

LA REFORMA DEL MODELO DE FINANCIACIÓN REGIONAL: UNA PROPUESTA ESPECÍFICA

Angel de la Fuente

FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC)

Febrero de 2016

1. PLAN DE LA PRESENTACIÓN

- Repaso de la estructura y resultados del sistema (de régimen común, sobre todo): ¿dónde están los principales problemas?
 - *Equidad*: un reparto excesivamente desigual y arbitrario de recursos entre comunidades
 - *Déficit de autonomía y responsabilidad fiscal*, con las consiguientes ineficiencias y presión al alza del gasto
 - *Inexistencia de un mecanismo razonable para mantener el equilibrio vertical* en el reparto de recursos entre administraciones

- *Propuestas:*

- Tramo autonómico del IVA e IE con tipos fijados colegiadamente por las CCAA + se integraría directamente en un Fondo Básico que funcionaría como el Fondo de Garantía actual.
- Un único Fondo de Nivelación Vertical sustituiría a la maraña actual de fondos verticales, respetando la ordenación de las ccaa.
- Mecanismo de transición suave en vez de cláusula rígida de *statu quo*.
- Retoques al cálculo de las necesidades de gasto (para basarlas en patrones observados de gasto regional) y de la recaudación normativa de los llamados tributos cedidos tradicionales (para mejorar el cálculo de la capacidad fiscal regional).

2. ESTRUCTURA Y RESULTADOS DEL SISTEMA ACTUAL: ¿donde están los problemas?

- Cuatro elementos básicos del sistema de financiación:

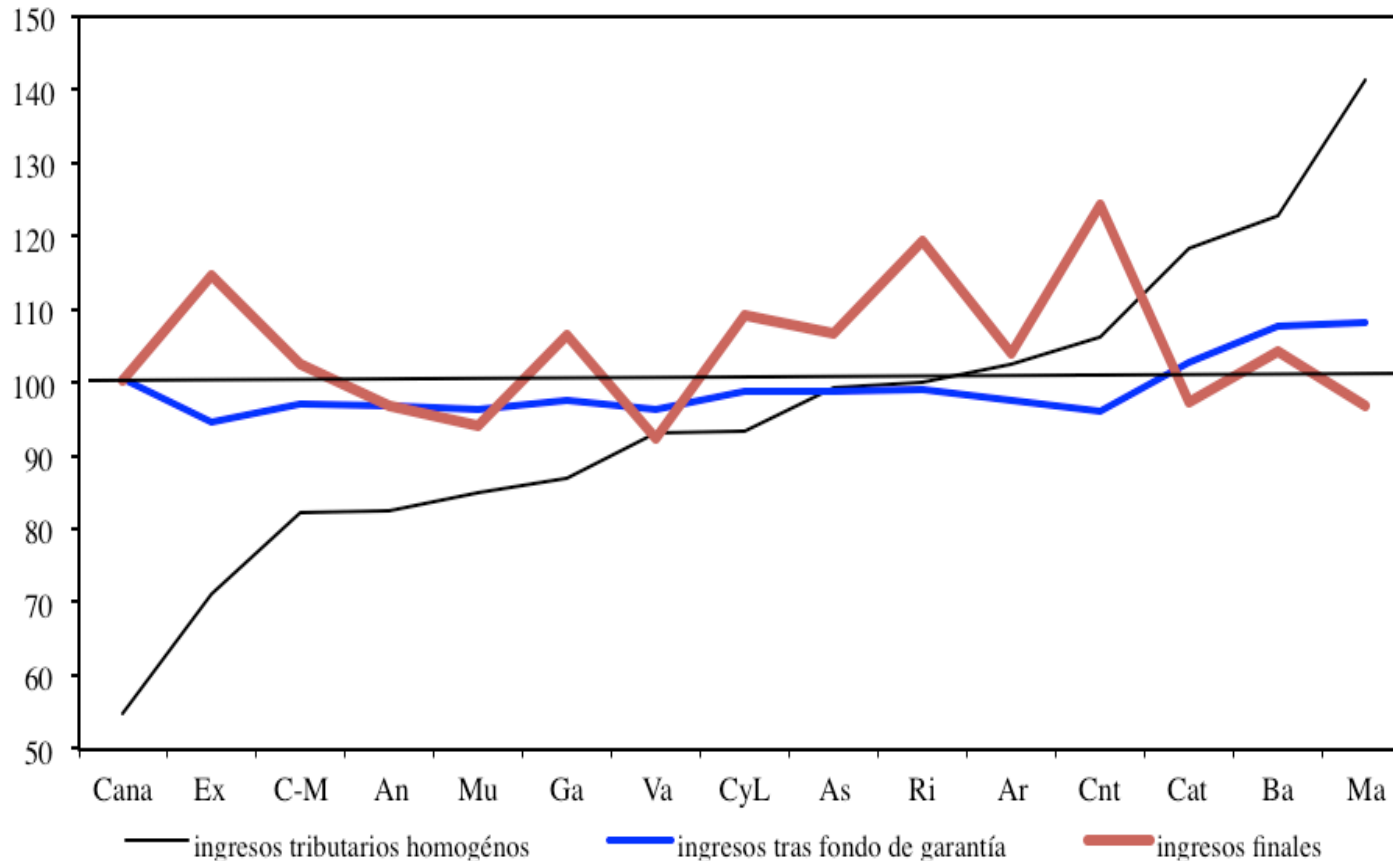
Reparto de recursos y competencias tributarios entre administraciones. Determina capacidad fiscal bruta.

