

# EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS CCAA: balance y reformas

Xoaquín Fernández Leiceaga, USC

Fundación 1º de mayo

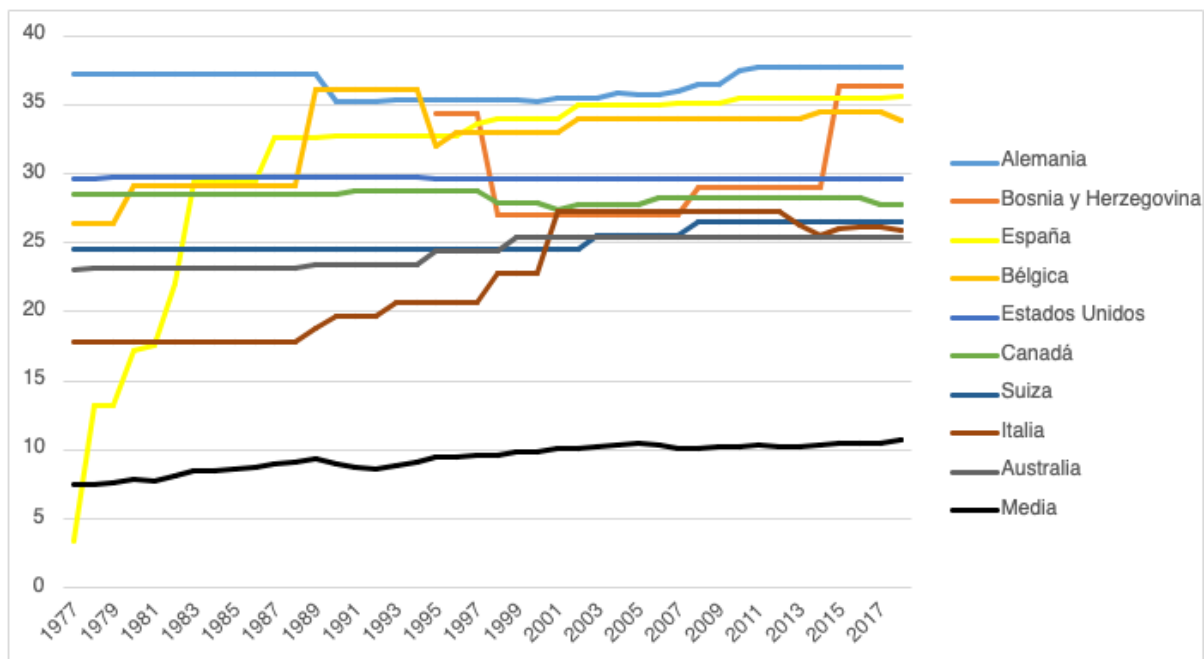
Seminario sobre Financiación Autonómica

Madrid, octubre de 2024

# 1. BALANCE ÚLTIMOS 45 AÑOS

- A. EN DESCENTRALIZACIÓN, NO LO HEMOS HECHO MAL.
  - Sin un plano inicial detallado, hemos construido un estado autonómico mejorable...pero que funciona
- \* Encargado de los servicios básicos y complementarios
  - Con autonomía tributaria
- - Nuestro propósito:
  - \* Corregir disfunciones y problemas
  - \* Pero sin cambiar su naturaleza: ni hacia atrás (tentación centralista) ni hacia adelante (tentación confederal)

## Índice de autoridad regional (RAI INDEX)



Fuente. Elaboración propia a partir de datos descargados de <http://garymarks.web.unc.edu/data/regional-authority>

# Balance...

- LA CLAVE NO ES LA INTENSIDAD DE LA DESCENTRALIZACIÓN
- \* El Índice de Autoridad Regional señala que nos hemos convertido en uno de los países más descentralizados del mundo. Sobre todo en gastos, pero:
- \* En ingresos con capacidad normativa, ganaríamos la Eurocopa (superando a Alemania) (OCDE, 2021)
- \* En deuda quedaríamos segundos, después de Canadá.
- Debemos poner el acento en la calidad, en la eficiencia: en que el sistema funcione mejor... no en más descentralización

# PRINCIPAL ANOMALÍA: LA ASIMETRÍA

- CONVIVEN DOS MODELOS:  
COMÚN Y FORAL (con alguna  
situación intermedia: Canarias).
- FORAL:
- - MÁS COMPETENCIAS (GASTO),
- - DIFERENCIAS  
ORGANIZATIVAS...
- - PERO SOBRE TODO EN  
INGRESOS: sistema tributario  
propio, recaudación autónoma ...y  
participación mínima en la  
nivelación

