

ELEMENTOS PARA UN NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS CC.AA.

Capacidad Tributaria / Financiación homogénea

Dolores Beato

S' Agaro, 11 y 12 de febrero de 2016

Contenido

- Capacidad tributaria.
- Cuestiones a revisar en relación con la capacidad tributaria.
- Capacidad tributaria / Población: ordenación
- Financiación homogénea / Población: ordenación
- Unidad de Necesidad / Población ajustada: variables y ponderación
- Financiación homogénea / Población ajustada: ordenación
- P. de ordinalidad
- EAC / STC alemán
- Conclusiones

- **Capacidad Tributaria**

El concepto de capacidad tributaria que voy a utilizar es un concepto legal que aparece definido en el artículo 8 de la Ley por la que se regula el sistema de financiación de las CC.AA. (Ley 22/2009): conjunto de recursos tributarios que corresponden a cada CC.AA. de acuerdo con el sistema de financiación:

- Por tanto, nos estamos refiriendo a los tributos cedidos (TC), quedando al margen los tributos propios de cada CC.AA.: creados por cada CC.AA. en el ejercicio de su potestad tributaria.
- A estos efectos, la recaudación de estos tributos se mide en términos normativos (esto es, cuantificados sin ejercicio de las competencias normativas).

•**Cuestiones a revisar en relación con la capacidad tributaria**

Este concepto se compone de 2 elementos:

- 1.- Cesta de impuestos que componen los TC.
- 2.- Fórmula de cálculo de la recaudación normativa.

1.- Cesta de impuestos que componen los TC: ¿Es posible introducir mejoras en la cesta de impuestos que fortalezcan la corresponsabilidad fiscal?

Voy a referirme sólo a 3 impuestos: - Impuesto sobre Sociedades
- IVA e I.I.EE.

-El **Impuesto sobre Sociedades** es el único Impuesto estatal que no forma parte de la cesta de impuestos y así debería seguir. Razones:

- Dificultad para territorializar el rendimiento:
 - no sirve el domicilio social / fiscal. En Estados soberanos, las Sucursales (E.P.) tributan en el lugar donde están establecidas.
 - CRN: incremento en los costes de cumplimiento para las sociedades. No justificado (más razones)
- Volatilidad de la recaudación que es inconveniente para financiar los servicios fundamentales del Estado del bienestar. Crisis: 2007 (4,8% PIB); 2011 (1,9% PIB). Razones:
 - Base imponible: beneficios empresariales
 - Escaso numero de contribuyentes, no de declarantes (IS 2013: 1.434.775 declarantes).
 - 16.327 declarantes (poco mas del 1% del total) proporcionan más del 80% de la recaudación.
 - 1.129 declarantes (0,08% del total) proporcionan más del 52% de la recaudación.
- No competencias normativas ni de gestión. La competencia fiscal en el IS es desastrosa.

- **IVA y IIEE:** Impuestos armonizados, los Estados miembros tienen capacidad para determinar ciertos elementos del tributo, entre ellos, el tipo impositivo dentro de unos márgenes pero dentro de cada Estado los tipos tienen que ser iguales (salvo, en el Impuesto de Hidrocarburos, con límites estrictos). ¿Con esta limitación comunitaria se puede incrementar la corresponsabilidad?:
 - Distribución de l tipo impositivo en 2 tramos
 - Codecisión en el CPFF
 - Capacidad de propuesta ejercida a través del Senado (Landers).

2.- Fórmula de cálculo de la recaudación normativa.

La fórmula de cálculo de la recaudación normativa es muy mejorable, toma como punto de partida la recaudación real obtenida en el momento de la cesión del correspondiente tributo y se actualiza a través del ITE (índice de evolución de los ingresos del Estado). El punto de partida en algunos impuestos está muy alejado en el tiempo y arroja resultados absurdos. Por ejemplo:

- Madrid: recaudación real del ISyD es casi igual que la recaudación normativa, a pesar de tener aprobada una bonificación del 99% de la cuota para los familiares de Grupo I y II (descendientes y adoptados, cónyuges y ascendientes). Hecho imponible más frecuente.
- Por tanto, la recaudación normativa no refleja adecuadamente la recaudación potencial.

•**Capacidad tributaria / Población: ordenación**

En el sistema actual, según la LIQUIDACIÓN 2013 (www.minhap.gob.es), la capacidad tributaria calculada conforme el artículo 8 de la Ley 22/2009 se refleja en la columna 1.

