

LA PROPUESTA DEL GOBIERNO CENTRAL PARA LA REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Julio López Laborda

Introducción

El 30 de diciembre de 2008 se hacía público el documento titulado «Reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía (Propuesta base para un acuerdo)». ¹ En él se recogen los objetivos, los principios y la estructura básica de la propuesta de reforma del sistema de financiación formulada por el Gobierno central. Mi objetivo, con este trabajo, es presentar con algún detalle los aspectos más destacados de esta propuesta, comparándola con el vigente modelo de financiación autonómica. A tal fin, en la sección segunda se resumen los elementos básicos del modelo actualmente en vigor y se recuerdan sus deficiencias más señaladas. En la sección tercera se describe la propuesta del Gobierno central y se valora en qué medida corrige los problemas del sistema actual. Esta evaluación tiene que ser, forzosamente, provisional, dado que el documento examinado es muy impreciso en muchos de los elementos sustanciales del modelo que se diseña. La sección cuarta del trabajo resume sus principales conclusiones.

El vigente modelo de financiación autonómica: estructura y problemas²

La estructura básica del vigente modelo de financiación autonómica se articula en torno a tres elementos: las necesidades de gasto, los tributos cedidos y el fondo de suficiencia. En primer lugar, en el año base del sistema (en la última revisión, 1999) se cuantifican las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma (que identificaremos como NG_{i0}), es decir, el gasto en que debe incurrir una comunidad para prestar el mismo nivel de servicios de su competencia que las restantes. A tal fin, el modelo distingue tres bloques de competencias. El primero corresponde a las competencias comunes y, a su vez, se subdivide en un fondo general y dos fondos especiales. En el fondo general, las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma se determinan mediante las variables de población (con una ponderación del 94%), superficie (4,2%), dispersión (1,20%) e insularidad (0,60%), más una cuantía fija por Comunidad Autónoma. El resultado de este reparto se corrige –y desvirtúa– con la aplicación de dos fondos especiales («para paliar la escasa densidad de población» y «de renta relativa»), una garantía de míni-

1. El texto íntegro puede consultarse en http://www.mch.es/Documentacion/Publico/Gabinete_Ministro/Varios/30-12-08%20Documento%20propuesta%20acuerdo%20financiación.pdf.

2. Esta sección está basada en López Laborda (2006a, 2006b, 2007, 2008).

mos (es decir, de la financiación percibida en el año base por cada comunidad con el anterior modelo de financiación) y determinadas reglas de modulación.

El segundo bloque de financiación comprende las competencias de gestión de los servicios sanitarios de la Seguridad Social que, hasta 2001, se financiaban al margen del modelo general de financiación autonómica. También consta de un fondo general y dos fondos específicos («Programa de ahorro en incapacidad temporal» y «Fondo de cohesión sanitaria»). En el fondo general, las necesidades de financiación de las Comunidades Autónomas se determinan en función de la población protegida (75%), la población mayor de 65 años (24,5%) y la insularidad (0,5%).

El tercer bloque corresponde a las competencias de gestión de los servicios sociales de la Seguridad Social. La variable de reparto es la población mayor de 65 años. Tanto en este bloque como en el anterior se reitera la garantía de mínimos que hemos explicado más arriba.

Una vez cuantificadas las necesidades de gasto globales de cada Comunidad Autónoma, se determina qué rendimiento puede obtener ésta de sus tributos cedidos y tasas afectas, para un esfuerzo fiscal igual al de las demás comunidades (la llamada «recaudación normativa», TC^*_{i0}). Finalmente, por diferencia entre las necesidades de gasto y la recaudación normativa por tributos cedidos y tasas se cuantifica el importe, positivo o negativo, que le corresponde a la comunidad en concepto de fondo de suficiencia (FS_{i0}). Es decir:

$$FS_{i0} = NG_{i0} - TC^*_{i0} > < 0$$

[1]

Para algunas Comunidades Autónomas (Baleares y Madrid), los ingresos tributarios potenciales superan a las necesidades de gasto. En este caso, la transferencia de nivelación es negativa, y se dirige desde esas Comunidades Autónomas hacia el nivel central del Estado.