Fórmula de necesidades de gasto/cálculo de la población ajustada. Referencia para la nivelación.

Transferencias horizontales (entre regiones). Fondo de Garantía

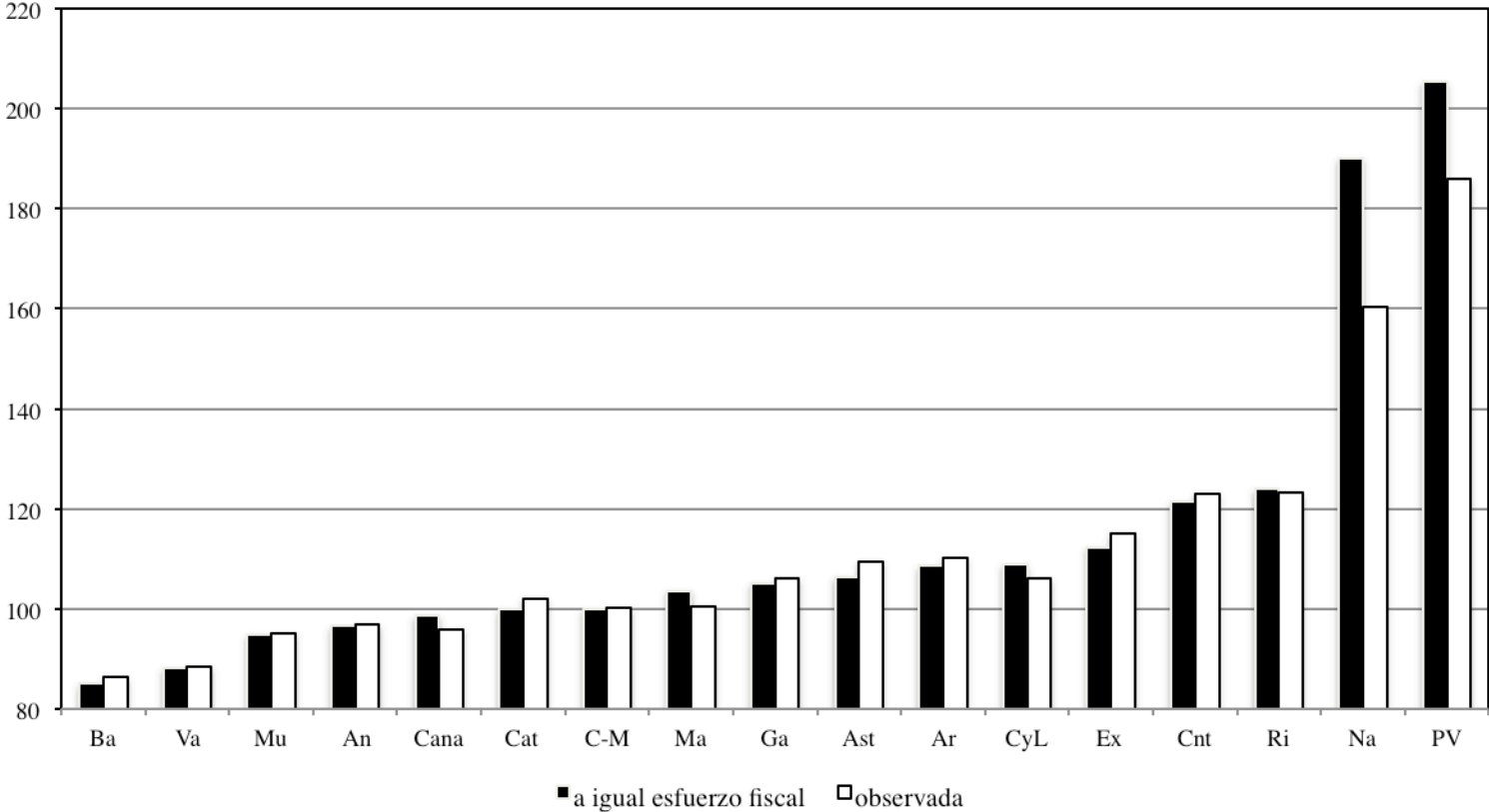
Transferencias verticales (desde la Administración central hacia las regiones). Fondos de Suficiencia, Cooperación y Competitividad.