La columna 2 refleja la población total 2013.

Con esas 2 columnas procedentes del ANEXO NUMÉRICO de la LIQUIDACIÓN 2013 hallamos la CAPACIDAD TRIBUTARIA POR HABITANTE y para facilitar la visualización la ponemos en forma de ÍNDICE .

CUADRO 1.- CAPACIDAD TRIBUTARIA. POBLACIÓN. ORDENACIÓN Liquidación 2013

CCAA	CAPACIDAD TRIBUTARIA miles de euros	POBLACIÓN	Capacidad tributaria por habitante euros	ÍNDICE	ORDEN
ANDALUCIA	13.125.531,73	8.440.300	1.555,10	79,79	13
ARAGON	2.993.287,38	1.347.150	2.221,94	114,00	5
C. VALENCIANA	9.230.129,97	5.113.815	1.804,94	92,61	10
CANARIAS	1.773.399,75	2.118.679	837,03	42,95	15
CANTABRIA	1.323.281,89	591.888	2.235,70	114,71	4
CASTILLA-LEON	4.974.882,41	2.519.875	1.974,26	101,29	8
CASTILLA-LAMANCHA	3.528.728,39	2.100.998	1.679,55	86,17	11
CATALUÑA	17.361.542,21	7.553.650	2.298,43	117,93	2
EXTREMADURA	1.636.403,61	1.104.004	1.482,24	76,05	14
GALICIA	5.038.950,16	2.765.940	1.821,79	93,47	9
ILLES BALEARES	2.552.367,62	1.111.674	2.295,97	117,80	3
LA RIOJA	656.853,03	322.027	2.039,75	104,65	7
MADRID	17.162.965,65	6.495.551	2.642,26	135,57	1
P. ASTURIAS	2.227.062,86	1.068.165	2.084,94	106,97	6
R. MURCIA	2.418.018,02	1.472.049	1.642,62	84,28	12
TOTAL	86.003.404,68	44.125.765	1.949,05	100	

Elaboración propia

Vemos que:

- la Comunidad con mayor capacidad tributaria por habitante es Madrid, seguida a cierta distancia de Cataluña que va inmediatamente seguida de I. Baleares.
- la Comunidad con menor capacidad tributaria por habitante (excluyendo a Canarias porque la inexistencia de IVA y la existencia – a cambio - de IGIC que financia competencias de los Cabildos Insulares, distorsiona siempre las comparaciones) es Extremadura.

• Financiación homogénea / Población: ordenación

Ahora vamos a comparar los resultados de la CAPACIDAD TRIBUTARIA, con los derivados de la FINANCIACIÓN TOTAL CC HOMOGENEAS, esto es, con los recursos que proporciona el sistema de financiación en su conjunto (tributos cedidos: TC y transferencias: T, incluidos los Fondos de Convergencia), para financiar competencias homogéneas.

$$\text{FINANCIACIÓN TOTAL} = \text{TC} + \text{T}$$

- T: - Fondo de Garantía de los servicios públicos fundamentales +
- Fondo de Suficiencia Global +
 - Fondos de Convergencia (Fondo de Competitividad + Fondo de Cooperación)

CUADRO 2.- FINANCIACIÓN. POBLACIÓN.ORDENACIÓN.Liquidación 2013

CCAA	FINANCIACIÓN TOTAL CC.HOMOGENEAS	POBLACIÓN	Financiación Total cc.Homogeneas por habitante	ÍNDICE2	ORDEN
ANDALUCIA	16.799.836,64	8.440.300	1.990,43	93,55	12
ARAGON	3.315.383,78	1.347.150	2.461,04	115,67	5
C. VALENCIANA	9.927.299,35	5.113.815	1.941,27	91,24	14
CANARIAS	3.990.674,86	2.118.679	1.883,57	88,53	15
CANTABRIA	1.663.906,56	591.888	2.811,18	132,13	1
CASTILLA-LEON	6.342.676,82	2.519.875	2.517,06	118,30	4
CASTILLA- LAMANCHA	4.797.963,01	2.100.998	2.283,66	107,33	8
CATALUÑA	15.673.780,09	7.553.650	2.074,99	97,53	10
EXTREMADURA	2.839.027,75	1.104.004	2.571,57	120,87	3
GALICIA	6.644.370,93	2.765.940	2.402,21	112,91	7
ILLES BALEARES	2.339.926,40	1.111.674	2.104,87	98,93	9
LA RIOJA	851.329,28	322.027	2.643,66	124,25	2
MADRID	13.166.334,42	6.495.551	2.026,98	95,27	11
P. ASTURIAS	2.608.523,31	1.068.165	2.442,06	114,78	6
R. MURCIA	2.921.944,02	1.472.049	1.984,95	93,29	13
TOTAL	93.882.977,22	44.125.765	2.127,62	100	

Elaboración propia

De nuevo, la última columna nos da el orden que ocupa cada Comunidad en financiación total con competencias homogéneas.

