

## Workshop sobre financiación autonómica Algunas notas sobre otros temas

Angel de la Fuente  
Noviembre de 2015

### 1. El cálculo del *ITEn*

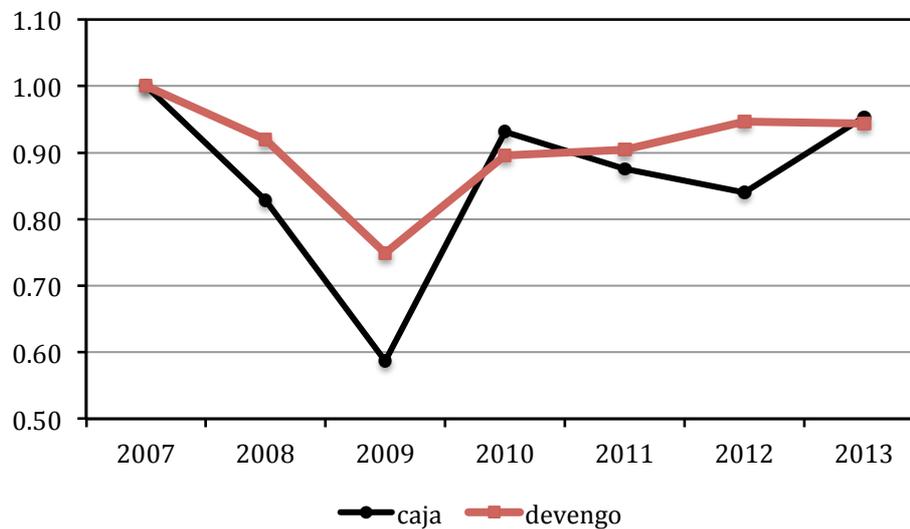
En la evolución del sistema de financiación regional juega un papel importante el agregado de ingresos estatales conocido como *ITEn* (por ingresos tributarios del Estado). Este agregado se define como la parte de los ingresos tributarios por IRPF, IVA e Impuestos Especiales que corresponde al Estado tras descontar la participación de las comunidades autónomas calculada con un criterio de caja. Esto es, el *ITEn* se obtiene restando de los ingresos totales por las figuras tributarias citadas la parte de los mismos que corresponde a las comunidades autónomas de régimen común, pero esta última cifra no se calcula utilizando los rendimientos definitivos de los tramos autonómicos de los impuestos relevantes, sino como la suma de las entregas a cuenta del año en curso más la liquidación correspondiente a dos años atrás (que se percibe en el ejercicio actual).

Un problema con esta forma de proceder es que hace que el *ITEn* sea sensible a los errores de previsión que el Gobierno central pueda cometer a la hora de elaborar los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de una forma que tiende a elevar innecesariamente la volatilidad del índice y por lo tanto la de partidas importantes de financiación, como los Fondos de Suficiencia y Convergencia. Si el Gobierno central es demasiado optimista, esto es, si sobrevalora los ingresos tributarios autonómicos y se excede en las entregas a cuenta, el *ITEn* será menor de lo que lo habría sido en ausencia del error de previsión, lo que se traducirá en una reducción de la dotación total de los Fondos citados que puede tener efectos muy desiguales sobre las distintas regiones. El problema, además, afecta siempre al menos a dos ejercicios. Cuando las comunidades devuelven al Estado el exceso de entregas a cuenta del año  $t$  en la liquidación que en principio se practica en  $t+2$ , el *ITEn* de este último año se incrementará en la misma cuantía en la que se había reducido el *ITEn* del año  $t$  como resultado del error de previsión, generando un cambio artificial del *ITEn* en la dirección contraria del observado dos años antes. Si el pago de la liquidación se prorroga sobre varios ejercicios, como ha sido el caso en 2010 y 2011, la distorsión afectará también a todos ellos.