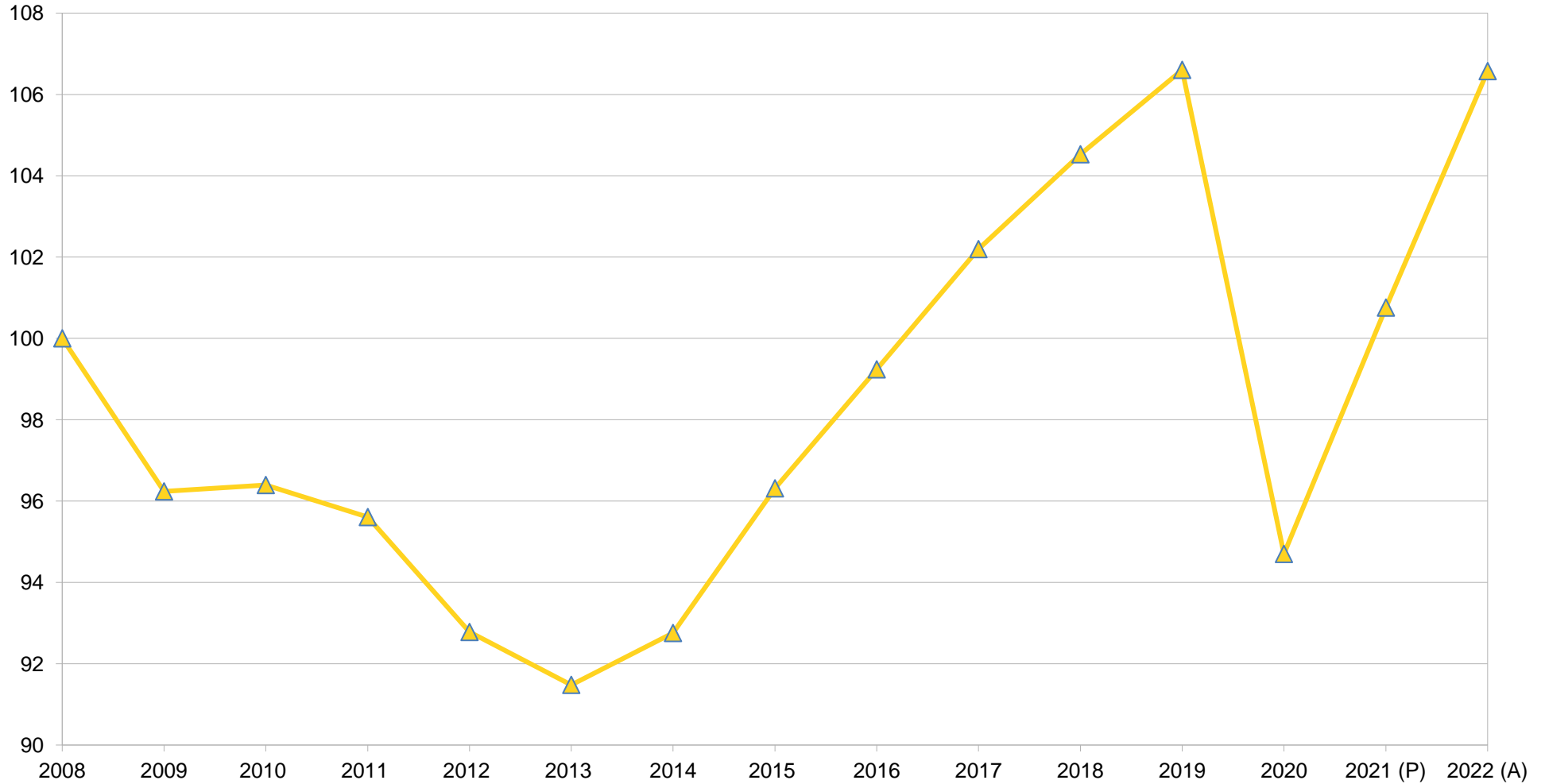
# Asimetrías

- VINCULAR EL NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN A LAS PREFERENCIAS DE LOS CIUDADANOS ESTÁ BIEN SI
- LA ASIMETRÍA NO GENERA AGRAVIOS Y TENSIONES PERMANENTES. Si no genera desigualdad
- LA ATENCIÓN A LAS DEMANDAS DE CADA CCAA DEBE RESPECTAR LOS PRINCIPIOS DEL CONJUNTO
- EN CONCRETO: - Respetar Concerto/convenio... pero no extenderlos
- - Calcular mejor el cupo (valoración de competencias no asumidas; participación plena en la nivelación)
- OBJETIVO: RESULTADOS SIMILARES AL MODELO COMÚN (con un largo período transitorio)

# ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LOS AÑOS DE VIGENCIA DEL ACTUAL MODELO

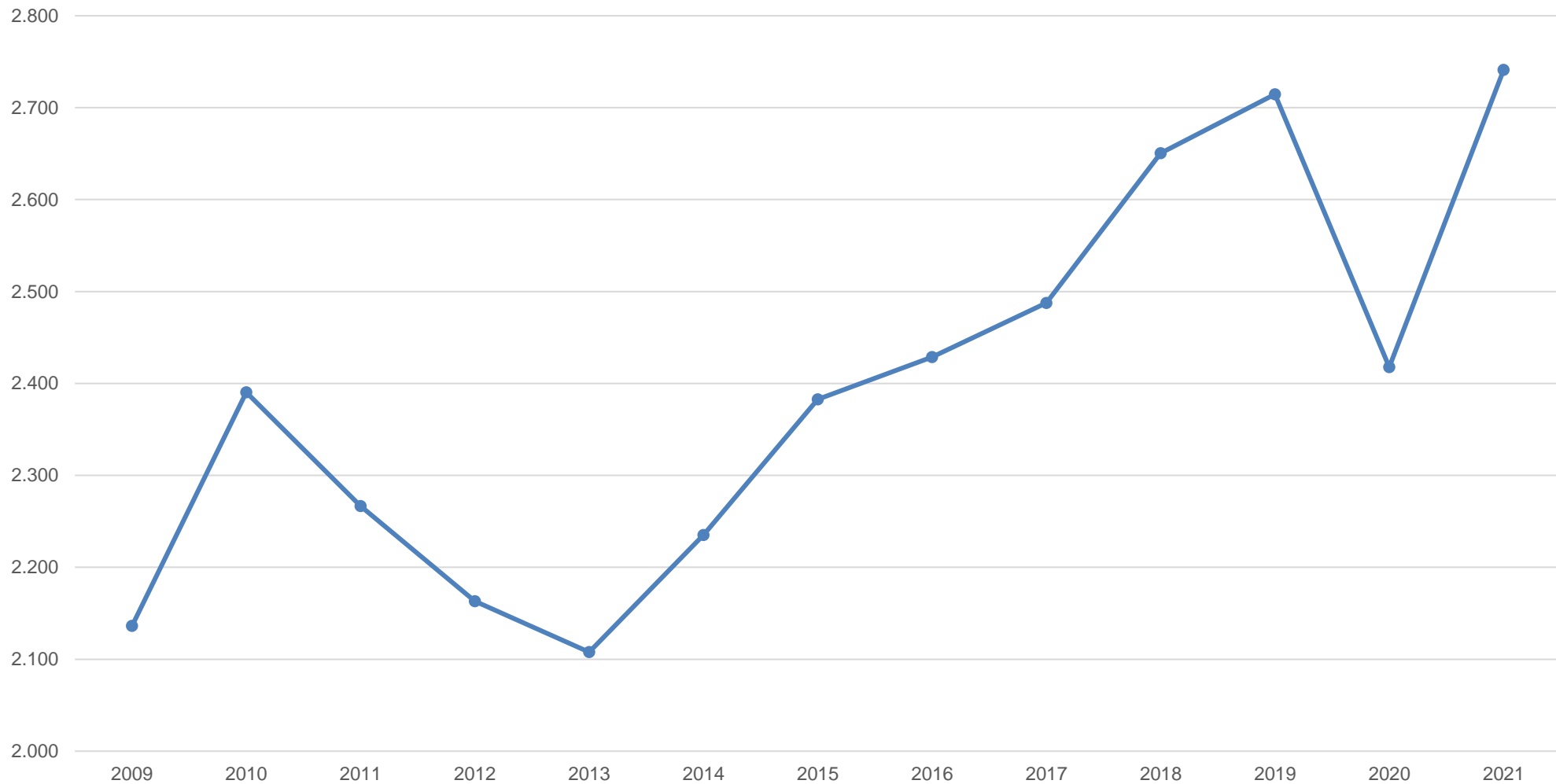
- 1. Los problemas principales nacen de la especial coyuntura (dos grandes crisis en quince años), aunque han sido amplificadas por algunas características del modelo de financiación.
- 2. La mayoría de las CCAA han preferido no usar con decisión las capacidades tributarias. La dependencia de las transferencias de la AGE ha sido manifiesta.
  - *(Aunque en la última fase, algunas CCAA- Cataluña, Extremadura o Madrid, en sentido divergente- sí lo han hecho)*
- 3. Este comportamiento ha sido facilitado por la distribución desigual de la capacidad normativa (impuestos directos personales, si; impuestos indirectos, no).