El fondo de suficiencia es una genuina transferencia de nivelación, destinada a garantizar los equilibrios financieros horizontal y vertical. Es decir, por un lado, que el cociente entre ingresos y necesidades de gasto sea el mismo para todas las comunidades (y, además, que sea igual a la unidad):

$$\frac{FS_j + TC^*_j}{NG_j} = \frac{FS_k + TC^*_k}{NG_k} = 1, \forall j, k$$

[2]

Y por otro lado, que ese cociente también sea el mismo para el nivel autonómico en su conjunto y para el nivel central (cuyos ingresos tributarios y necesidades de gasto son, respectivamente, T^*_c y NG_c):

$$\frac{\sum_{i=1}^{15} (FS_i + TC^*_i)}{\sum_{i=1}^{15} NG_i} = \frac{T^*_c - \sum_{i=1}^{15} FS_i}{NG_c}$$

[3]

Este esquema presenta, no obstante, algunas deficiencias que vamos a señalar a continuación. En primer lugar, aunque, ciertamente, la cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas está basada —ya desde 1987— en la utilización de un conjunto de indicadores demográficos, territoriales y económicos habituales en la investigación sobre esta materia y en la experiencia comparada, el procedimiento seguido para la fijación de las necesidades y los resultados obtenidos distan mucho de ser incuestionables.

Por un lado (y señaladamente en la determinación de las necesidades de gasto en el bloque de competencias comunes), tanto el peso que reciben las variables empleadas como la creación de fondos especiales y reglas de modulación parecen condicionados más por la necesidad de replicar un resultado previamente negociado que por razones técnicas. Adicionalmente, y a pesar del tiempo transcurrido, el coste efectivo no ha dejado de tener un peso decisivo en la cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas. La razón es que, en todas las revisiones de la financiación autonómica acordadas por el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), se ha impuesto la condición de que ninguna Comunidad Autónoma percibiera unos ingresos inferiores a los que venía obteniendo hasta entonces: la garantía de mínimos o de respeto del statu quo.

Aunque todas las Comunidades Autónomas hayan aceptado que la cifra resultante de este procedimiento coincide con sus necesidades de gasto, es indudable que esta metodología es altamente insatisfactoria, porque no asegura que se haya calculado correctamente el gasto que deben realizar las Comunidades Autónomas para prestar a sus residentes niveles equiparables de los bienes y servicios públicos de su competencia. En consecuencia, es probable que ya en el año base se incumpla la expresión [2] y, por ende, no pueda garantizarse el equilibrio financiero horizontal o, lo que es lo mismo, la nivelación entre Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, también resulta muy discutible la metodología aplicada para determinar la recaudación normativa de los tributos cedidos «tradicionales» (Impuestos sobre el Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y tasas sobre el juego) y de las tasas afectas a los servicios transferidos.

En el año base de 1999, tal recaudación se obtiene a partir del rendimiento real de los tributos cedidos en el año en que se produce la cesión (que se inicia a principios de los ochenta), actualizado anualmente a la misma tasa que la participación en ingresos del Estado. A partir de 1999, ese importe evoluciona al mismo ritmo que el fondo de suficiencia. El método no parece satisfactorio, porque produce una diferencia muy importante entre la recaudación normativa y la realmente obtenida por las Comunidades Autónomas (a favor de estas últimas), que sólo en parte puede venir explicada por el ejercicio autonómico de las competencias normativas y de gestión en los tributos cedidos.

El tercer defecto del modelo de financiación tiene que ver con su comportamiento dinámico. El fondo de suficiencia no se recalcula cada año. En general, para cualquier año t posterior al año base, su importe se obtiene aplicando al fondo correspondiente al año base el índice de crecimiento de la recaudación estatal por los impuestos del Estado equivalentes a los cedidos a las Comunidades Autónomas.

mas (los *ITE*, Ingresos Tributarios del Estado: IRPF, IVA e Impuestos Especiales de Fabricación):

$$FS_{it} = FS_{i0} \cdot \frac{ITE_t}{ITE_0}$$

[4]

En consecuencia, los ingresos que la Comunidad Autónoma *i* percibirá en el año *t* estarán constituidos por la suma del fondo de suficiencia y por la recaudación *efectiva* por los tributos cedidos (y no por la *normativa*, que sólo se utiliza para calcular el fondo de suficiencia en el año base):

$$R_{it} = FS_{it} + TC_{it} = FS_{i0} \cdot \frac{ITE_t}{ITE_0} + TC_{it}$$

[5]

Implícitamente, el sistema está asumiendo que tanto las necesidades de gasto como los ingresos tributarios normativos van a crecer en todas las Comunidades Autónomas a un ritmo similar a la tasa de evolución de los ITE, lo que permitirá mantener los equilibrios financieros horizontal y vertical a lo largo del tiempo. Pero la realidad se ha encargado de desmentir esta hipótesis, mostrando, en primer lugar, tasas de crecimiento de la recaudación normativa y, sobre todo, de las necesidades de gasto (debido al desigual crecimiento de la población) diferentes entre comunidades, y, en segundo lugar, un crecimiento de las necesidades de gasto de algunos servicios superior a los ITE. Por tanto, los recursos básicos no pueden asegurar que vayan a satisfacerse en cualquier momento del tiempo los equilibrios financieros reflejados en las expresiones [2] y [3].

