topes máximos establecidos en los valores reales para el caso del cálculo de la capacidad fiscal en el Fondo de Competitividad.



Cuadro 10
Valores normativos y recaudación real Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales ejercicio 2011

| Comunidad Autónoma | Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (Terminos normativos 2011) | Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (Recaudación Real 2011) | Terminos normativos 2011 /Recaudación real 2011 % |
|-------------------------------|--|---|---|
| Cataluña | 1.282.730,54 | 1.231.754,08 | 96,03% |
| Galicia | 305.894,57 | 267.930,49 | 87,59% |
| Andalucía | 1.224.244,53 | 1.148.811,76 | 93,84% |
| Principado de Asturias | 121.873,14 | 119.944,99 | 98,42% |
| Cantabria | 168.817,33 | 99.502,00 | 58,94% |
| La Rioja | 55.614,03 | 60.378,19 | 108,57% |
| Región de Murcia | 266.958,21 | 212.359,17 | 79,55% |
| C. Valenciana | 914.750,10 | 754.410,70 | 82,47% |
| Aragón | 233.197,91 | 195.555,49 | 83,86% |
| Castilla-La Mancha | 337.811,19 | 269.149,00 | 79,67% |
| Canarias | 213.724,33 | 257.306,84 | 120,39% |
| Extremadura | 117.764,91 | 98.498,08 | 83,64% |
| Illes Balears | 262.412,70 | 244.722,69 | 93,26% |
| Madrid | 1.311.856,40 | 1.117.571,25 | 85,19% |
| Castilla y León | 322.243,37 | 278.333,64 | 86,37% |
| Total | 7.139.893,25 | 6.356.228,37 | 89,02% |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Elaboración propia.

Además, es muy probable que la situación descrita se vea agravada en los ejercicios 2012 y siguientes, es decir, que las diferencias entre los valores normativos y la recaudación real se vean incrementadas, puesto que las bases de los impuestos estatales pueden haber sufrido un menor deterioro de las bases de los tributos cedidos tradicionales y además, en estos años el Estado ha elevado la presión fiscal en estos impuestos.



3.2.3. La evolución del fondo de suficiencia: una fuente de distorsiones y discrecionalidad

En el artículo 20 de la Ley 22/2009 se regula el mecanismo de evolución dinámica del Fondo de Suficiencia Global estableciéndose, como en los casos anteriores, un sistema de entregas a cuenta con una posterior liquidación definitiva y un mecanismo de evolución del fondo a lo largo del tiempo.

El sistema de entregas a cuenta presenta limitaciones similares a las apuntadas previamente para el resto de fondos y es el mecanismo de evolución dinámica el merece un análisis más pormenorizado.

En este caso, el mecanismo de evolución consiste simplemente en vincular los recursos del fondo al ITE, lo cual acaba provocando distorsiones muy notables por las siguientes razones:

a) La evolución en función del ITE se aplica tanto si el fondo toma valores positivos como valores negativos. Este mecanismo provoca que las Comunidades Autónomas con fondo de suficiencia negativo se vean obligadas a incrementar sus aportaciones sin que los ingresos de la propia comunidad se vean incrementados en una proporción similar. En cualquier caso, si las variaciones del ITE se producen como consecuencia de las variaciones en bases impositivas, las Comunidades Autónomas con un Fondo de Suficiencia negativo verían aumentar/disminuir el fondo en proporciones que podrían ser similares a los aumentos/disminuciones de sus ingresos.

Sin embargo, cuando las variaciones del ITE se deben a variaciones en los tipos impositivos se produce una distorsión del sistema como consecuencia de la aplicación del artículo 21.2 de la Ley 22/2009. En este caso, se producirá un incremento/disminución del fondo negativo sin que se hay producido variación alguna en la financiación recibida por la Comunidad Autónoma, lo cual supone un perjuicio muy notable.



b) El artículo 21.2 de la Ley 22/2009 provoca perjuicios muy notables para aquellas Comunidades Autónomas que presentan un Fondo de Suficiencia negativo y/o unos niveles altos de capacidad tributaria. El mecanismo de revisión que prevé este artículo ante variaciones en los tipos impositivos estatales de los impuestos especiales de fabricación e IVA, se ha traducido en los últimos tiempos en compensaciones en el fondo de suficiencia que han creado disparidades y fuertes distorsiones.

En primer lugar, se presenta una problemática de estimación de las compensaciones a aplicar a cada una de las Comunidades Autónomas no sólo en el ejercicio en el que se efectúa la entrega a cuenta, sino también en la liquidación definitiva. Además, no se explica en ningún apartado de la Ley 22/2009 el mecanismo utilizado para distinguir los aumentos/disminuciones de ingresos que se producen por variaciones en los tipos, de aquellos que se producen por variaciones en las bases.

En segundo lugar, se aplican mayores compensaciones a aquellas Comunidades Autónomas que presentan mayores niveles de capacidad fiscal, introduciendo de este modo una distorsión en el sistema.

Por último, las compensaciones pueden provocar un incremento muy notable del fondo de suficiencia negativo, lo cual provoca aportaciones muy superiores en términos absolutos cuando se producen incrementos del ITE tal como ha sucedido en los últimos tiempos.