El Gráfico 1 muestra que la volatilidad del *ITEn* ha sido muy elevada en los últimos años y sugiere que un simple cambio en el procedimiento de cálculo del índice habría mitigado muy significativamente el problema. El Gráfico muestra la evolución del *GITEn* con base en 2007, calculada con dos criterios alternativos. El criterio de *caja* es el que se utiliza actualmente y ha sido descrito más arriba. Con el criterio de *devengo* (imperfecto) cuyos resultados también se recogen en el gráfico, el *ITEn* se calcularía substrayendo de los ingresos totales por IRPF, IVA e Impuestos Especiales (calculados con un criterio de caja) la participación definitiva de las comunidades autónomas en tales impuestos (que en el caso del IRPF se calcula con un criterio de devengo). El cambio a un criterio de devengo podría ser recomendable porque su adopción

eliminaría el efecto de los errores de previsión sobre el cálculo del *ITEn*, lo que en años recientes habría suavizado enormemente la senda temporal del índice, limitando la indeseable volatilidad de ciertas partidas de ingresos autonómicos.

**Gráfico 1: Evolución del *GITEn* con dos criterios de cálculo alternativos**



- *Nota:* Para calcular el *ITEn* con criterio de devengo en 2010 y con los %s de cesión del sistema 2001 y en 2007 con los %s de cesión de 2009, se parte de los rendimientos definitivos de los tramos autonómicos de estos impuestos con los nuevos (viejos) porcentajes de cesión, que es el único dato que se ofrece en la liquidación. Para estimar los rendimientos que se habrían obtenido con los antiguos (nuevos) porcentajes de cesión, se utilizan los ratios entre las dos magnitudes de interés observados en el año 2009, para el que la liquidación del sistema ofrece ambos agregados.

## 2. ¿Adecuar las entregas a cuenta a la evolución real de los ingresos tributarios?

Las entregas a cuenta de los ingresos del sistema de financiación que perciben las comunidades autónomas se fijan en base a las previsiones de recaudación utilizadas por el Gobierno central para la elaboración de los PGE y no responden en absoluto a la evolución real de los ingresos tributarios durante el ejercicio. La experiencia de los primeros años de la actual crisis sugiere que esta práctica puede ser contraproducente pues, al proteger a las comunidades autónomas frente a caídas de la recaudación, les permite posponer el inicio de los ajustes más de lo que sería prudente. En consecuencia, sería deseable explorar la viabilidad técnica de ajustar las entregas a cuenta a la evolución real de los ingresos dentro del ejercicio. En el caso de realizarse un ajuste de esta naturaleza, es imprescindible que el mismo se aplique a la baja en caso de resultar necesario, y no sólo al alza, cuando los ingresos crezcan más de lo esperado.

También sería conveniente mejorar el cálculo de las entregas a cuenta de forma que éste anticipe en la medida de lo posible las variaciones en las escalas tributarias que puedan introducir las comunidades autónomas. Hasta el momento, esto no parece haberse hecho de una forma satisfactoria, con lo que ha existido un retardo indeseablemente largo entre la introducción de cambios normativos y su traslación a los ingresos tributarios autonómicos.

### *3. El cálculo de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales y tasas afectas a los servicios traspasados*

El sistema de financiación distingue entre la *recaudación real* de los tributos cedidos a las comunidades autónomas y la *recaudación normativa* o teórica de los mismos. Esta última magnitud, que es la que se utiliza a efectos de la mayor parte de los cálculos que exige el modelo, intenta aproximar, con mayor o menor fortuna según el caso, lo que cada comunidad habría recaudado si todas ellas aplicasen unas escalas impositivas comunes que suelen identificarse con las que fija el Estado y se habrían aplicado si ninguna comunidad hubiese hecho uso de su capacidad normativa en materia tributaria.

En el caso de las participaciones regionales en los tributos que recauda la Agencia Tributaria (AT) estatal, la medición de la variable deseada no plantea grandes problemas: la propia AT calcula de oficio el rendimiento del tramo autonómico que se habría obtenido si la comunidad no hubiese hecho uso de sus competencias para alterar la escala de referencia que fija el Estado. Para los tributos que son gestionados directamente por las autonomías (los llamados *tributos cedidos tradicionales*), la solución elegida es mucho menos satisfactoria. Tradicionalmente, se ha optado por actualizar la recaudación real de cada impuesto en el momento de su cesión en proporción al crecimiento del *ITEn*, lo que presenta problemas obvios dado que supone actualizar la recaudación de ciertos tributos tomando como referencia los ingresos de otras figuras en un territorio diferente. Esto hace que con el paso del tiempo la recaudación normativa del sistema se haya ido alejando cada vez más de la magnitud que en principio pretende medir.