Gráfico 1: Financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas tras la aplicación de distintos elementos del sistema, 2013



Problema 1: un reparto desigual y caprichoso

Gráfico 2: Índices de financiación a competencias homogéneas por habitante ajustado, 2011



fuente: SCPT, con criterio de caja

- En un estado descentralizado, la igualdad no puede identificarse con la uniformidad, sino con la garantía de una financiación similar por unidad de necesidad a igual esfuerzo fiscal (mismas escalas tributarias, no iguales rendimientos).

Esta condición está muy lejos de cumplirse incluso dentro del territorio de régimen común – y mucho menos aún si incluimos a las Forales. E.g.: Valencia 92,5, Cantabria 124, PV y Navarra en torno a 200.

- Bastaría con eliminar la maraña de Fondos de carácter vertical y sustituirlos por un único Fondo de Nivelación Vertical que se reparta con criterios razonables y no altere las posiciones preexistentes.

Cuadro 3: Financiación total a competencias homogéneas y desglose por tipo de ingresos, 2013

	<i>financiación total a comps. homog.</i>	<i>peso tributos con capacidad normativa</i>	<i>peso tributos sin capacidad normativa</i>	<i>peso de las transferencias</i>
<i>Cataluña</i>	15.483	63,2%	46,7%	-9,9%
<i>Galicia</i>	6.686	37,7%	37,2%	25,1%
<i>Andalucía</i>	16.473	37,5%	40,2%	22,3%
<i>Asturias</i>	2.558	46,1%	39,0%	14,9%
<i>Cantabria</i>	1.605	41,8%	37,0%	21,2%
<i>La Rioja</i>	873	43,2%	34,5%	22,3%
<i>Murcia</i>	2.894	39,5%	43,1%	17,4%
<i>Valencia</i>	9.651	45,8%	46,0%	8,3%
<i>Aragón</i>	3.203	48,3%	41,6%	10,1%
<i>C.-La Mancha</i>	4.769	34,7%	38,7%	26,6%
<i>Canarias</i>	4.796	52,1%	1,7%	46,2%
<i>Extremadura</i>	2.827	26,2%	31,3%	42,5%
<i>Baleares</i>	2.470	54,2%	52,4%	-6,5%
<i>Madrid</i>	13.097	84,3%	46,2%	-30,5%
<i>Cast. y León</i>	6.275	40,1%	38,1%	21,8%
<i>total CCAA</i>	93.659	50,8%	40,4%	8,8%

Recaudación normativa por tributos cedidos tradicionales ajustada

Problema 2: control limitado sobre los ingresos (pero el que hay generalmente no se usa)

- Déficit de autonomía y responsabilidad fiscal: Las CCAA no tienen todas las herramientas que necesitarían + el mecanismo natural de disciplina fiscal y de rendición de cuentas (más gasto exige más impuestos, lo que implica menos votos) no funciona bien a nivel autonómico.
- Hay que hacer que cada palo aguante su vela, en el margen. Si quieres prestar más servicios del nivel común garantizado, tienes que subir tus impuestos.
- Hay que darles más instrumentos a las regiones, quitarles excusas y exigirles una mayor responsabilidad. Tema complicado. Solución exige que el Gobierno central establezca una reputación de dureza y medidas complementarias en varios frentes, incluyendo p. ej. mejoras en la LEP.

- Clara separación de los tributos compartidos en un tramo estatal y otro autonómico cuyos tipos (no bases) serían regulados de forma independiente por las administraciones implicadas.

Para el IVA y Especiales, ha de ser de forma colegiada por exigencia de la UE. ¿Mecanismo? ¿Mayoría cualificada del CPFF en votación en la que no participa el Estado?

- El tramo autonómico del *IVA* y los Impuestos *Especiales* puede servir también como instrumento de *equilibrio vertical* como sucede en Australia y Alemania.

Las CCAA tendrían un importante recurso común que les permitiría obtener más ingresos si realmente los necesitan, pero haciéndose responsables de pedírselos a los ciudadanos.

Reparto igualitario de tales ingresos es importante.