# EVOLUCIÓN DEL PIB DE ESPAÑA EN TÉRMINOS REALES 2008=100





# Financiación efectiva por habitante ajustado. Media de las CCAA de régimen común, precios constantes de 2015



(CONTINUACIÓN..)

4. La facilidad en el acceso al crédito en condiciones favorables durante la primera crisis o la generosa distribución de transferencias extraordinarias durante la crisis de la COVID-19, ha contribuido a que las haciendas regionales no asuman plenamente su responsabilidad, delegando parte de la carga a la administración central.

5. El desafío principal para las comunidades autónomas es asumir plenamente la responsabilidad de sus gastos. Para ello, es crucial que avancen hacia una mayor autonomía financiera, que les permita gestionar de manera efectiva sus recursos. No obstante, esta autonomía debe ir acompañada de una transparencia y lealtad federal para garantizar un sistema de financiación más equilibrado y responsable.

# RETOS (Consenso expertos)

- 1. INSUFICIENCIA FINANCIERA
- 2. ESCASA AUTONOMÍA TRIBUTARIA
- 3. PROBLEMAS DE EQUIDAD
- 4. COMPLEJIDAD Y FALTA DE TRANSPARENCIA
- 5. DÉBIL ANDAMIAJE INSTITUCIONAL
- 6. PROBLEMAS DE ESTABILIDAD FISCAL

# 1. SOBRE LA SUFICIENCIA FINANCIERA

A) ¿CÓMO DEFINIMOS EL PRINCIPIO DE LA  
SUFICIENCIA FINANCIERA?

Adecuación de Ingresos a Gastos de las CCAA (pero en  
ambos las CCAA tienen autonomía)

Distribución de recursos entre niveles de gobierno (pero no  
hay resultado fuera del proceso político)

Cumplimiento de acuerdos sobre asignación de recursos  
(hay ya una decisión política)

Atención a necesidades estimadas (referencia para la  
decisión política)

# 1. SOBRE LA SUFICIENCIA FINANCIERA

B) La ley de 2009 puede considerarse cumplida. Su bajo rendimiento inicial se corresponde a la coyuntura. Su buen rendimiento de los últimos años, también.

Pero hay dos problemas:

- Sin flexibilidad para adaptarse a la coyuntura
- Sin autonomía dinámica para responder a los cambios en las variables básicas

Sus insuficiencias fueron cubiertas por recursos temporales.

# 1. SOBRE LA SUFICIENCIA FINANCIERA

## C) LOS RECURSOS ADICIONALES TEMPORALES

2012. Creación Mecanismos Extraordinarios de Financiación (FLA, FFF)

Escudo financiero a través Fondo extraordinario Covid-19

2020. 16.000 millones de euros

2021. Línea Covid-19, 6.974 millones de euros+Fondo extraordinario Covid 13.466 millones de euros

Compensación por la liquidación negativa del sistema de financiación autonómica 2020

4.040 millones de euros

Compensación por pérdida de IVA en 2017, 3.063 millones de euros en 2022

MANTIENEN EL PROBLEMA DE FONDO. DEPENDEN DE LA AGE, AUMENTAN LA DEPENDENCIA DE LAS CCAA

# Mecanismos de financiación



# ESTRATEGIA DE MEJORA DE LA SUFICIENCIA, 1

## 3 IDEAS:

- A) La Administración central no dispone de recursos excedentarios. Déficit estructural. Presiones derivadas envejecimiento, digitalización, cambio climático, transición energética, mayores gastos en defensa y política industrial
- B) Mejoras en la eficiencia del gasto público y políticas que no superen umbrales mínimos de rentabilidad social
- C) Aumento de capacidad tributaria de las CC. AA. Promover cultura responsabilidad fiscal y reducir expectativas transferencias



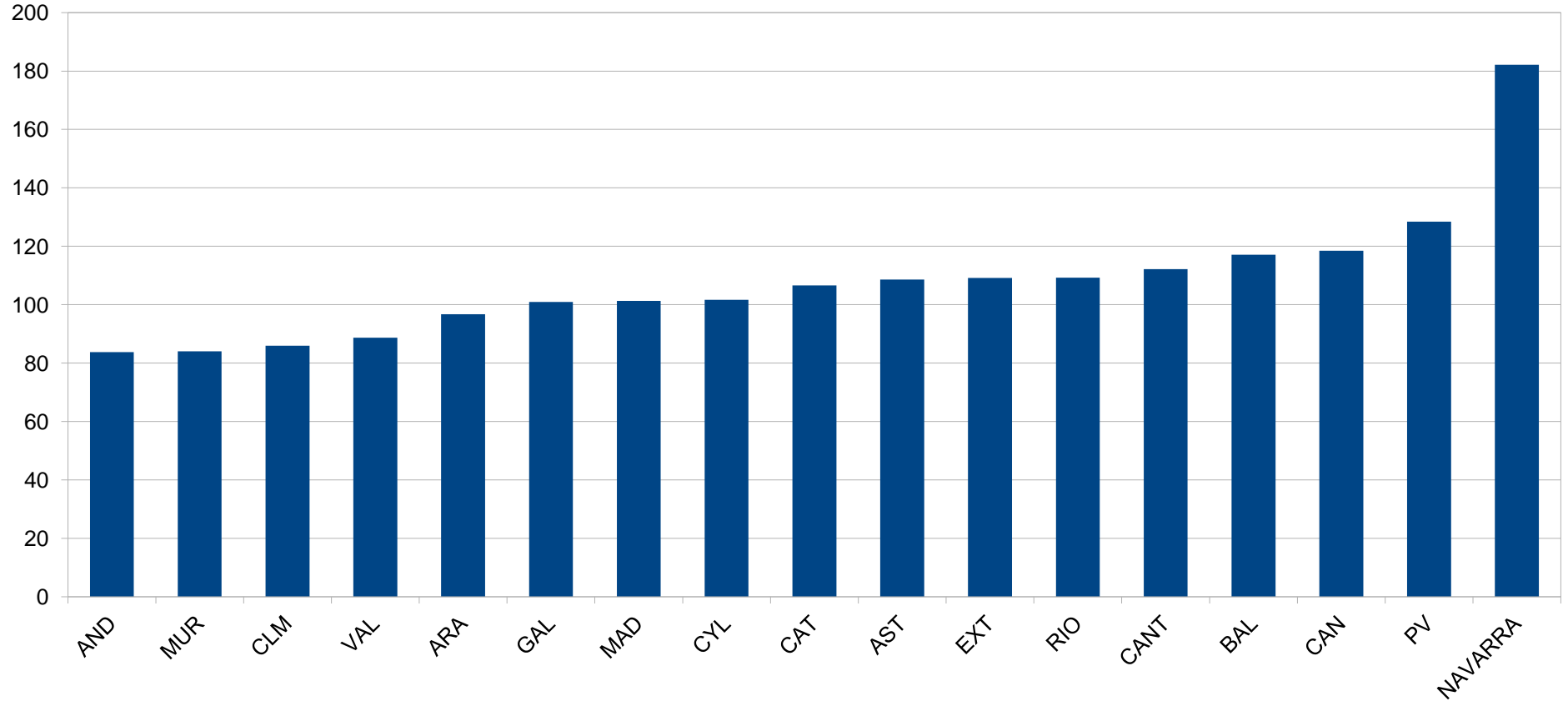
# ESTRATEGIA DE MEJORA DE LA SUFICIENCIA,<sup>2</sup>