El último aspecto mejorable del modelo de financiación autonómica está relacionado con la descentralización tributaria. Es indudable que, en este aspecto, los avances producidos en las sucesivas reformas del sistema han sido muy satisfactorios, especialmente en 1997, con la atribución de competencias normativas en los tributos cedidos, y en 2001, con la extensión de la cesión al IVA y los Impuestos Especiales. Pero todavía queda cierto camino por recorrer, primero, ampliando la participación de las Comunidades Autónomas en los tributos del Estado (para el conjunto de Comunidades Autónomas, la recaudación normativa por tributos y tasas representa, aproximadamente, un 70% de sus necesidades de gasto) y aumentando su visibilidad para los ciudadanos; segundo, incrementando las competencias normativas autonómicas en esos tributos e incentivando su ejercicio por las comunidades; y tercero, integrando efectivamente a las Comunidades Autónomas en las labores de administración tributaria.

La propuesta del Gobierno central

En esta sección vamos a describir los elementos centrales de la propuesta de reforma del Gobierno central (a la que nos referiremos, en adelante, como *Propuesta*), evaluando su aptitud para corregir los defectos del modelo actual identificados en la sección precedente.

Servicios públicos fundamentales

Siguiendo lo establecido por los nuevos Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía, Baleares y Aragón, la *Propuesta* distingue entre los servicios públicos fundamentales prestados por las Comunidades Autónomas y los restantes servicios de competencia autonómica. Sólo los primeros se benefician de un sistema explícito de nivelación, que trata de asegurar la igualdad en el acceso a esos servicios en todas las Comunidades Autónomas, a igualdad de esfuerzo fiscal. La *Propuesta* es algo imprecisa en la determinación de cuáles hayan de ser los servicios públicos fundamentales, que identifica con «los servicios básicos del Estado del Bienestar», aunque cita especialmente entre los mismos a la sanidad, la educación y los servicios sociales. Los estatutos reformados se refieren específicamente a «los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar». Esta indefinición de la *Propuesta* se justifica, seguramente, para poder negociar la fijación del importe de los servicios públicos fundamentales como un porcentaje determinado de las necesidades de gasto globales o de la recaudación normativa por tributos cedidos del conjunto de Comunidades Autónomas, sin ataduras a servicios concretos.

En el año base del nuevo modelo (que será el último liquidado), los servicios públicos fundamentales se financiarán de acuerdo con el siguiente esquema. En primer lugar, se establecerá, de la manera que acaba de indicarse, el importe agregado de las necesidades de gasto correspondientes a los servicios fundamentales. Seguidamente, se cuantificarán las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma en estos servicios. Para ello, se tendrán en cuenta las variables que se utilizan en la actualidad en los bloques de «competencias comunes» y de «servicios sociales» (población, superficie, insularidad, dispersión, mayores de 65 años), a las que se añadirán la población protegida equivalente (distribuida en tres grupos con diferentes ponderaciones: de 0 a 4 años, entre 5 y 64 y de 65 o más años), para atender a las necesidades sanitarias, y la población de 0 a 18 años, para cuantificar las necesidades de gasto en educación.

A continuación, se imputará un porcentaje de la recaudación normativa de los tributos cedidos a la financiación de los servicios públicos fundamentales. Finalmente, se establecerá una transferencia de nivelación, el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, para compensar la diferencia entre las necesidades de gasto y la recaudación tributaria. Esta transferencia se financiará por las Comunidades Autónomas para las que la diferencia entre necesidades y tributos sea negativa y, en su caso, por el nivel central.

Representemos analíticamente el esquema que se acaba de explicar. Sea FG_{io}^{SPF} el importe del Fondo de Garantía en el año base, NG_{io}^{SPF} las necesidades de gasto y TC_{io}^{SPF} la recaudación normativa por los tributos cedidos asignados a la financiación de los servicios públicos fundamentales. El Fondo de Garantía a percibir –o entregar– por cada Comunidad Autónoma en el año base se cuantificará de la siguiente manera:

$$FG_{io}^{SPF} = NG_{io}^{SPF} - TC_{io}^{SPF} < 0$$

[6]

A diferencia del actual Fondo de Suficiencia, el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales se recalculará cada año. La *Propuesta* afirma expresamente que el fondo se adaptará en el tiempo a la evolución de los recursos y las necesidades, y que las variables determinantes de las necesidades de gasto se actualizarán anualmente. También se prevé una evaluación quinquenal de los elementos estructurales del sistema de financiación, con la finalidad de introducir, en su caso, ajustes periódicos en el modelo.