3.2.4. Fondos de Convergencia Autonómica: no sometidos al sistema de entregas a cuenta

La Disposición Transitoria Segunda de la Ley 22/2009 estableció la posibilidad de que el Ministerio de Economía y Hacienda concediese con una cierta gradualidad para los ejercicios 2009, 2010 y 2011 anticipos de los fondos y recursos adicionales del nuevo sistema de financiación.



En el ejercicio 2009, el Ministerio concedió a las Comunidades Autónomas cuantías muy importantes en forma de anticipos que dieron lugar en 2011 a una liquidación definitiva de 2009 con unos importes a compensar a las Comunidades Autónomas que superaron los 18.000 millones de euros. Sin embargo, ya en el ejercicio 2010 las cuantías concedidas por anticipos se vieron fuertemente reducidas y fue en 2011 el ejercicio en el cual no se concedió anticipo alguno a pesar de lo que recogía para ese año la mencionada Disposición Transitoria Segunda.

Este tratamiento provocó notables perjuicios para aquellas Comunidades Autónomas cuya financiación dependía en gran medida de los Fondos de Convergencia Autonómica que de una forma sorprendente y a diferencia del resto de fondos del sistema, no se sometían al sistema de entregas a cuenta y por tanto, únicamente se manifestaban en el ejercicio en el que se efectuaba la liquidación definitiva.

En cuadro 11 se muestran las proporciones que supusieron las liquidaciones definitivas del sistema de financiación puestas de manifiesto en 2012 y 2013 para los ejercicios 2010 y 2011, sobre el total de recursos del sistema de financiación incluyendo los fondos de convergencia autonómica.

En la mayor parte de los casos, las liquidaciones fueron positivas como consecuencia de la ausencia de entregas a cuenta de los fondos de convergencia autonómica. Sin embargo, para algunas Comunidades Autónomas -y muy especialmente para las Illes Balears- el perjuicio que se produjo fue muy notable.

Las liquidaciones definitivas de 2010 y 2011 para Baleares fueron positivas por importes de 429 y 527 millones de euros, respectivamente, que suponían el 16% y el 20% del total de recursos del sistema incluyendo los fondos de convergencia. Este hecho, produjo disparidades muy importantes en estos dos ejercicios para Comunidades Autónomas como Baleares y al mismo tiempo, provocó importantes diferencias entre Comunidades en cuanto a las posibilidades de alcanzar unos objetivos de estabilidad presupuestaria que eran equivalentes para todas ellas.



Cuadro 11
Liquidación definitiva del sistema sobre el total de recursos del sistema de financiación

| Comunidad Autónoma | Liquidación definitiva/total recursos del sistema de financiación 2010 | Liquidación definitiva/total recursos del sistema de financiación 2011 |
|-------------------------------|--|--|
| Cataluña | 4,66% | 4,46% |
| Galicia | 4,76% | 4,36% |
| Andalucía | 1,49% | 2,47% |
| Principado de Asturias | 4,89% | 4,40% |
| Cantabria | 5,76% | 2,07% |
| La Rioja | 6,57% | 1,84% |
| Región de Murcia | 3,25% | 4,51% |
| C. Valenciana | 6,32% | 8,48% |
| Aragón | 4,27% | 3,40% |
| Castilla-La Mancha | 3,31% | 2,56% |
| Canarias | -1,01% | 1,81% |
| Extremadura | 2,99% | 1,39% |
| Illes Balears | 15,92% | 20,03% |
| Madrid | 8,34% | 2,09% |
| Castilla y León | 4,51% | 3,88% |
| Total | 4,69% | 4,16% |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Elaboración propia.

3.2.5. *Equidad horizontal y evolución dinámica del sistema*

Con el fin de evaluar el impacto aproximado de las limitaciones de la evolución dinámica del sistema de financiación sobre la equidad horizontal, se ha elaborado el cuadro 12 en el que se recogen las entregas a cuenta del sistema y las liquidaciones definitivas de cada ejercicio divididas por la población ajustada del ejercicio 2011 –último dato disponible– y expresadas en forma de índice respecto a la media.



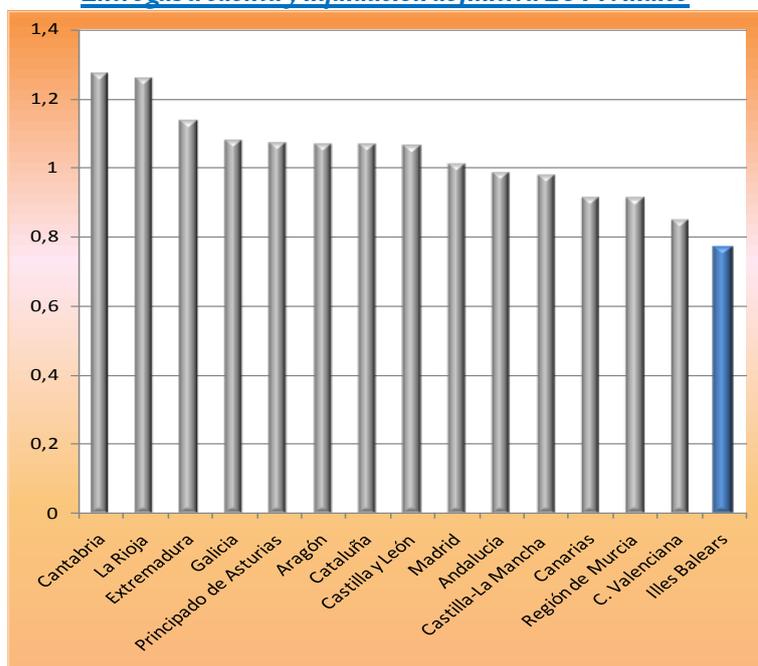
Cuadro 12
Entregas a cuenta y liquidaciones definitivas para los ejercicios 2011 a 2014