Necesidad de una reforma del sistema tributario español, que permita recaudar de forma más:

- Justa
- Eficiente
- Sin atender en exclusiva objetivos meramente recaudatorios

\* Incluye revisión del contenido básico de los impuestos cedidos (ISD, Patrimonio, etc.)

## Recursos no financieros por habitante, 2023



## 2. SOBRE LA AUTONOMÍA TRIBUTARIA

1. Reemplazar participaciones en IVA e IIEE por tramos autonómicos (LBRSFSA, 2017)
2. IRPF. Traslado inmediato retenciones y pagos a cuenta + transparencia
3. Gestión figuras tributaria tras reforma fiscal verde
4. Tributación sobre la riqueza

Esfuerzo simplificador

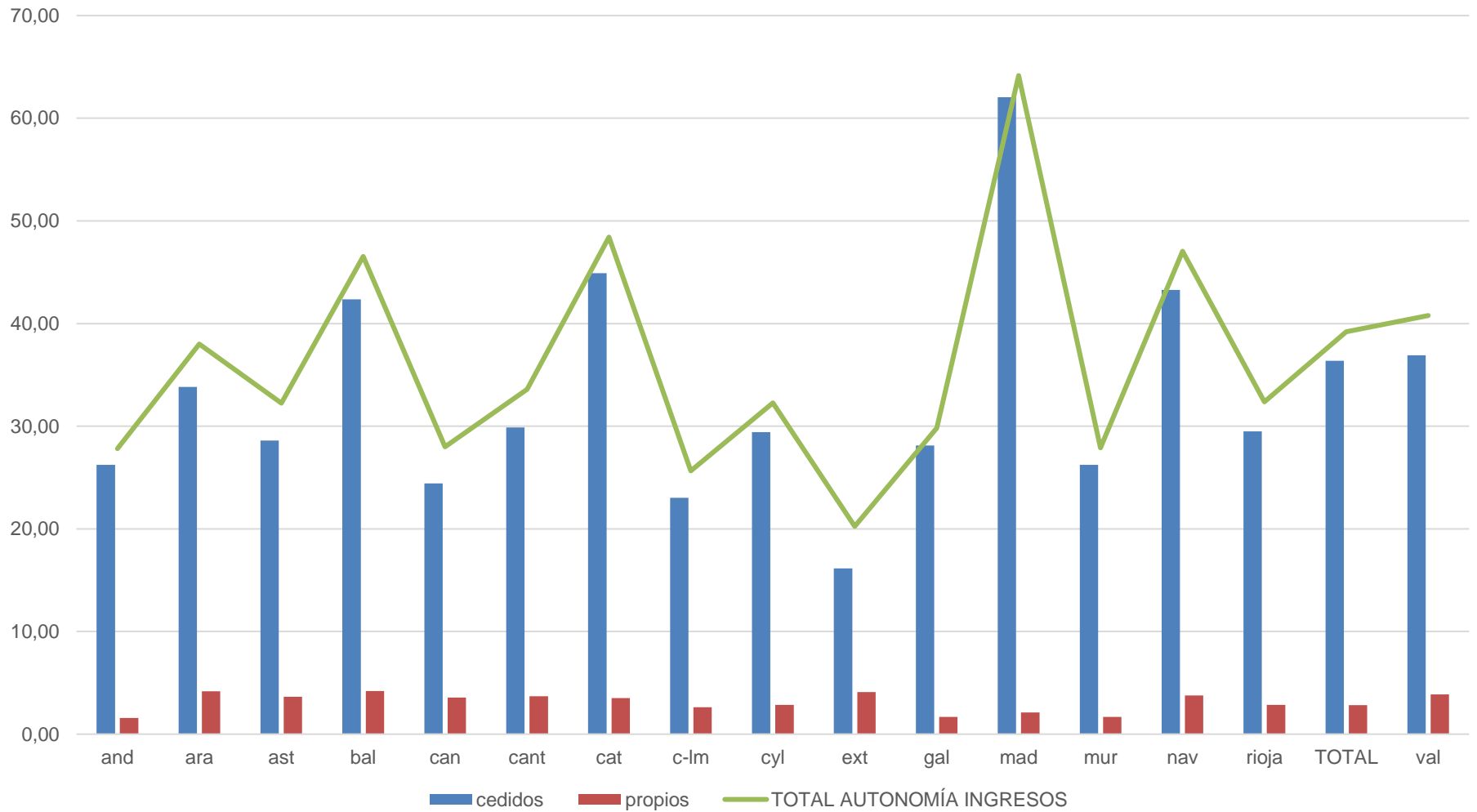
Ningún país mantiene simultáneamente 3 tributos personales sobre la riqueza de tipo general: IP, IGF, ISyD

Normativa obsoleta, abandonada por el legislador básico, parámetros tributarios disonantes con respecto países entorno