3. PROPUESTAS

- La estructura del sistema sería muy similar a la actual:
 - *Fondo Básico de Financiación*: similar al Fondo de Garantía Dotado con el 100% del tramo autonómico del IVA e IE + el 60% de la recaudación normativa de los demás tributos cedidos
Se repartiría en proporción a la población ajustada en cada año.
(- *Fondo Complementario de Financiación*: competencias singulares)
 - *Fondo de Nivelación Vertical*: Reemplaza a los Fondos de Suficiencia y Convergencia. Elimina una fracción de la distancia con el primero en términos de financiación por hab. ajustado.
- Mecanismo de transición suave en vez de *statu quo* rígido

- Ajustes al cálculo de las *necesidades de gasto*:

1) Ligar las ponderaciones de las variables de reparto al peso observado en el gasto regional de los correspondientes grupos de competencias (tras deducir la financiación condicionada asignada a las mismas).

2) Recuperar una pequeña partida de costes fijos, que ya existía en versiones anteriores del modelo de financiación.

3) Desdoblar el indicador de necesidades de gasto educativo, reemplazando la población de 0 a 16 años por la combinación de la población 3-18 y el alumnado de las universidades públicas, con ponderaciones que reflejen el peso relativo del gasto educativo universitario y no universitario.

4) Desdoblar el indicador de necesidades de gasto en protección social, incluyendo en la fórmula de reparto, además de la población mayor de 64 años, la población en riesgo de pobreza o exclusión social.

- Ajustes al cálculo de la *recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales* para mejorar la medición de la capacidad fiscal regional.

- *Canarias:*

50% de la recaudación normativa por los llamados Recursos REF se integraría en el Fondo Básico

el otro 50% se quedaría en Canarias, pero se tendría en cuenta a la hora de repartir el Fondo de Nivelación Vertical

- Partiendo de la situación observada en 2013, *¿cómo quedaría el sistema tras introducir los cambios propuestos?*

Reparto mucho más igualitario y que respetaría la ordenación original por ingresos tributarios directos (excepto para Canarias)

Grafico 1: Financiación por habitante ajustado en distintas etapas de la aplicación del nuevo sistema propuesto