Vemos que:

- la Comunidad con mayor financiación por habitante es Cantabria, seguida de La Rioja y seguida de Extremadura.
- la Comunidad con menor financiación por habitante (excluyendo, de nuevo, a Canarias porque, como hemos dicho, la inexistencia de IVA y la existencia de IGIC -a cambio - que financia competencias de los Cabildos Insulares, distorsiona siempre las comparaciones) es la C. Valenciana.

También vemos que no existe ninguna relación entre capacidad tributaria por habitante y financiación por habitante ya que:

- la Comunidad con mayor capacidad tributaria por habitante que es Madrid, recibe una financiación por habitante que es la número 11 de mayor a menor.

- Cataluña que es la segunda Comunidad con mayor capacidad tributaria por habitante, recibe una financiación por habitante que es la número 10 de mayor a menor.

- la Comunidad con menor capacidad tributaria por habitante (excluyendo a Canarias porque la inexistencia de IVA y la existencia – a cambio - de IGIC que financia competencias de los Cabildos Insulares, distorsiona siempre las comparaciones) que es Extremadura, recibe una financiación por habitante que es la tercera mayor.

¿SON RAZONABLES ESTAS DIFERENCIAS DE FINANCIACION QUE NO RESPONDEN A DIFERENCIAS DE CAPACIDAD TRIBUTARIA?

Mi respuesta es que podría ser razonable, si las diferencias surgieran de diferencias en los costes de prestación de los servicios públicos fundamentales.

•Unidad de Necesidad / Población ajustada: variables y ponderación

Pero, el propio SF (esto es, Ley 22/2009) contiene las variables y la ponderación de cada una de ellas que determinan aritméticamente la **unidad de necesidad o “población ajustada”**:

- Población.
- Superficie.
- Dispersión.
- Insularidad.
- Población protegida equivalente distribuida en 7 grupos de edad.
- Población + 65 años.
- Población entre 0 y 16 años.

CUADRO 3.- FINANCIACIÓN. POBLACIÓN AJUSTADA. ORDENACIÓN. Liquidación 2013

CCAA	FINANCIACIÓN TOTAL CC.HOMOGENEAS	POBLACIÓN AJUSTADA	Financiación Total cc Homogéneas por población ajustada	ÍNDICE3	ORDEN2
ANDALUCIA	16.799.836,64	8.185.501	2.052,39	96,46	12
ARAGON	3.315.383,78	1.440.627	2.301,35	108,17	5
C. VALENCIANA	9.927.299,35	4.910.946	2.021,46	95,01	14
CANARIAS	3.990.674,86	2.155.082	1.851,75	87,03	15
CANTABRIA	1.663.906,56	598.634	2.779,51	130,64	1
CASTILLA-LEON	6.342.676,82	2.743.355	2.312,01	108,67	4
CASTILLA- LAMANCHA	4.797.963,01	2.220.075	2.161,17	101,58	8
CATALUÑA	15.673.780,09	7.446.814	2.104,76	98,93	11
EXTREMADURA	2.839.027,75	1.180.337	2.405,27	113,05	3
GALICIA	6.644.370,93	2.981.328	2.228,66	104,75	7
ILLES BALEARES	2.339.926,40	1.106.547	2.114,62	99,39	9
LA RIOJA	851.329,28	332.334	2.561,67	120,40	2
MADRID	13.166.334,42	6.246.404	2.107,83	99,07	10
P. ASTURIAS	2.608.523,31	1.133.620	2.301,06	108,15	6
R. MURCIA	2.921.944,02	1.444.162	2.023,28	95,10	13
TOTAL	93.882.977,22	44.125.766	2.127,62	100	

Elaboración propia

Pues bien, haciendo los cálculos anteriores y obteniendo la financiación por habitante ajustado la falta de relación entre financiación obtenida y capacidad tributaria continua existiendo.