| Comunidad Autónoma | Entregas a cuenta 2011 + liquidación defin. 2009 | Entregas a cuenta 2012 + liquidación defin. 2010 | Entregas a cuenta 2013 + liquidación defin. 2011 | Entregas a cuenta 2014 + liquidación prev. 2012 |
|------------------------|--|--|--|---|
| Cataluña | 1,065 | 1,073 | 1,072 | 1,065 |
| Galicia | 1,078 | 1,079 | 1,098 | 1,095 |
| Andalucía | 0,985 | 0,956 | 0,983 | 0,991 |
| Principado de Asturias | 1,071 | 1,078 | 1,086 | 1,086 |
| Cantabria | 1,269 | 1,298 | 1,329 | 1,332 |
| La Rioja | 1,256 | 1,265 | 1,269 | 1,266 |
| Región de Murcia | 0,912 | 0,904 | 0,925 | 0,923 |
| C. Valenciana | 0,846 | 0,864 | 0,866 | 0,858 |
| Aragón | 1,067 | 1,058 | 1,073 | 1,080 |
| Castilla-La Mancha | 0,978 | 0,971 | 0,983 | 0,969 |
| Canarias | 0,914 | 0,836 | 0,870 | 0,900 |
| Extremadura | 1,136 | 1,108 | 1,135 | 1,161 |
| Illes Balears | 0,770 | 0,915 | 0,909 | 0,911 |
| Madrid | 1,010 | 1,034 | 0,948 | 0,950 |
| Castilla y León | 1,062 | 1,057 | 1,071 | 1,054 |
| Total | 1,000 | 1,000 | 1,000 | 1,000 |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Elaboración propia.

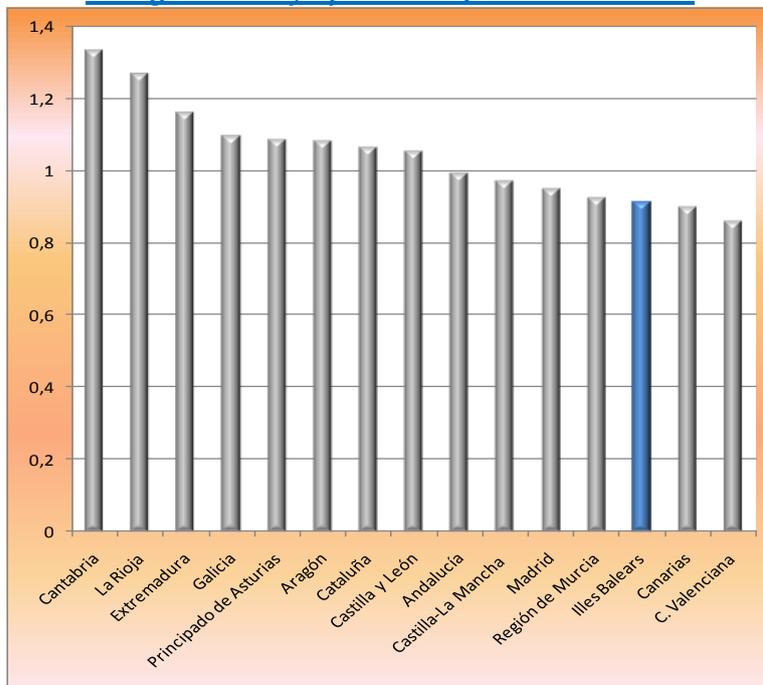


Gráfico 3
Entregas a cuenta y liquidación definitiva 2011: índice



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Elaboración propia.

Gráfico 4
Entregas a cuenta y liquidación definitiva 2014: índice



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Elaboración propia.



Del análisis de los datos recogidos en cuadro 12 y los gráficos 3 y 4 se deducen claramente las importantes distorsiones⁶ que mantiene el sistema de financiación en el período 2011-2014. En este sentido, existen Comunidades Autónomas en las que los importes de las entregas a cuenta por habitante ajustado siempre se sitúan por debajo de la media.

A nuestro juicio, las razones que explican este hecho son por una parte las notables limitaciones en términos equidad horizontal que padece el sistema desde un punto de vista estático y que han sido ampliamente comentadas en apartados anteriores y por otra, las limitaciones comentadas en los apartados anteriores respecto al sistema de entregas a cuenta, en las que destaca la inexistencia de entregas de los fondos que tienden a mejorar el sistema en términos de equidad horizontal –fondo de competitividad– y las disparidades dinámicas que genera el fondo de suficiencia.