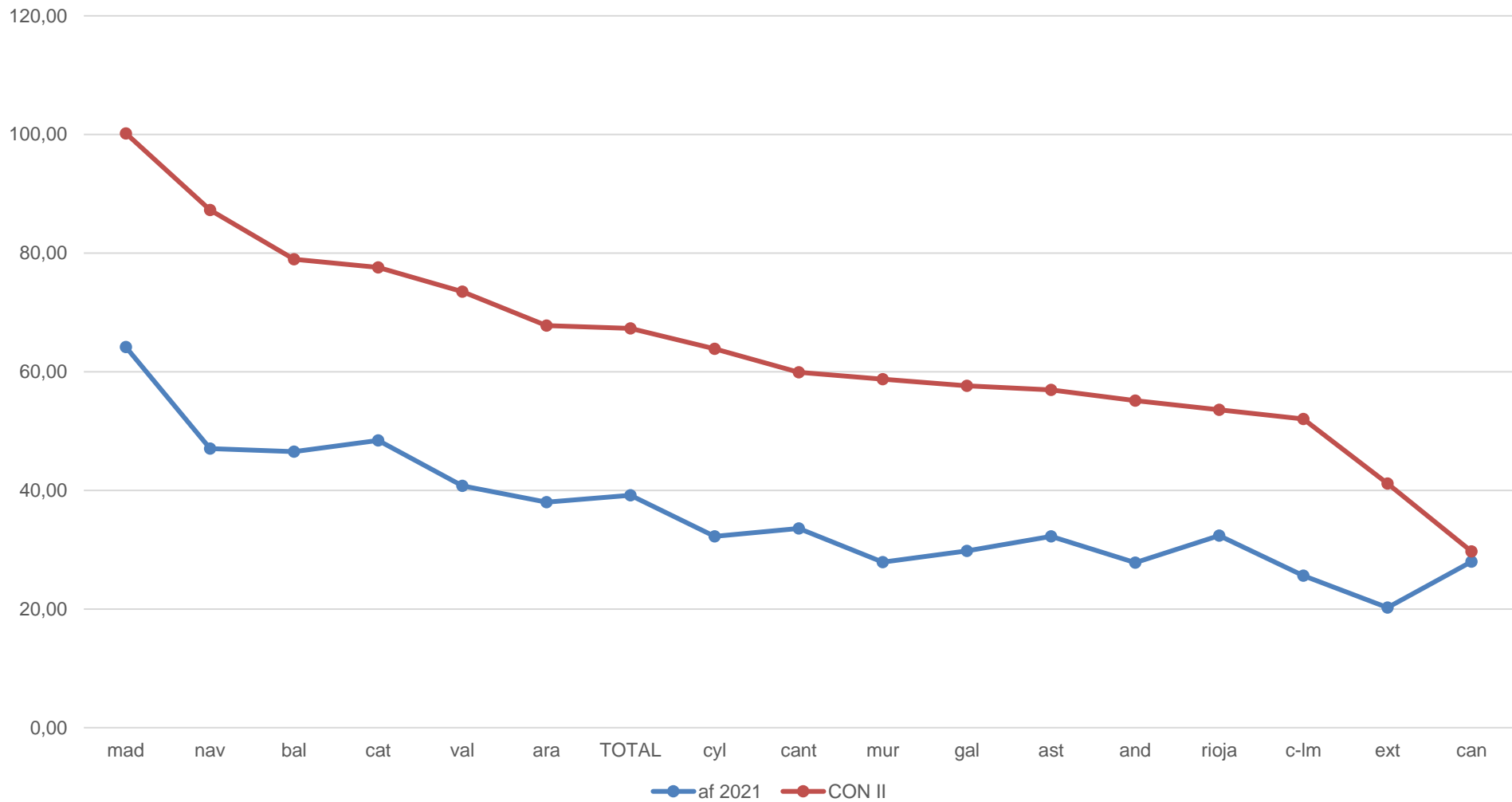
## 2. SOBRE LA AUTONOMÍA TRIBUTARIA

5. Descentralización impuestos bases móviles requiere introducción de suelos o niveles mínimos de tributación en todas las CC. AA.
6. Mejora cálculo recaudación normativa
7. Avanzar en la participación autonómica en labores de gestión tributaria. “Agencia federal”, de acuerdo con el modelo canadiense

## AUTONOMÍA FINANCIERA 2021. Sobre DRN, %



# AUTONOMÍA TRIBUTARIA, ACTUAL Y CON II INDIRECTOS YA TERRITORIALIZADOS, % Sobre drn



# 3. EQUIDAD/ NIVELACIÓN

- PROBLEMA COMPLEJO Y QUE GENERA TENSIONES: hablamos de reparto, con ganadores y perdedores
- LA ASIMETRÍA (cupos/aportación): genera una inequidad grave. Los sistemas forales son mucho más generosos.

# Equidad en el sistema común

- 1. El sistema tiene una promesa de equidad: distribución del FGSPF mediante el cálculo de las unidades de necesidad (gráfico).
- Las unidades de necesidad ya incluyen Factores sociológicos de demanda y Factores de coste (singularidades: dispersión, superficie, insularidad)
- Pero este sistema objetivo no determina el resultado final.