-la Comunidad con mayor capacidad tributaria por habitante que es Madrid, recibe una financiación por habitante ajustado que es la número 10 de mayor a menor.

-Cataluña que es la segunda Comunidad con mayor capacidad tributaria por habitante, recibe una financiación por habitante ajustado que es la número 11 de mayor a menor.

-la Comunidad con menor capacidad tributaria por habitante (excluyendo a Canarias porque la inexistencia de IVA y la existencia – a cambio - de IGIC que financia competencias de los Cabildos Insulares, distorsiona siempre las comparaciones) que es Extremadura, recibe una financiación por habitante ajustado que es la tercera mayor.

Alguien podría decir que las variables y su ponderación no recogen adecuadamente los costes diferenciales de los servicios.

Pues, si esto es así y hay acuerdo, que se corrijan dichas variables y su ponderación.

Pero no podemos tener un SF que reconozca costes diferenciales a través de la población ajustada y, además, con unas transferencias que debieran nivelar las diferencias de capacidad tributaria, pero que, en la practica, consiguen el resultado contrario.

CUADRO 4.- NIVELACIONES POSITIVAS / NIVELACIONES NEGATIVAS
CON RESPECTO A LA MEDIALiquidación 2013

CCAA	Capacidad tributaria por habitante euros	ÍNDICE	Financiación Total cc Homogénea por población ajustada	ÍNDICE3	NIVELACIONES + / NIVELACIONES -
ANDALUCIA	1.555,10	79,79	2.052,39	96,46	0,00
ARAGON	2.221,94	114,00	2.301,35	108,17	0,00
C. VALENCIANA	1.804,94	92,61	2.021,46	95,01	0,00
CANARIAS	837,03	42,95	1.851,75	87,03	0,00
CANTABRIA	2.235,70	114,71	2.779,51	130,64	+15,93
CASTILLA-LEON	1.974,26	101,29	2.312,01	108,67	+7,38
CASTILLA-LAMANCHA	1.679,55	86,17	2.161,17	101,58	+1,58
CATALUÑA	2.298,43	117,93	2.104,76	98,93	-1,07
EXTREMADURA	1.482,24	76,05	2.405,27	113,05	+13,05
GALICIA	1.821,79	93,47	2.228,66	104,75	+4,75
ILLES BALEARES	2.295,97	117,80	2.114,62	99,39	-0,61
LA RIOJA	2.039,75	104,65	2.561,67	120,40	+15,75
MADRID	2.642,26	135,57	2.107,83	99,07	-0,93
P. ASTURIAS	2.084,94	106,97	2.301,06	108,15	+1,18
R. MURCIA	1.642,62	84,28	2.023,28	95,10	0,00
TOTAL	1.949,05	100	2.127,62	100	

Elaboración propia.

Las transferencias de nivelación sobrenivelan o desnivelan (consideramos que esto, es así cuando como consecuencia de las transferencias de nivelación, la financiación total por habitante ajustado con competencias homogéneas se aleje de la media = 100).

Los resultados de las transferencias de nivelación no son razonables: CORRECCION GRADUAL

- las tres CCAA con mayor capacidad tributaria (Madrid, Cataluña e Illes Balears) nivelan con sus recursos la capacidad tributaria de las que lo necesitan y, al final, quedan con menos financiación total por habitante ajustado que las CCAA con menor capacidad tributaria.

La importancia cuantitativa de las nivelaciones positivas para el sistema de financiación de las CCAA en su conjunto no es muy importante:

-las dos CCAA con mayores nivelaciones positivas son CCAA uniprovinciales con muy poca población:

Cantabria: 591.888

La Rioja: 322.027

-Las otra CCAA con mayor nivelación positiva (mayor a 2 dígitos) es también CCAA con muy poca población:

Extremadura: 1.104.004

Estas 3 CCAA tienen una población que no supera el 5% del total, pero – en todo caso - los efectos políticos de la sobrenivelación son perversos.

•Principio de ordinalidad

¿Es este el principio de ordinalidad del que tanto se ha hablado?

El principio de ordinalidad solo tiene reconocimiento en nuestro Derecho positivo en el EAC (Ley Organica 6/2006 BOE 20/07/2006) en el artículo 206-5 del EAC

“El Estado garantizará que la aplicación de los mecanismos de nivelación no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per capita entre CCAA antes de la nivelación.”