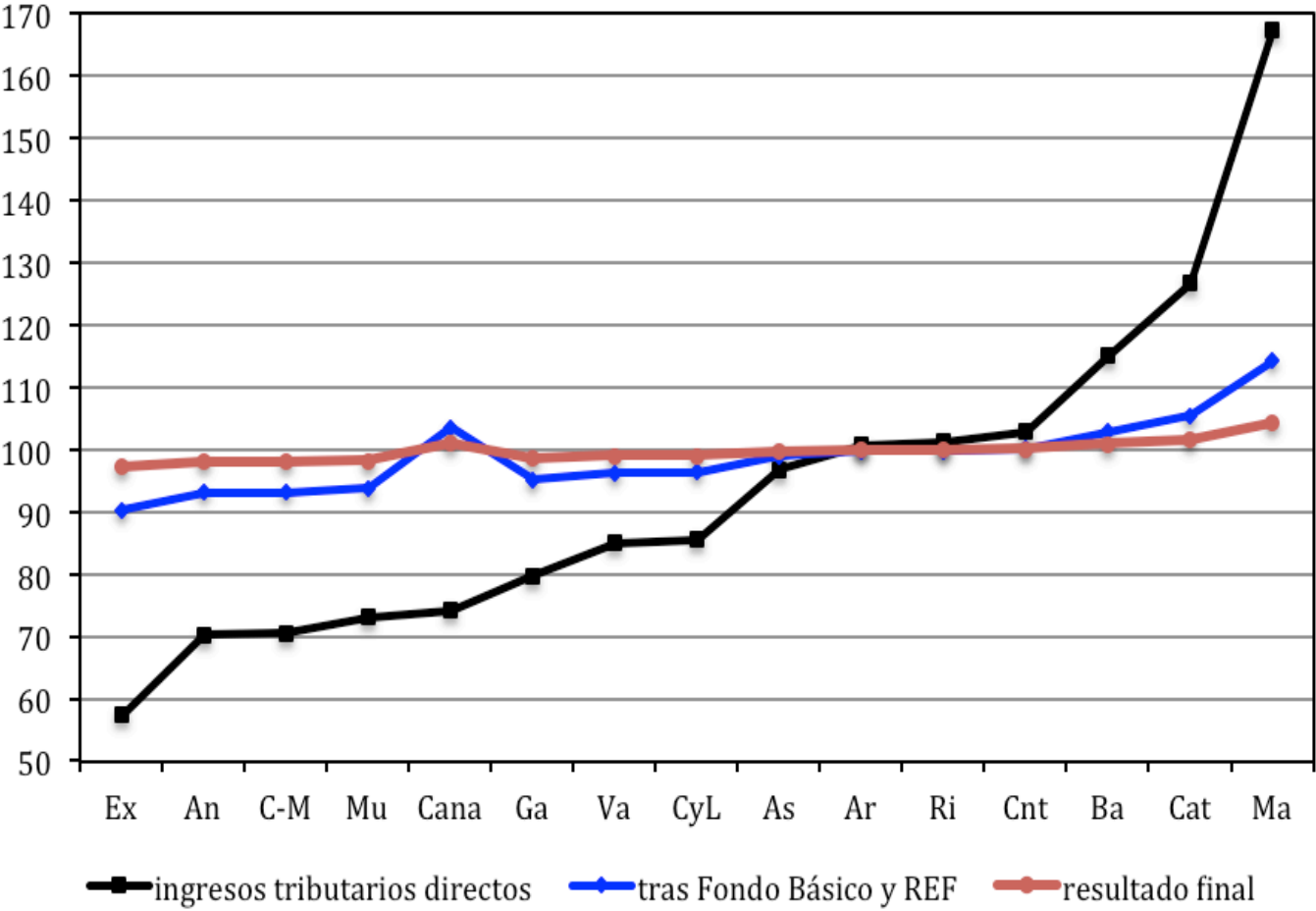


Gráfico 2: Financiación normativa a competencias homogéneas por habitante ajustado: *statu quo* (sistema actual ajustado) vs. nueva propuesta