4. LIMITACIONES AL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE EQUIDAD VERTICAL DESDE UN PUNTO DE VISTA ESTÁTICO Y DINÁMICO

Se produce un desequilibrio vertical cuando la relación entre las necesidades de gasto y los ingresos disponibles de los diversos niveles de gobierno que conforman un Estado es diferente, es decir, el nivel de cobertura de los impuestos no es equivalente. Como regla general, cuando existen inequidades de tipo vertical se solucionan con transferencias del gobierno central hacia los gobiernos subcentrales con el fin de garantizar los mismos grados de cobertura de las necesidades de gasto en todos los niveles de gobierno.

Por otra parte, cuando se analiza si un sistema de financiación cumple el principio de equidad vertical pueden plantearse dos enfoques: (1) Un enfoque estático por el cual se analiza su cumplimiento en un momento temporal concreto y (2) otro dinámico en el que el análisis afecta a la evolución del sistema.

⁶ Puede que parte de las distorsiones puedan venir explicadas por la falta de corrección de los datos por los importes que suponen la financiación de las competencias no homogéneas. Este hecho, puede distorsionar el índice en Comunidades Autónomas como Cataluña con importes elevados de financiación por competencias no homogéneas.



Con el sistema de financiación de la Ley 22/2009 se produjo un avance importante en términos de equidad vertical desde un punto de vista estático. En este sentido, conviene reconocer el esfuerzo del Gobierno Central en los ejercicios 2009 y 2010 para avanzar en la corrección de desequilibrios verticales que se habían acumulado en el sistema de financiación de la Ley 21/2001 y que se tradujeron en una aportación adicional al sistema situada en el entorno de los 11.000 millones de euros.

En cualquier caso, aunque la cuantificación de los desequilibrios verticales entre el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas resulta en la práctica compleja, debido al carácter relativo de las necesidades de gasto, un indicador que consideramos razonable, es el nivel de déficit estructural (presupuestario o primario) de las Comunidades Autónomas.

El hecho de que las Comunidades Autónomas, una vez descontado el impacto del ciclo en sus cuentas presupuestarias, presenten niveles de déficit estructural nos indica una falta de recursos para financiar unas competencias que, como es bien sabido, son muy rígidas a la baja –no son cíclicas–.

Para mostrar la situación descrita se ha elaborado el cuadro 13 en el que se muestra el déficit presupuestario estructural de las Comunidades Autónomas en los ejercicios 2009 y 2010 y el acumulado para este nivel de gobierno. Aunque la cantidad agregada no puede atribuirse íntegramente al desequilibrio vertical, puesto que hay decisiones de gasto que solamente corresponden a las Comunidades, tampoco es aceptable atribuir todo el desequilibrio a la gestión de las mismas. Además, esta situación se da durante casi todo el período 1994-2010, indicando que no es un hecho puntual en el proceso de descentralización en España, sino que es algo estructural en las relaciones financieras entre el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas.



Cuadro 13
Déficit presupuestario estructural de las Comunidades Autónomas

| Comunidad Autónoma | Ejercicio 2009 | Ejercicio 2010 |
|------------------------|--------------------|--------------------|
| Cataluña | -4.478.709 | -4.611.974 |
| Galicia | -371.565 | -860.183 |
| Andalucía | -1.736.609 | -2.006.426 |
| Principado de Asturias | -171.550 | -318.417 |
| Cantabria | -124.605 | -361.426 |
| La Rioja | -53.422 | -195.403 |
| Región de Murcia | -130.979 | -901.764 |
| C. Valenciana | -1.433.481 | -2.350.906 |
| Aragón | -505.610 | -678.749 |
| Castilla-La Mancha | -1.588.205 | -1.689.495 |
| Canarias | -301.562 | -443.098 |
| Extremadura | -312.545 | -334.117 |
| Illes Balears | -700.242 | -841.352 |
| Madrid | -566.789 | -629.629 |
| Castilla y León | -599.959 | -1.165.015 |
| Navarra | -283.306 | -284.647 |
| País Vasco | -2.365.805 | -1.353.782 |
| Total | -15.724.941 | -19.026.382 |

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, los desequilibrios verticales no se producen únicamente en un año en concreto, sino que pueden ser crecientes a lo largo del tiempo debido a evoluciones dispares de los ingresos tributarios del Gobierno Central y las Comunidades Autónomas o de las necesidades de gasto.

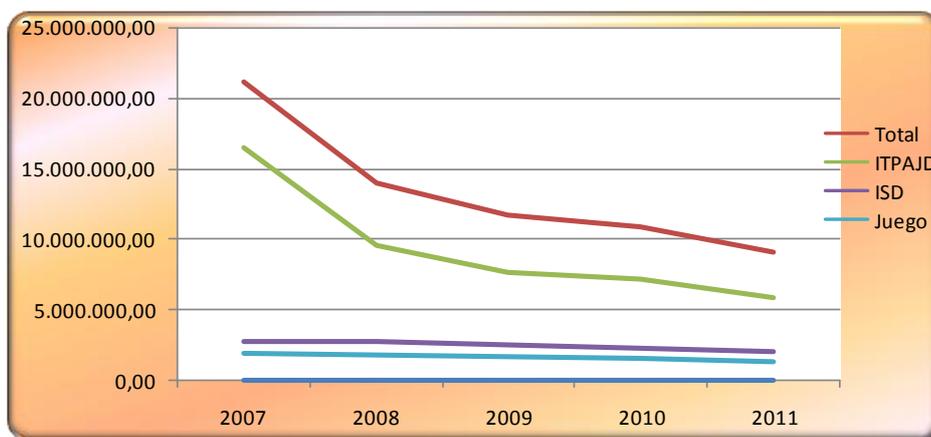
Por lo que se refiere a los ingresos tributarios, cabe señalar la importante disparidad que se ha producido en su evolución. En este sentido, los ingresos del Estado han evolucionado de forma más favorable que los ingresos de las Comunidades Autónomas, debido fundamentalmente al mayor deterioro de las bases impositivas en manos de las Comunidades en relación a las del Estado y el ejercicio de competencias normativas por parte del Estado en impuestos