Con motivo de la última revisión del sistema, en 2009 se introdujeron algunos ajustes *ad-hoc* para acercar la recaudación normativa de ciertos tributos cedidos a la real y se modificó el índice utilizado para actualizar la recaudación normativa del ITP y AJD, que se liga en el nuevo sistema a la evolución de los ingresos por IRPF, IVA e Impuestos Especiales a nivel regional en vez de nacional. Estos ajustes, sin embargo, no han resuelto el problema subyacente y en el momento actual parece bastante claro que la recaudación normativa del sistema está muy lejos de medir correctamente los ingresos que se obtendrían con escalas tributarias uniformes en todo el territorio nacional. Además, la recaudación real por estos tributos ha caído en años recientes significativamente por debajo de su recaudación normativa, con lo que a las comunidades autónomas se les imputaron en el año 2013 unos 4.600 millones en ingresos ficticios con repercusiones reales a través de sus aportaciones al Fondo de Garantía.

El Cuadro 1 ofrece algunas indicios claros de la mala calidad de la variable de recaudación normativa del sistema para los tributos cedidos tradicionales. Para cada uno de estos tributos (así como para el IRPF, que se utiliza como referencia) se muestran los ingresos teóricos por habitante que el sistema imputa a cada región como medida de su capacidad recaudatoria otras cosas iguales, expresados en forma de índice con media 100 para el conjunto del territorio de régimen común. También se muestra en la última fila del cuadro la correlación entre esta variable y el PIB per cápita regional, que debería ser un buen indicador de la capacidad fiscal de cada territorio. El caso más llamativo es el de las tasas afectas a los servicios traspasados, para las que el sistema atribuye en promedio una mayor capacidad recaudatoria a las regiones más

pobres (como indica el signo negativo del coeficiente de correlación con la renta per cápita). Descendiendo al detalle, algunos de los valores de este indicador resultan francamente sorprendentes. El modelo, por ejemplo, imputa a Andalucía o a Asturias una recaudación de tasas por habitante dos veces mayor que a Cataluña o Baleares, lo que no tiene ningún sentido. Las cosas mejoran cuando consideramos otros tributos cedidos tradicionales, pero en todos los casos la correlación con la renta per cápita (aunque ahora es al menos positiva) sigue siendo relativamente baja, lo que sugiere que el sistema no está aproximando correctamente la capacidad recaudatoria de cada región. El contraste con el IRPF es claro: en el caso de este tributo, en el que el procedimiento de cálculo de la recaudación normativa es mucho más satisfactorio, la correlación con el PIB per cápita excede el 0,90.

**Cuadro 1: Recaudación normativa por habitante en 2013, media del territorio de régimen común = 100**

	<i>tasas afectas</i>	<i>sucesiones</i>	<i>tasas sobre el juego</i>	<i>ITP y AJD</i>	<i>IRPF</i>
<i>Cataluña</i>	77	111	134	104	128
<i>Galicia</i>	111	84	91	69	86
<i>Andalucía</i>	131	64	76	90	64
<i>Asturias</i>	156	150	117	70	107
<i>Cantabria</i>	100	183	60	177	100
<i>La Rioja</i>	67	123	89	108	100
<i>Murcia</i>	50	42	62	114	68
<i>Valencia</i>	57	102	145	109	75
<i>Aragón</i>	103	144	156	106	108
<i>C.-La Mancha</i>	96	87	50	100	68
<i>Canarias</i>	77	76	108	63	72
<i>Extremadura</i>	111	90	51	65	59
<i>Baleares</i>	75	102	85	141	98
<i>Madrid</i>	109	135	84	127	173
<i>Cast. y León</i>	151	114	96	78	94
<i>total</i>	100	100	100	100	100
<i>corr con PIB pc</i>	-0,08	0,52	0,39	0,40	0,94