Como vemos la redacción literal del precepto no es muy afortunada ya que si consideramos el mejor “PROXY” al concepto de renta per capita, como es el PIB per capita, como ya se ha repetido por muchos autores, carece de sentido el precepto porque los mecanismos de nivelación no tienen capacidad para alterar significativamente las grandes diferencias en PIB per capita que en España existen entre las diferentes CCAA.

Por tanto, en sentido literal, los resultados de la liquidación del 2013 cumplen con el principio de ordinalidad.

PIB PER CAPITA EN EUROS. 2014

	PIB per capita
ANDALUCIA	16.844
ARAGON	24.957
C. VALENCIANA	20.073
CANARIAS	19.581
CANTABRIA	20.855
CASTILLA-LEON	21.727
CASTILLA-LAMANCHA	18.307
CATALUÑA	26.996
EXTREMADURA	15.752
GALICIA	19.954
ILLES BALEARES	23.931
LA RIOJA	24.998
MADRID	31.004
P. ASTURIAS	20.334
R. MURCIA	18.529

MEDIA NACIONAL 22.780

Fuente: Contabilidad Regional de España. Base 2010. INE

En este sentido me gustaría recordar que este precepto fue impugnado ante el TC:

- Los **recurrentes** consideraban que el mismo iba en contra del principio de solidaridad establecido en la CE, al imponer límites objetivos a las transferencias.

- El **Gobierno de Cataluña** al presentar alegaciones para defender su adecuación a la CE dijo, entre otros razonamientos:

-“Se trataría de un principio elemental, reconocido en otros Estados de la Unión Europea, como ilustra la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania”

-Admitir que una Comunidad Autónoma que recibe fondos de solidaridad pueda quedar en una situación comparativamente mejor que una Comunidad Autónoma que aporta fondos, sería claramente un privilegio económico para la primera, prohibido por el artículo 138.2 CE.

- El **TC** rechazó la impugnación porque *el principio de solidaridad “no pueden redundar para las mas ricas en mayor perjuicio que el inherente a toda contribución solidaria para con las menos prosperas en orden a una aproximación progresiva entre todas ellas, excluyéndose, por tanto, el resultado de la peor condición relativa de quien contribuye respecto de quién se beneficia de una contribución que dejaría entonces de ser solidaria y servir al fin de equilibrio para propiciar, en cambio, un desequilibrio de orden distinto al que se pretende corregir”.*

•EAC / STC alemán

Llegado este punto y para terminar quiero terminar refiriéndome a la Sentencia del TC alemán de 11 de noviembre de 1999 que resolvió el recurso contra la Ley de Compensación financiera entre Bund y landers interpuesto por 3 landers ricos (Baviera, Baden- Wutemburgo y Hesse) por violación del artículo 107 de la Ley Fundamental que establece:

“Se garantizará mediante ley que quede adecuadamente compensada la desigualdad de capacidad financiera de los Landers,....”

- Esta Sentencia, que tanto juego político ha dado, no pone límites al déficit fiscal por una simple razón: el concepto de déficit fiscal no existe en el Derecho positivo alemán. No se elaboran balanzas fiscales y el presupuesto de gastos del Gobierno central no es objeto de territorialización.
- En la Sentencia, el TC señala que el citado artículo 107 de la Ley Fundamental no prescribe la igualdad financiera de los landers, sino que se produzca una aproximación de sus respectivas capacidades financieras, por lo que las diferencias entre landers deben reducirse, pero no eliminarse o invertirse el orden entre ellos.

En resumen, lo que el TC alemán ha señalado es una especie de principio de ordinalidad.

Así definido, el SF vigente no cumple con el principio de ordinalidad.

•Conclusiones

-En el actual SF no existe correlación entre capacidad tributaria y financiación, en este sentido los resultados son arbitrarios.

- En el diseño de un nuevo SF habría que atender al respeto del principio de ordinalidad en el sentido que ha sido interpretado por el TC, perfeccionando, previamente:

El calculo de la capacidad tributaria en términos normativos para que las comparaciones se hagan entre verdaderas recaudaciones potenciales de los tributos cedidos.

Ajustando las variables y sus ponderaciones, siempre que exista acuerdo para ello, para que reflejen las verdaderas necesidades de gasto.

-La implantación del nuevo sistema debería ser gradual.

- En el marco de la previsible futura reforma constitucional, quizás, sería el momento de introducir un principio de estas características que modulara y, a la vez, reforzara el PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD., referido a la capacidad tributaria potencial (recaudación normativa) y a la financiación de la necesidades de gasto (población ajustada).