compartidos que por aplicación del artículo 21.2 de la Ley 22/2009 han supuesto más ingresos para el Estado, pero no para las Comunidades Autónomas.

Gráfico 5
Ingresos reales de tributos no sujetos a liquidación

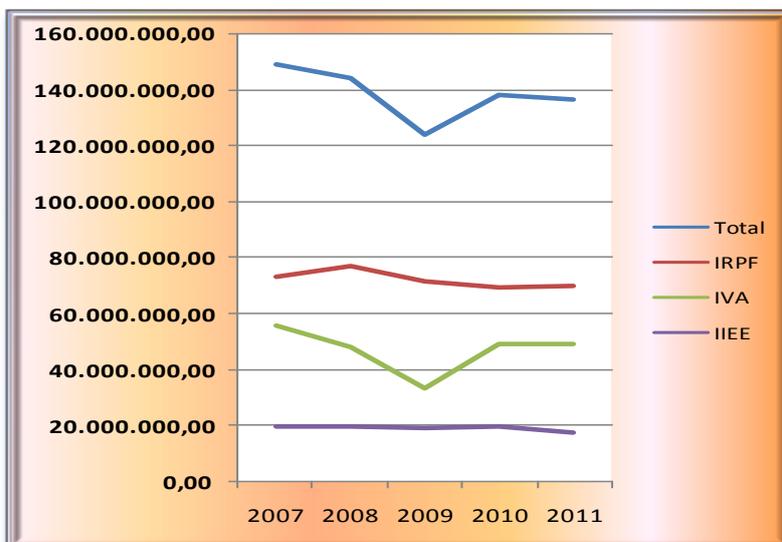
| Años | Total | ITPAJD | ISD | Juego |
|------|---------------|---------------|--------------|--------------|
| 2007 | 21.106.312,00 | 16.445.888,00 | 2.745.723,00 | 1.914.701,00 |
| 2008 | 14.001.221,00 | 9.534.846,00 | 2.730.481,00 | 1.735.894,00 |
| 2009 | 11.644.756,00 | 7.592.877,00 | 2.470.750,00 | 1.581.129,00 |
| 2010 | 10.794.080,00 | 7.156.024,00 | 2.169.319,00 | 1.468.737,00 |
| 2011 | 9.063.628,00 | 5.860.845,00 | 1.964.493,00 | 1.238.290,00 |



Fuente: Generalitat Valenciana

Gráfico 6
Ingresos reales de tributos sujetos a liquidación

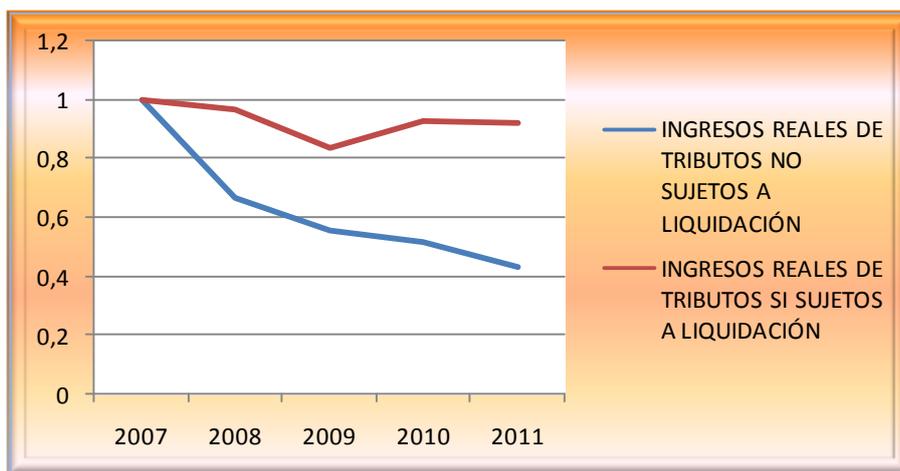
| Años | Total | IRPF | IVA | IIEE |
|------|----------------|---------------|---------------|---------------|
| 2007 | 149.070.109,80 | 73.434.763,55 | 55.849.369,06 | 19.785.977,23 |
| 2008 | 144.483.349,10 | 76.893.710,42 | 48.020.767,74 | 19.568.870,97 |
| 2009 | 124.334.020,80 | 71.419.058,84 | 33.566.626,40 | 19.348.335,52 |
| 2010 | 138.370.191,50 | 69.480.676,40 | 49.086.414,82 | 19.803.100,23 |
| 2011 | 136.867.558,00 | 69.955.288,81 | 49.302.074,96 | 17.610.194,23 |