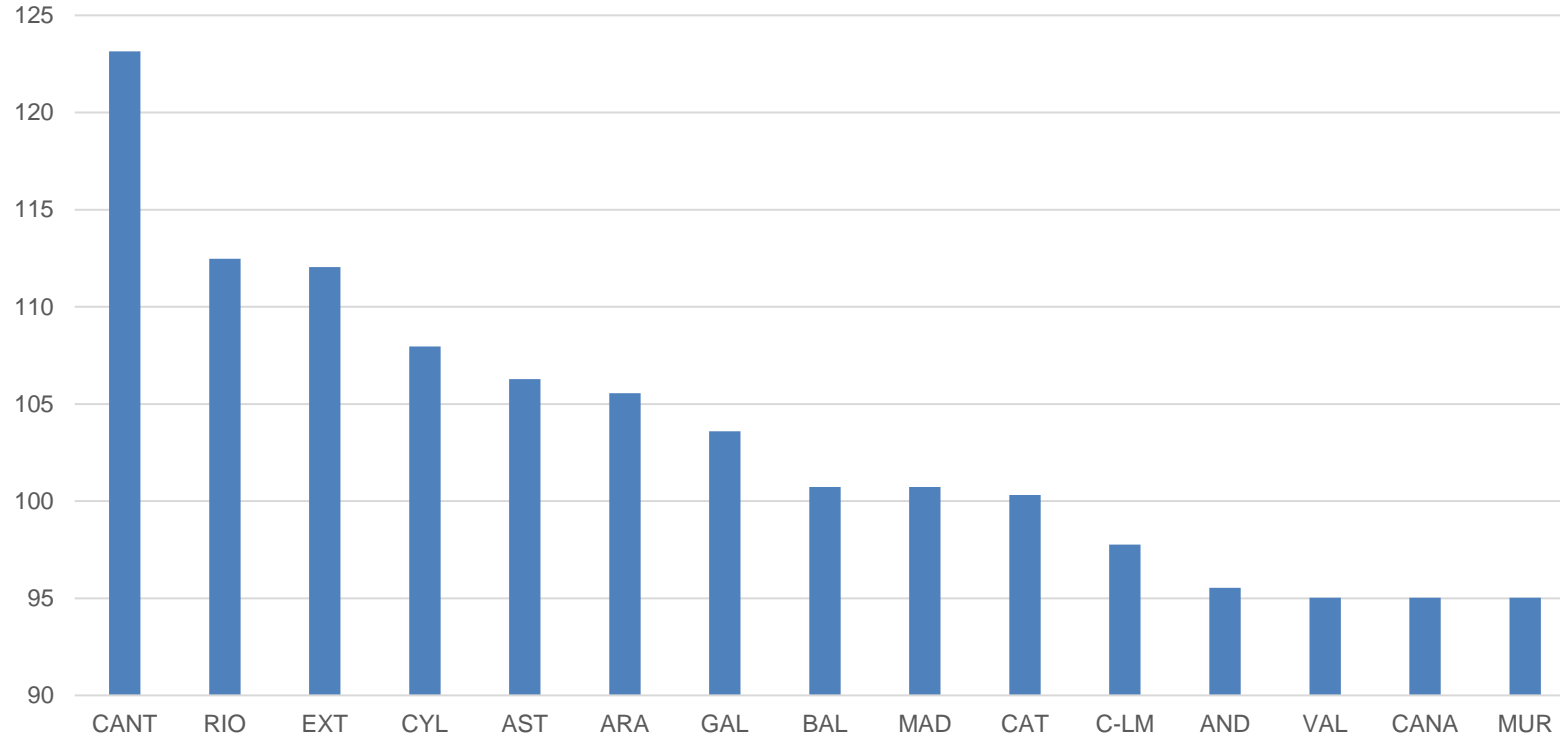


# LA REDISTRIBUCIÓN

- En el gráfico observamos:
- a) La intensidad de la redistribución:
  - CV DE LA CAPACIDAD FISCAL, 25,13; DESPUÉS DE LA APLICACIÓN DEL SFA, 8
  - Todas las regiones con capacidad tributaria inferior a la media, mejoran sustancialmente (menos Valencia); las de mayor capacidad tributaria empeoran.
- b) La arbitrariedad de los resultados del modelo común:
  - - Algunas regiones están claramente por debajo del umbral 100 (Murcia, Valencia, Andalucía y Castilla-La Mancha) y otras muy por encima (Cantabria, La Rioja, Baleares y Extremadura)
  - - En algunos casos se invierten las posiciones: nivelaciones muy desiguales que rompen cualquier formulación coherente del principio de no reordenación. Así, por ejemplo, Extremadura y Castilla y León cuentan con más recursos por habitante ajustado que Cataluña o Madrid, a pesar de que estas últimas tienen una capacidad tributaria significativamente mayor.
-

<i>Competencias:</i>	<i>Indicador:</i>	<i>ponderación</i>
- sanidad	- población protegida equivalente	38%
- servicios generales	- población empadronada a 1 de enero	30%
- educación	- población en edad escolar (0-16)	20,5%
- servicios sociales	- población 65+	8,5%
	<i>subtotal</i>	<i>97%</i>
<i>Correcciones:</i>	- superficie	1,8%
	- dispersión de la población (entidades singulares)	0,6%
	- insularidad	0,6%
	<i>subtotal</i>	<i>3,0%</i>