Por lo visto hasta el momento, parece claro que con motivo de la nueva reforma del sistema será necesario, como mínimo, volver a ajustar la recaudación normativa de los llamados tributos cedidos tradicionales de forma que aproxime de forma mínimamente satisfactoria la capacidad fiscal de las comunidades autónomas. Sería deseable ser algo más ambiciosos y aprovechar la ocasión para mejorar el procedimiento de cálculo y actualización de esta variable. Habría que investigar si es posible extender a algunas figuras tributarias (como el Impuesto de Sucesiones o el ITP y AJD) el procedimiento directo que utiliza la Agencia Tributaria para calcular la recaudación que se habría obtenido en cada región con una normativa uniforme. En el caso de aquellos tributos para los que esta opción no sea viable no debería ser difícil encontrar alternativas preferibles al actual sistema. En el caso de las tasas sobre el juego, por ejemplo, se conoce la base del impuesto (la cantidad jugada) y resulta sencillo calcular un tipo medio nacional que se puede aplicar a las bases regionales para calcular la recaudación normativa. En

otros casos puede ser difícil construir una base homogénea o tipos medios, pero se podría utilizar una regresión de la recaudación por habitante contra el PIB per cápita u otro indicador de renta o riqueza por habitante para construir una aproximación aceptable.

**Cuadro 2: Tasas afectas, recaudación real y normativa por habitante en 2013, media del territorio de régimen común = 100, derechos reconocidos**

	<i>Tasas y precios públicos</i>	<i>otros ingresos</i>	<i>Total ingresos reales</i>	<i>recaudación normativa</i>
<i>Cataluña</i>	21.9	146.8	99.1	77.3
<i>Galicia</i>	53.2	99.5	81.8	111.1
<i>Andalucía</i>	77.4	72.8	74.6	131.2
<i>Asturias</i>	220.1	115.7	155.6	155.9
<i>Cantabria</i>	225.5	115.8	157.8	100.3
<i>La Rioja</i>	44.1	179.2	127.5	66.6
<i>Murcia</i>	55.9	120.1	95.5	50.3
<i>Valencia</i>	183.9	85.6	123.2	57.1
<i>Aragón</i>	40.3	93.5	73.1	102.7
<i>C.-La Mancha</i>	190.1	71.0	116.6	95.5
<i>Canarias</i>	26.8	148.6	102.0	77.2
<i>Extremadura</i>	164.8	149.5	155.3	110.7
<i>Baleares</i>	79.0	87.5	84.3	75.2
<i>Madrid</i>	131.2	73.2	95.4	109.5
<i>Cast. y León</i>	162.4	87.9	116.4	151.2
<i>total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
<i>corr con rec. normativa</i>	0.426	-0.325	0.183	1.000

- Fuente: <http://serviciosweb.meh.es/apps/publicacionliquidacion/asp/SeldescargaDC.aspx>

- Nota: se excluyen las tasas sobre el juego y recargos sobre las mismas y el canon de saneamiento.

En el caso de las tasas afectas, habría que comenzar por construir un agregado homogéneo de ingresos por este concepto que no parece estar disponible en ninguna fuente. El Cuadro 2 muestra los datos disponibles para 2013 en las liquidaciones presupuestarias de las comunidades autónomas que publica el MHAP. Aunque los ingresos por tasas y precios públicos en sentido estricto (primera columna) guardan una cierta relación con la recaudación normativa (última columna), hay numerosas excepciones que hacen que la correlación entre las dos magnitudes sea sólo de 0,426. Añadir el resto de ingresos incluidos en el capítulo 3 (con las excepciones que se indica en la nota al cuadro) a la primera columna no mejora, en promedio las cosas. En su conjunto, el cuadro hace pensar que en esta fuente las tasas se mezclan con otros ingresos con criterios que parecen variar de una región a otra.