Fuente: Generalitat Valenciana

Gráfico 7
Evolución en porcentaje tributos reales sujetos y no sujetos a liquidación.

| Años | INGRESOS REALES DE TRIBUTOS NO SUJETOS A LIQUIDACIÓN | INGRESOS REALES DE TRIBUTOS SI SUJETOS A LIQUIDACIÓN |
|------|--|--|
| 2007 | 100,00% | 100,00% |
| 2008 | 66,33% | 96,92% |
| 2009 | 55,17% | 83,40% |
| 2010 | 51,14% | 92,80% |
| 2011 | 42,94% | 91,81% |



Fuente: Generalitat Valenciana



Por otra parte, a pesar de los esfuerzos de contención de gasto desarrollados por las Comunidades Autónomas y que han traído como resultado una importante reducción del déficit público autonómico, existen todavía notables rigideces de tipo estructural que dificultan enormemente el cumplimiento de la senda de consolidación fiscal establecida. Como es de sobras conocido, las mayores dificultades se producen en los servicios fundamentales que componen el Estado del Bienestar que se encuentran fuertemente regulados por normativa básica del Estado que en muchos casos ejerce una fuerte presión al alza del gasto en estos servicios o como mínimo impide que los esfuerzos de contención que se desarrollan, tengan los efectos esperados.

El resultado práctico del sistema de financiación de la Ley 22/2009 ha sido pues unos ingresos tributarios cuya evolución es más desfavorable para las Comunidades Autónomas respecto al Gobierno Central y unos gastos rígidos y con una fuerte presión al alza, que ha dado lugar a aumentos sustanciales de la inequidad vertical.

5. OTRAS LIMITACIONES DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.

5.1. *El principio de lealtad institucional: una escasa aplicación práctica.*

El principio de lealtad institucional en el ámbito de la financiación autonómica tiene una gran transcendencia y prueba de ello es que ya se recogía en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) (en su modificación a partir de la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre), y no solo eso sino que también se recoge explícitamente en la propia 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 y en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Sin embargo, a pesar de ese reconocimiento, poco se ha hecho a partir de 2009 para garantizar el cumplimiento del principio en cuestión y siguen dándose casos de incumplimiento de este principio por parte del Gobierno Central. También pueden haberse dado algunos casos de incumplimiento por parte de las



Comunidades Autónomas, pero el Gobierno Central ya ha establecido los mecanismos normativos y efectivos para corregir estas situaciones.

En este sentido, el cumplimiento del principio de lealtad tiene dos vertientes. Por un lado, hace referencia a la necesaria cooperación-coordinación entre Administraciones Públicas a la hora de establecer modificaciones en la política tributaria que comporten externalidades verticales entre esas administraciones. En la mayor parte de casos, el problema deriva de la toma de decisiones por parte del Gobierno Central en materia tributaria que tienen consecuencias en los recursos tributarios que reciben las Comunidades Autónomas, pero también en la distribución de los fondos horizontales y verticales del modelo de financiación, sin que se hayan tenido en cuenta los problemas que ocasionan a las Comunidades ni se haya establecido ningún tipo de compensación.

En el presente Informe ya se ha puesto de manifiesto que esto no se ha dado en diversas ocasiones:

a) Modificación de los tipos impositivos del IRPF, donde la Administración del Estado ha ocupado el escaso espacio fiscal disponible para las variaciones de tipos impositivos en el apartado correspondiente a las Comunidades.

b) Modificación unilateral de la política tributaria en materia de imposición indirecta. El aumento de la recaudación tributaria no ha derivado en mayores recursos para las Comunidades puesto que los incrementos de recaudación atribuidos a las mismas se han neutralizado con las variaciones correspondientes en el Fondo de Suficiencia Global. A parte de que las Comunidades en ningún caso fueron consultadas ni informadas ex ante de estas modificaciones tributarias, hay un problema adicional basado en la escasa transparencia de cómo se realizan los cálculos de asignación de los incrementos de recaudación bien al incremento de tipos bien a la variación de bases imponibles.



Esta escasa transparencia tiene obvias consecuencias en el conjunto de las Comunidades en relación a la Administración General, pero también en la distribución de los recursos entre Comunidades.

c) El mecanismo de entregas a cuenta tiene efectos obvios sobre la evolución de los ITE –por ejemplo en la actualización de la recaudación normativa, del Fondo de Suficiencia o el Fondo de Competitividad–, y con ello en la distribución de recursos entre las Comunidades, sin que éstas conozcan cómo se realizan los cálculos de las entregas a cuenta, sino que queda al albur de la Administración General del Estado.

d) El mismo problema ocurre con el cálculo de la recaudación normativa de los tributos cedidos. Como se ha indicado anteriormente, actualmente el valor de la recaudación normativa supera el valor de recaudación real de los tributos afectados. Aunque es un problema que afecta a todas las Comunidades, no tiene la misma intensidad entre ellas.

e) Finalmente, no podemos olvidar que si bien el espacio fiscal propio de las Comunidades es muy reducido, más lo es cuando el Gobierno Central de forma recurrente bloquea las iniciativas tributarias propias de las Comunidades denunciándolas al Tribunal Constitucional e impidiendo que mientras se resuelva el conflicto se suspenda la aplicación del tributo. Son numerosos los ejemplos en los que el TC ha resuelto finalmente a favor de las Comunidades, sin que estas hayan sido compensadas con posterioridad.