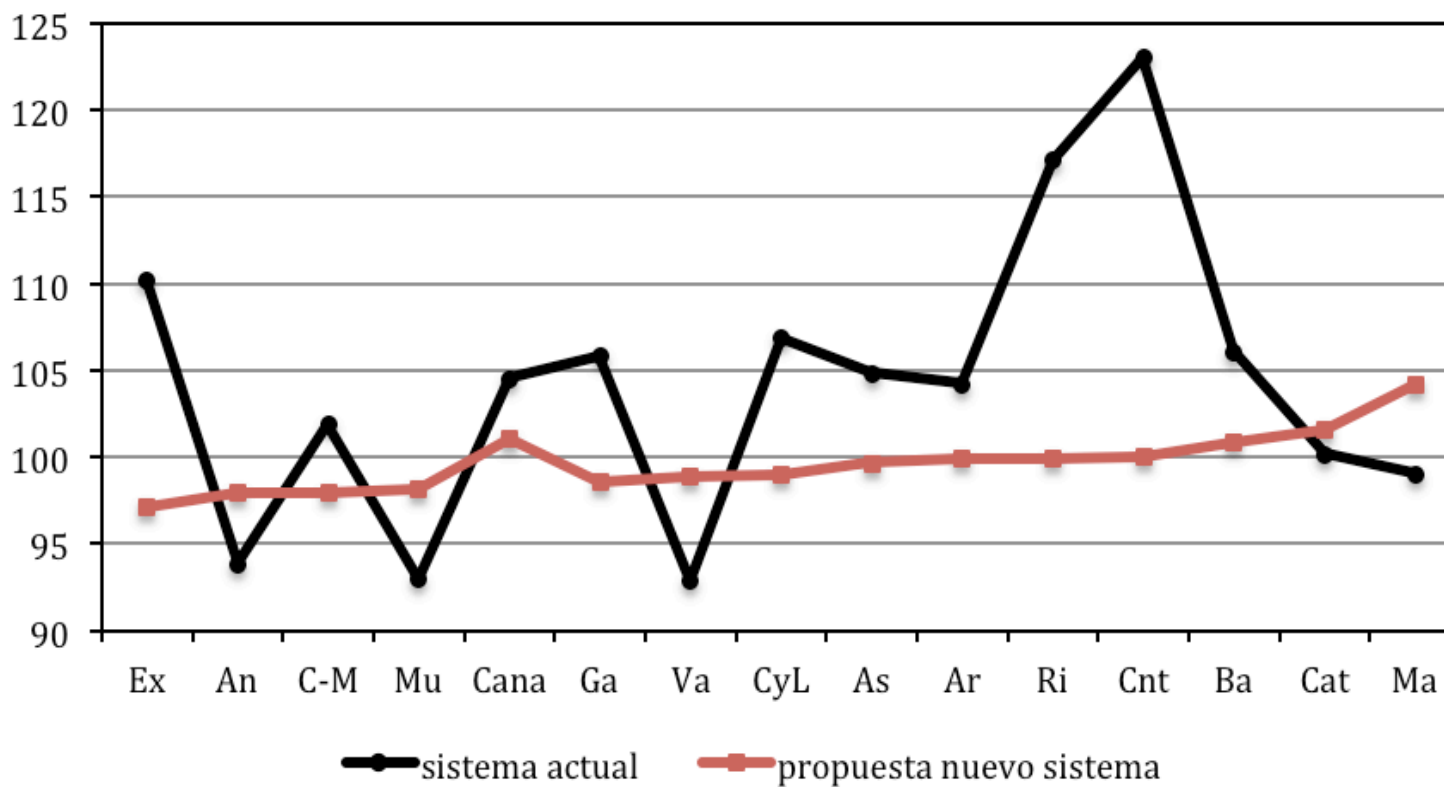
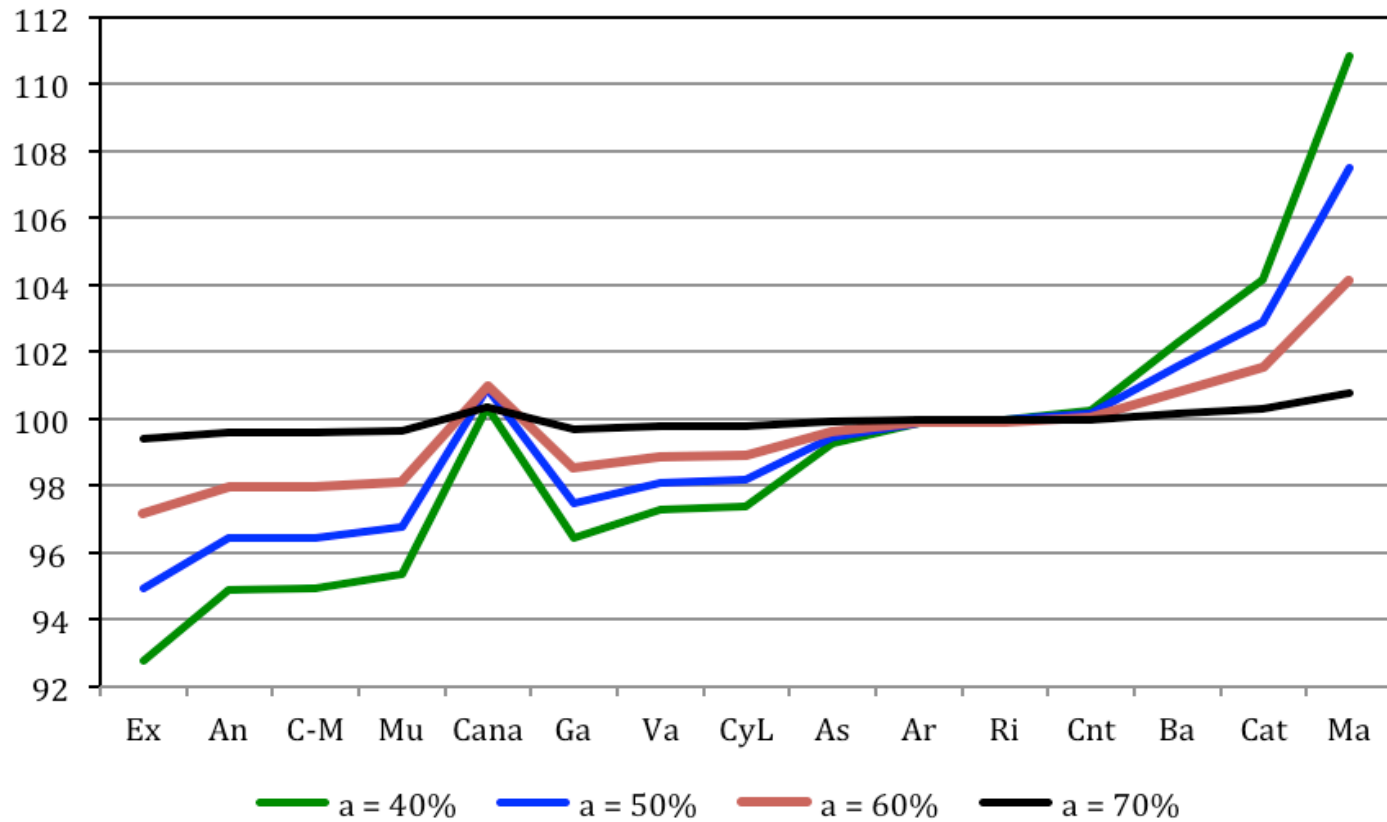