## FINANCIACIÓN HOMOGÉNEA (FINAL) POR HABITANTE AJUSTADO, 2021

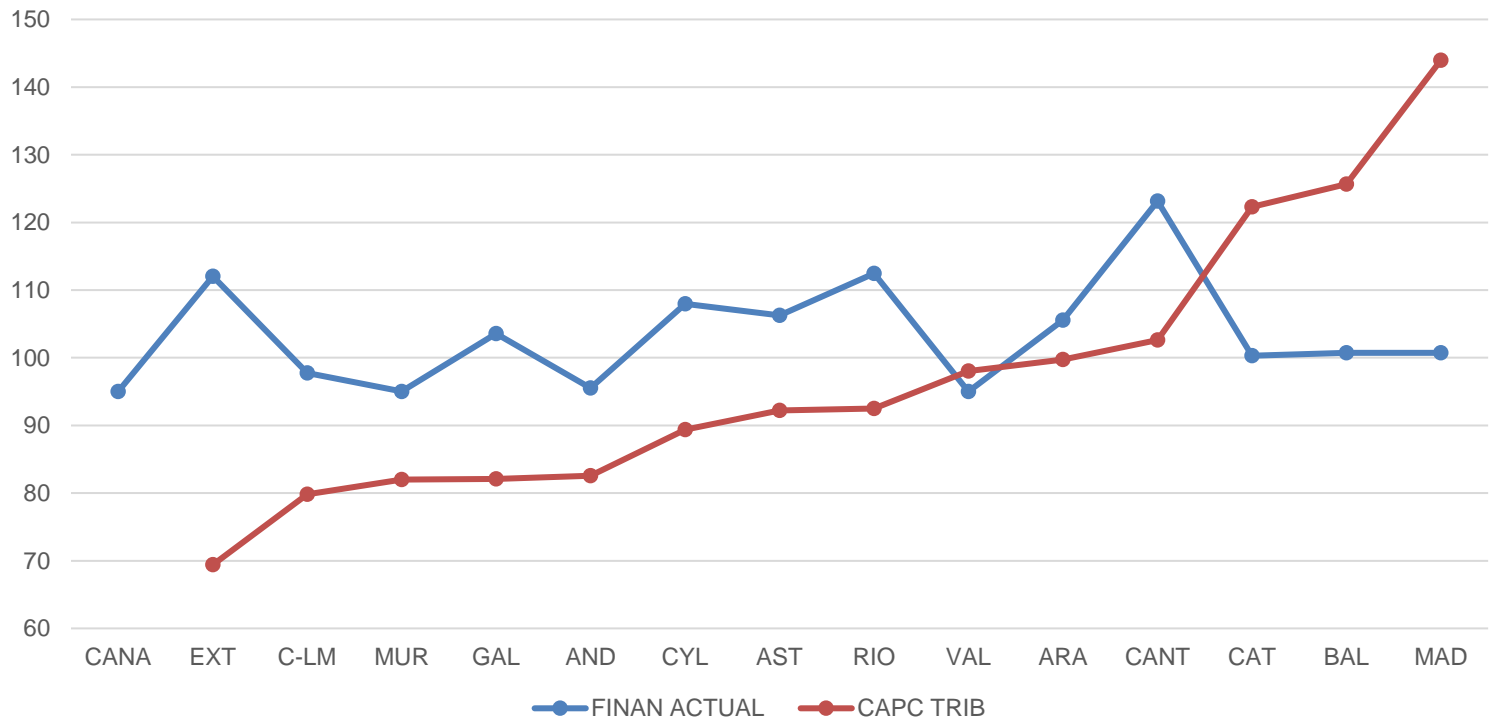


Fuente: Informes sobre la financiación definitiva de las CCAA a través de los sistemas de financiación.  
Liquidación de 2021. Elaboración propia.

# Comentar gráfico

- El coeficiente de variación es del 11% (no muy alto)
- Pero Cantabria tiene una financiación por unidad de necesidad un 40% superior a Valencia (1.000 euros/año)
- Non son las pequeñas (Murcia mal); ni las más o menos ricas; en todo caso, las mejor tratadas, de menor crecimiento de la población.
- Por cierto: Cataluña, Madrid o Baleares están en la media.

## FINANCIACIÓN POR HABITANTE AJUSTADO: SITUACIÓN ACTUAL Y CAPACIDAD FISCAL



# CÓMO MEJORAR LA EQUIDAD?

- **DECISIÓN POLÍTICA: QUEREMOS NIVELACIÓN PLENA O PARCIAL?** (el modelo de 2009 dejó abierta esta cuestión)
- Las soluciones federales clásicas dan respuestas muy diferentes
- Solución (histórica) en España: combinar autogobierno con preferencia por servicios públicos homogéneos (dada la desigualdad de capacidades tributarias) implicaba un esfuerzo notable de nivelación
- **RESPUESTA: DOS MODELOS: IGUALDAD PLENA O DE NIVELACIÓN LIMITADA**

# MODELO DE IGUALDAD PLENA (refuerza el modelo común)

- DISTRIBUCIÓN DE TODOS LOS RECURSOS EN FUNCIÓN DE LA IGUALDAD DE NECESIDAD
- FONDO DE NIVELACIÓN, para garantizar este resultado
- DISCUSIÓN: SOBRE LOS CRITERIOS Y LAS PONDERACIONES QUE DEBEN ENTRAR EN EL CÁLCULO DE LAS UNIDADES DE NECESIDAD (POBLACIÓN AJUSTADA).
- Discusión técnica. Modelo de Montero: un punto de partida
- (Las singularidades se contemplan aquí)
- QUÉ HACER CON EL STATU QUO?  
Corrección progresiva, con un largo período transitorio
- ORDINALIDAD? (explicar) DEBE RESPECTARSE: COMPATIBLE CON LA IGUALDAD PLENA

# MODELO DE NIVELACIÓN LIMITADA

- LAS CCAA MANTIENEN UNA PROPORCIÓN (LA QUE SE DECIDA) DE LA RECAUDACIÓN QUE OBTIENEN CON LOS TRIBUTOS CEDIDOS
- EL RESTO SE REPARTE EN FUNCIÓN DE LAS UNIDADES DE NECESIDAD (en el extremo, no se reparte nada con este criterio)
- LA FINANCIACIÓN DE LAS CCAA SE ORDENA EN FUNCIÓN DE LA CAPACIDAD TRIBUTARIA PROPIA
- RIESGO DE DESNIVELAR EL CAMPO DE JUEGO: Extremadura, en el límite, la mitad que Madrid, por unidad de necesidad (ver grafico).
- El elemento de equilibrio que ha sido el sistema autonómico en el plano territorial se debilita.



## 4. TRANSPARENCIA?

- El sistema es opaco en sus mecanismos de reparto y poco comprensible para los ciudadanos.
- Los resultados son arbitrarios
- Los ciudadanos manifiestan un grado de desconocimiento grande: debilita la responsabilidad y el funcionamiento democrático
- Todos se sienten discriminados, aunque no lo estén: sobre todo allí donde hay partidos que discuten el sistema

# 5. GOBERNANZA

- Debate y reflexión es consustancial al estado federal (múltiples espacios autónomos de poder, intereses articulados, fricciones,...)
- ¿DÓNDE TOMAR DECISIONES COMPARTIDAS?
- Ni Senado, ni CPFF, ni C. Presidentes son hoy el ámbito adecuado para que pesen efectivamente las CCAA. Lo que hoy ya opera, preservarlo y mejorarlo
- PRECISAMOS:
  - - Fortalecer las instituciones comunes: una ley de gobernanza autonómica?. Dotar al CPFF de recursos para asumir un papel en reforma SFA, déficit, deuda, etc.? Soñar con la reforma del Senado?
  - - Fortalecer la cultura federal: lealtad mutua; reconocimiento de la pluralidad de comunidades políticas y de la diversidad.

# EL NUEVO MARCO DE ESTABILIDAD FISCAL

1. Situaciones muy diferentes en términos de deuda sobre PIB (o sobre INF)
2. Parcialmente relacionadas con la dotación de recursos por unidad de necesidad
3. Nuevas reglas fiscales (60% deuda, 3% déficit) con enfoque individualizado y asimétrico  
Tasa de crecimiento del gasto neto primario como indicador clave (en sustitución déficit estructural)  
Enfoque plurianual (4 a 7 años)

# Quita FLA

La quita de la deuda FLA:

- a) Avalamos la quita si se hace para todas las CCAA, de acuerdo con un criterio objetivo (población o población ajustada)
- b) Dejará aún a varias CCAA (Murcia, Valencia, Cataluña, Castilla La Mancha) muy lejos del objetivo (de las nuevas reglas fiscales y del retorno al mercado). Será necesario un plan especial para ellas

Las nuevas reglas:

- Evaluación positiva (aunque algunos esfuerzos de simplificación son insuficientes): mayor flexibilidad, gasto neto como variable instrumental, planes individualizados.
- Pero difícil credibilidad (no hay mecanismos que garanticen su cumplimiento).

# Estabilidad, 1

España: necesidad de cogobernanza: Implicar a CCAA y a CCLL, imprescindible.