Por otro lado, el principio de lealtad institucional tiene efectos en la vertiente de gastos de las Comunidades Autónomas. De hecho, tal como se ha mencionado previamente el Gobierno Central mantiene la potestad de establecer y modificar la normativa básica que afecta a competencias transferidas a las Comunidades. En muchos casos, esas modificaciones tienen como efecto la centrifugación del gasto hacia las mismas, sin que por ello se reconozcan y establezcan las compensaciones pertinentes. A modo de ejemplo, podrían citarse los siguientes supuestos:



- a) Ley de Dependencia (en su desarrollo a partir de 2009)
- b) Ley Interrupción Voluntaria del Embarazo
- c) Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa, que tal y como se ha reconocido por parte del propio Ministerio de Educación tendrá un impacto significativo sobre las cuentas presupuestarias de las Comunidades.
- d) La modificación del tipo impositivo del IVA sobre productos sanitarios.

5.2. Corrección de los desequilibrios vinculados a sistemas de financiación anteriores.

La práctica totalidad de los sistemas de financiación aprobados hasta el momento, y el sistema de 2009 no constituye una excepción, han supuesto mejoras de financiación para las Comunidades Autónomas. Sin embargo, la situación en términos de financiación relativa que se ha derivado de los diferentes sistemas de financiación ha sido muy dispar.

En el cuadro 14 se muestra la financiación mantenida por las Comunidades Autónomas de régimen común expresada en euros por habitante medio en los períodos 2002-2008, 2009-2011 y 2002-2011. Del análisis de los resultados obtenidos, se pone de manifiesto las notables diferencias de financiación que han padecido las Comunidades Autónomas y al mismo tiempo, la incapacidad de los sistemas de financiación y en concreto, del sistema de financiación de 2009, para corregir los desequilibrios de sistemas de financiación anteriores.

La incapacidad de los sistemas de financiación para corregir los desequilibrios de sistemas anteriores, no es un problema que únicamente afecte al pasado, sino que tiene fuertes implicaciones en los desequilibrios presentes y futuros y por tanto, deberían tenerse muy en cuenta.



Cuadro 14
Rendimiento del sistema de financiación autonómica: período 2002-2011

| Comunidad Autónoma | Media 2002-2008 euros/hab | Media 2009-2011 euros/hab | Media 2002-2011 euros/hab | Media 2002-2008 indice | Media 2009-2011 indice | Media 2002-2011 indice |
|------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| Cataluña | 2.332 | 2.552 | 2.398 | 1,011 | 1,081 | 1,032 |
| Galicia | 2.468 | 2.570 | 2.499 | 1,070 | 1,089 | 1,076 |
| Andalucía | 2.312 | 2.191 | 2.276 | 1,002 | 0,928 | 0,980 |
| Principado de Asturias | 2.428 | 2.578 | 2.473 | 1,052 | 1,092 | 1,065 |
| Cantabria | 2.784 | 2.925 | 2.826 | 1,207 | 1,239 | 1,217 |
| La Rioja | 2.734 | 2.772 | 2.745 | 1,185 | 1,175 | 1,182 |
| Región de Murcia | 2.121 | 2.066 | 2.104 | 0,919 | 0,875 | 0,906 |
| C. Valenciana | 2.100 | 2.152 | 2.115 | 0,910 | 0,912 | 0,910 |
| Aragón | 2.517 | 2.611 | 2.545 | 1,091 | 1,106 | 1,096 |
| Castilla-La Mancha | 2.399 | 2.344 | 2.383 | 1,040 | 0,993 | 1,026 |
| Canarias | 2.130 | 2.059 | 2.109 | 0,923 | 0,872 | 0,908 |
| Extremadura | 2.599 | 2.606 | 2.601 | 1,127 | 1,104 | 1,120 |
| Illes Balears | 2.078 | 2.332 | 2.154 | 0,901 | 0,988 | 0,927 |
| Madrid | 2.186 | 2.307 | 2.222 | 0,948 | 0,978 | 0,957 |
| Castilla y León | 2.541 | 2.613 | 2.563 | 1,101 | 1,107 | 1,103 |
| Total | 2.307 | 2.360 | 2.323 | 1,000 | 1,000 | 1,000 |

Fuente: Generalitat Valenciana

En este sentido, conviene señalar que cuando se producen disparidades fiscales entre Comunidades Autónomas –tal como ha sucedido en realidad– las decisiones que estas se ven obligadas a tomar son muy distintas. De hecho, las Comunidades que como Baleares se han situado sistemáticamente en una posición de desventaja relativa, se han visto obligadas a concertar operaciones de endeudamiento y por tanto mantener una deuda viva superior al resto, prestar unos servicios públicos y realizar unas inversiones inferiores al resto, mantener una presión fiscal superior al resto o una combinación todos estos factores, que en todo caso acaba suponiendo un perjuicio para los ciudadanos de determinadas regiones, en relación al resto.