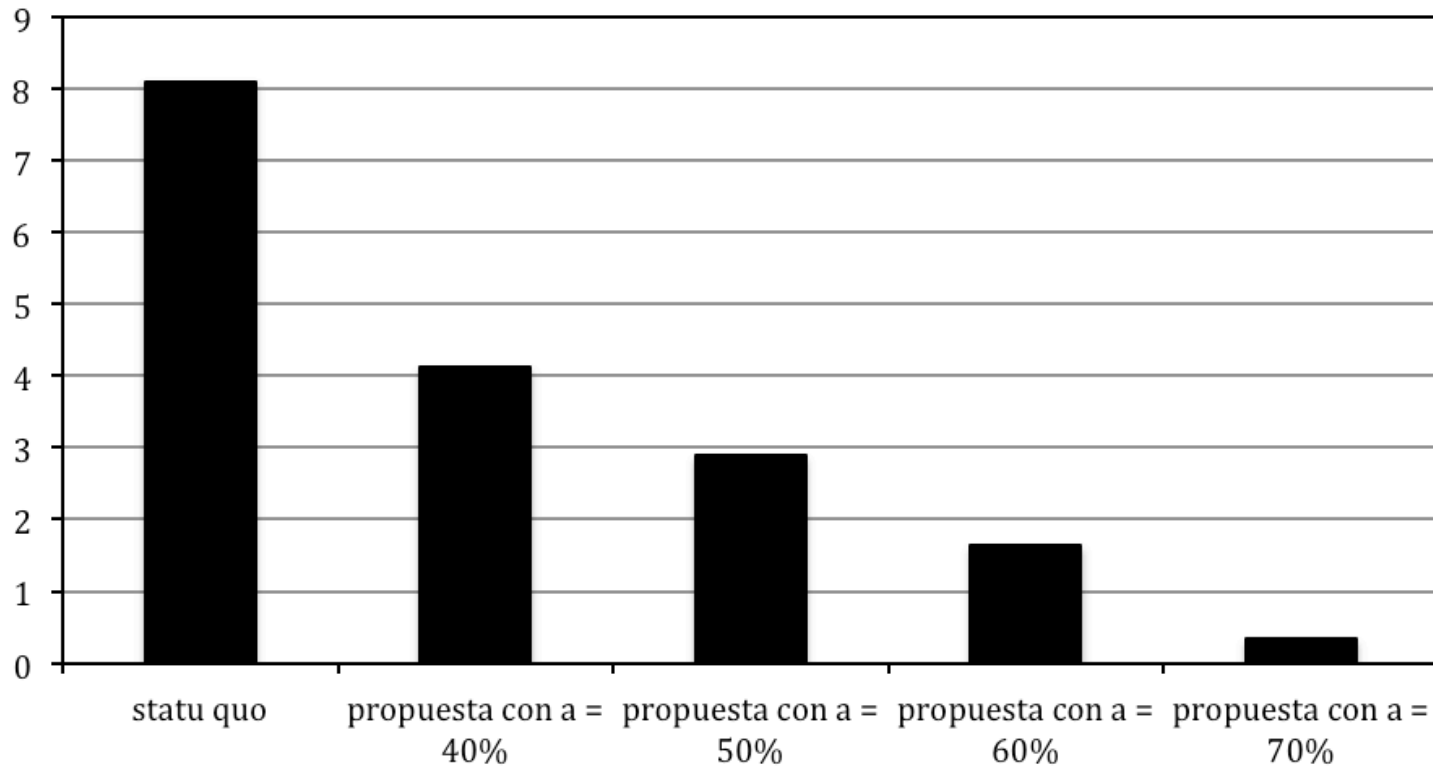