Objetivo: mejorar en simplicidad, flexibilidad y exigibilidad.

1. Simplicidad: consideramos posible prescindir del déficit como variable de control.

- Cuando las CCAA están por encima del nivel de deuda de referencia (13% del PIB), debería controlarse la evolución de la deuda

- Cuando están por debajo, controlar el gasto neto (y que la deuda no supere el 13%)

Adicionalmente, medir la deuda en relación con los INF y no con el PIB.

# Estabilidad, 2

## 2. Flexibilidad:

- a) Tratamiento individualizado, con trayectorias independientes
- b) Tratamiento favorable para las CCAA que están dentro del límite de deuda. Facilidad para el endeudamiento en las condiciones LOFCA (regla de oro)
- c) MEF abiertos para las CCAA por encima del 19% sobre el PIB de deuda. Plan de reducción incentivado.

# Estabilidad, 3

## 3. Exigibilidad:

- Cogobernanza efectiva. Planes individualizados.

- Mecanismos preventivos actuales, si; correctivos, con mayor flexibilidad.

En caso de incumplimientos contumaces: limitación proporcionada y gradual de algunas operaciones para las CCAA (centrarse en los servicios esenciales).

Medio plazo: criterio (y cultura) de no rescate (con nuevo SFA, eliminación de los MEF, etc.)

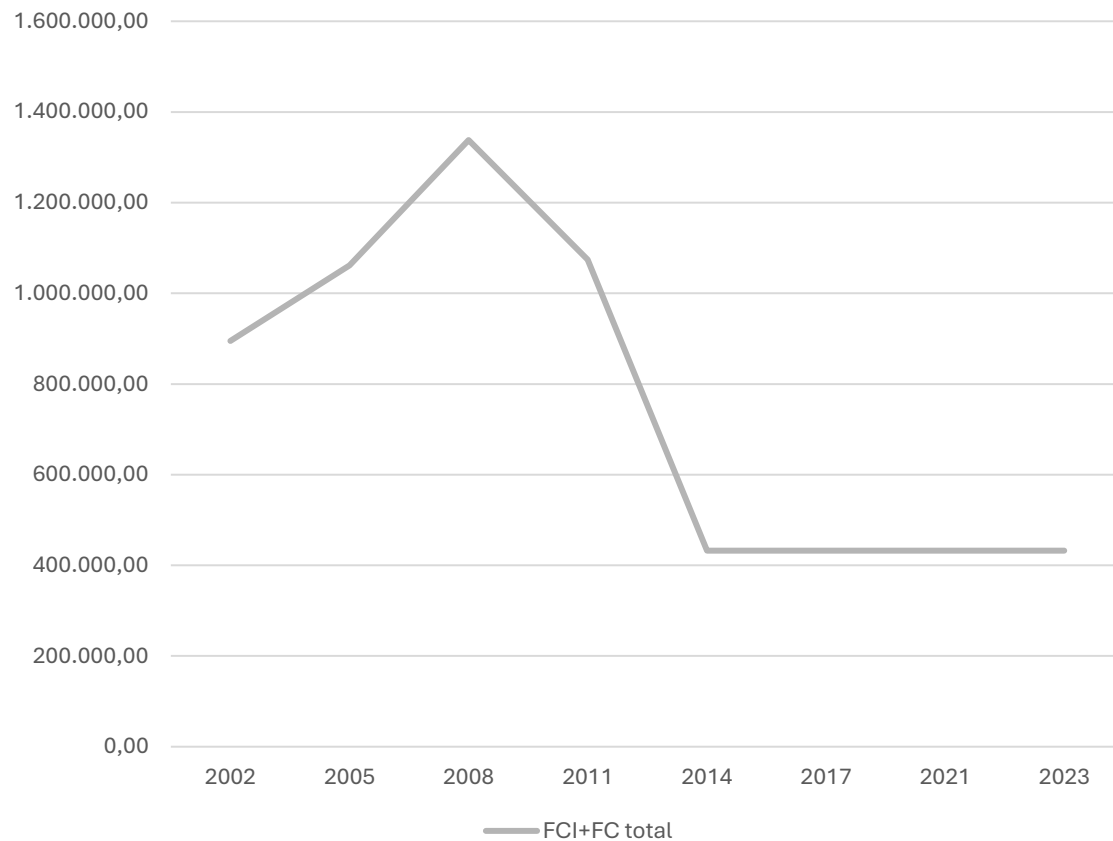
## 7. SOBRE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL

- Art. 158.2 Constitución española = Fondo de Compensación para tratar de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el **principio de solidaridad**. En consecuencia, en el año 1980 se creó el **Fondo de Compensación Interterritorial**.
- 1º Etapa, **1984 - 1990**, todas las Comunidades Autónomas eran beneficiarias
- 2ª Etapa, **1990 - 2001**, dejan de ser beneficiarias la totalidad de Comunidades y son **Regiones Objetivo 1**, haciendo coherente la política regional interna con aquella que se vinculaba con los Fondos Europeos.
- 3ª Etapa **2001 adelante**, se desglosa el FCI en dos fondos: Fondo de Compensación y Fondo Complementario.



# EVOLUCIÓN FCI+FC

FCI+FC TOTAL Y PRINCIPADO DE ASTURIAS



## 7. SOBRE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL

### Cuestiones a reflexionar

- EL FCI PERDIÓ IMPORTANCIA EN FAVOR DE LOS FONDOS EUROPEOS. SIN DUDA, UN ELEMENTO MUY RELEVANTE EN LA MODERNIZACIÓN DE BUENA PARTE DE ESPAÑA
- LA CONVERGENCIA INTERREGIONAL DEL PIB PC, EN PERÍODO DE INDEFINICIÓN A PARTIR DE 2008. EN TODO CASO, LA CONVERGENCIA EN PRODUCTIVIDAD SE HA PARADO O INVERTIDO
- LOS MRR CARECEN DE PERSPECTIVA REGIONAL Y PRESCINDEN DE HECHO DEL CRITERIO DE CONVERGENCIA

## 7. SOBRE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL

Propuestas: Incorporar la experiencia de la gestión de fondos europeos

- Recuperar función original FCI
- Recursos FCI incrementarse hasta 1% INF del Estado y m/p duplicar este porcentaje
- Base cálculo FCI ligada PIB o ingresos no financieros del Estado
- CCAA beneficiarias = renta pc < promedio español
- Variables de distribución en línea FEDER
- Incorporar fórmulas y prácticas eficientes semejantes gestión fondos europeos