Además, estas situaciones tienen efectos en la actualidad. A modo de ejemplo, los mayores niveles de deuda viva provocan cargas financieras superiores que condicionan notablemente los presupuestos presentes y dificultan el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Del mismo modo, los menores niveles de stock de capital público se traducen en prestaciones de servicios presentes, de una calidad inferior a los del resto de Comunidades.



6. CONCLUSIONES.

En el presente informe se ha efectuado un análisis pormenorizado de las limitaciones que, a juicio de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, presenta el sistema de financiación de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y las Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. El análisis se ha efectuado en base a los principios que todo sistema de financiación de gobiernos subcentrales debería cumplir, siendo las siguientes las principales conclusiones:

- a) El sistema de financiación presenta notables limitaciones al cumplimiento del principio de autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal. De hecho, en el ejercicio 2007 el ratio de autonomía financiera alcanzaba el 23,66% para el conjunto de las Comunidades Autónomas, mientras que para el ejercicio 2011 este mismo ratio se situaba en el 14,36%. Por tanto, el nivel de dependencia financiera de las Comunidades Autónomas respecto al Gobierno Central supera el 85% en el ejercicio 2011, sin que esta situación haya tendido a la mejora.
- b) El sistema de financiación incumple el principio de equidad horizontal tanto desde un punto de vista estático como dinámico. La principal razón que explica este hecho se encuentra en el funcionamiento del Fondo de Suficiencia Global, que de facto actúa como un mecanismo distorsionador del sistema cuyo único objetivo es garantizar un *statu quo* que sitúa a algunas Comunidades Autónomas en una situación de ventaja comparativa frente al resto y perpetua unas desigualdades que hacen al sistema insostenible.
- c) El Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, a pesar de presentar algunas limitaciones, actúa como un mecanismo de nivelación del sistema que permite, tanto estáticamente como dinámicamente, que todas las Comunidades Autónomas dispongan de un nivel similar de recursos para atender la financiación de los servicios públicos fundamentales que componen el Estado del Bienestar. En consecuencia, se trata de un fondo dirigido en el buen sentido, si se pretende cumplir el principio de equidad horizontal referido a los servicios públicos fundamentales.



- d) Los Fondos de Convergencia Autonómica –Fondo de Cooperación y Fondo de Competitividad– presentan importantes limitaciones. Por lo que se refiere al Fondo de Cooperación, se producen claras duplicidades con otros fondos como el Fondo de Compensación Interterritorial y los fondos procedentes de la Unión Europea y además, los mecanismos de selección de beneficiarios y distribución del fondo presentan una enorme complejidad y una palpable discrecionalidad. Por otra parte, el Fondo de Competitividad tiende a acercar las Comunidades Autónomas en términos de financiación por habitante ajustado y por tanto, constituye un mecanismo que se dirige en el buen sentido. Sin embargo, la existencia de topes máximos, falta de distribución de la totalidad de los fondos en algunos ejercicios y la imposibilidad de que este fondo actúe con signo negativo, acaban limitando considerablemente la eficacia del fondo para lograr su objetivo.
- e) El sistema de entregas a cuenta genera notables disparidades entre Comunidades Autónomas que se traducen en diferencias en las posibilidades que tienen las mismas a la hora de dar cumplimiento a unos objetivos de estabilidad presupuestaria que suelen ser idénticos para todas. Las razones fundamentales que explican este hecho son por una parte la falta de adaptación de las entregas a cuenta de las participaciones impositivas a una evolución dispar de la actividad económica en las diferentes regiones y por otra, la inexistencia de entregas a cuenta referidas a los Fondos de Convergencia Autonómica.
- f) El sistema de financiación presenta importantes limitaciones al cumplimiento del principio de equidad vertical desde un punto de vista dinámico. En este sentido, cabe señalar la evolución más favorable de los ingresos del Estado en relación a los de las Comunidades Autónomas y unas competencias asumidas por las Comunidades que son la base del Estado del Bienestar y por tanto, presentan importantes rigideces y presiones constantes de gasto al alza, a pesar de los importantes esfuerzos de contención que han desarrollado todas las Comunidades Autónomas.
- g) A pesar de la incorporación en la propia Ley 22/2009 y en otras normativas, del llamado principio de lealtad institucional, se han



producido claros incumplimientos por parte del Estado. En este sentido, se han tomado decisiones en materia tributaria por parte del Estado que han afectado a los ingresos de las Comunidades Autónomas y se han aprobado o modificado por parte del Estado normativas básicas que han condicionado el gasto en competencias autonómicas, sin que en ninguno de los casos haya existido compensación alguna.

- h) El sistema de financiación de la Ley 22/2009, no ha corregido las disparidades derivadas de sistemas de financiación anteriores. Esta situación no sólo afectó al pasado, sino que genera efectos presentes y futuros. De hecho, las disparidades fiscales vinculadas al pasado sitúan a Comunidades Autónomas como Baleares en una posición de desventaja comparativa que se traduce necesariamente en mayores niveles de deuda –y mayor carga financiera en la actualidad–, menores niveles de prestación de los servicios y stock de capital público, niveles superiores de presión fiscal o una combinación de todos ellos. Esta situación, supone un perjuicio para los ciudadanos de determinadas regiones, en relación al resto.