Gráfico 3: Índices de financiación por habitante ajustado con distintos valores del parámetro a (% de los ingresos tributarios directos que se aporta al FB)

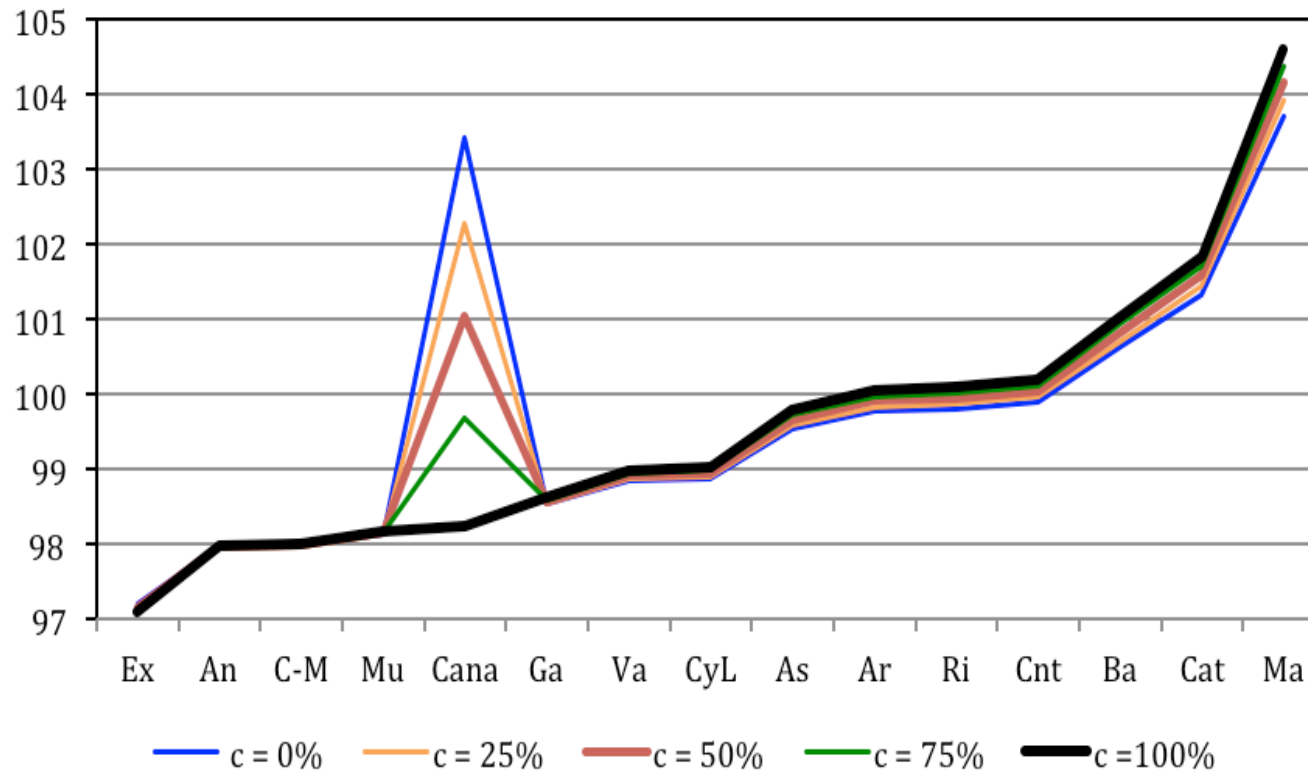


**Gráfico 4: Dispersión de la financiación por habitante ajustado
Statu quo vs. modelo propuesto con distintos valores del parámetro de aportación**



Considerable margen para la mejora en términos de equidad
en relación al sistema actual

Gráfico 5: Índices de financiación por habitante ajustado con distintos valores del parámetro c (% de los Recursos REF de Canarias que se aporta al FB)



Una transición suave

- Durante un período de transición (¿5 años?) el FNV se repartiría en base a una media de las participaciones realmente observadas en 2013 en los Fondos que se integran en el FNV con el sistema vigente y las que se derivarían de la aplicación de las reglas del nuevo sistema

La ponderación del segundo elemento sería creciente en el tiempo, pasando del 20% en el primer año de aplicación del sistema hasta el 100% en el quinto año.

- En circunstancias económicas normales es muy probable que la transición se pudiese hacer sin reducir la financiación nominal de ninguna región.

**Cuadro 14: Participación en las transferencias verticales,
sistema actual vs. propuesta de nuevo sistema con datos de 2013
y variación anual de la financiación a competencias homogéneas, otras cosas iguales**

	<i>participación en transferencias verticales</i>		<i>variación anual de la financiación otras cosas iguales</i>	
	<i>sistema actual</i>	<i>sistema propuesto</i>	<i>millones de euros</i>	<i>como % de la financ. obs. de 2013</i>
<i>Cataluña</i>	7,34%	10,27%	+48	0,31%
<i>Galicia</i>	13,33%	9,06%	-70	-1,05%
<i>Andalucía</i>	18,79%	27,90%	+151	0,91%
<i>Asturias</i>	4,78%	2,82%	-32	-1,26%
<i>Cantabria</i>	5,54%	1,38%	-69	-4,29%
<i>La Rioja</i>	2,44%	0,81%	-27	-3,09%
<i>Murcia</i>	2,50%	4,80%	+38	1,32%
<i>Valencia</i>	6,55%	14,02%	+123	1,28%
<i>Aragón</i>	5,58%	3,36%	-37	-1,15%
<i>C.-La Mancha</i>	8,11%	7,42%	-11	-0,24%
<i>Canarias</i>	4,80%	3,69%	-18	-0,38%
<i>Extremadura</i>	8,52%	4,62%	-65	-2,29%
<i>Baleares</i>	1,64%	1,99%	+6	0,24%
<i>Madrid</i>	-3,09%	0,00%	+51	0,39%
<i>Cast. y León</i>	13,17%	7,86%	-88	-1,40%
<i>total CCAA</i>	100,00%	100,00%	0	0,00%

4. CONCLUSIÓN

- El sistema de financiación territorial ha ido evolucionando a base de parches. El resultado es excesivamente complejo, poco transparente, excesivamente desigual, arbitrario y no genera incentivos correctos para las distintas administraciones implicadas.

- Necesitamos una reforma a fondo cuanto antes. Aquí se avanzan algunas ideas sobre cómo debería quedar el sistema.

(con recomendaciones complementarias en un trabajo más extenso)