A la vista de lo hasta aquí explicado, hay que señalar dos aciertos en el modelo contenido en la *Propuesta*: la medición más afinada de las necesidades de gasto y el cálculo anual de la transferencia de nivelación. En el pasivo debe situarse el silencio del Gobierno central con respecto al cálculo y la evolución de la recaudación normativa en los tributos cedidos tradicionales. Aunque más de veinte años después de la adopción de este criterio la labor sea muy ardua, debería intentarse cuantificar con mayor precisión la recaudación normativa, esto es, el rendimiento que puede obtener cada Comunidad Autónoma de sus tributos cedidos si impone a sus ciudadanos un determinado esfuerzo fiscal y actúa con un determinado grado de eficiencia en la gestión tributaria.

Servicios públicos no fundamentales y fondos adicionales

La financiación de los servicios públicos no fundamentales no experimenta cambios con respecto al modelo vigente. La *Propuesta* no aclara si se van a calcular, y cómo, las necesidades de gasto vinculadas a estos servicios en el año base, aunque sí subraya que el nuevo sistema mantendrá la cláusula de garantía del statu quo, a fin de que no existan Comunidades Autónomas perdedoras con el cambio de modelo.

Lo más relevante en este bloque de financiación es el incremento de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas como consecuencia del reparto de unos fondos adicionales que incorpora la *Propuesta* del Gobierno central, con carácter gradual (¿en tres años?). En primer lugar, y para reforzar la capacidad de las Comunidades Autónomas para financiar las prestaciones del Estado del Bienestar, se asignan unos «recursos adicionales» –cuyo importe no se especifica– que se distribuirán teniendo en cuenta la población actual y su incremento desde 1999, en ambos casos en términos de población ajustada por unidad de necesidad, las necesidades de la población dependiente, la integración y acogida de los flujos migratorios y las políticas de normalización lingüística.

En segundo lugar, se crean dos «fondos de convergencia» autonómica, también dotados con cuantías desconocidas. El primero es el Fondo de Competitividad, que parece relacionado con la «cláusula de ordinalidad» contenida en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Su formulación en la *Propuesta* (pág. 9) es bastante confusa:

Fondo de competitividad: reforzará la equidad y la eficiencia creando un fondo específico para la convergencia autonómica en financiación per cápita, que tenga en cuenta la capacidad y el esfuerzo fiscal de las Comunidades Autónomas, desincentivando en lo posible la competitividad fiscal a la baja. Este nuevo fondo se repartirá anualmente entre las Comunidades Autónomas con financiación per cápita inferior a la

media o a su capacidad fiscal en función, entre otros criterios, de su población ajustada relativa, siempre y cuando hagan un determinado esfuerzo fiscal. [...] De esta forma se considerará la capacidad fiscal de cada Comunidades Autónomas y los efectos que sobre la misma está teniendo la evolución de la situación económica.

El segundo fondo es el Fondo de Cooperación, destinado a incrementar los recursos de las comunidades con menor renta para dotarles de instrumentos para alcanzar mayores niveles de desarrollo.

Además, en las conversaciones mantenidas por el Presidente del Gobierno con los Presidentes autonómicos para presentarles la propuesta de reforma, surgió la posibilidad de incorporar una fórmula (¿un nuevo fondo?) para compensar a las Comunidades Autónomas que, aun teniendo una renta per cápita superior a la media, registran una evolución demográfica por debajo de la media.

Para financiar en el año base las necesidades de gasto asociadas a los servicios públicos no fundamentales y a los fondos adicionales del sistema se dispone de dos instrumentos. El primero, la parte de la recaudación normativa de los tributos cedidos que no se ha imputado a la cobertura de los servicios fundamentales. El segundo, una transferencia (implícitamente, de nivelación), el Fondo de Suficiencia Global, que se calcula por la diferencia entre las necesidades de gasto y la recaudación tributaria en términos normativos.

Analíticamente, si FSG_{i_0} es el Fondo de Suficiencia Global, $NG_{i_0}^0$ son las necesidades de gasto vinculadas a los servicios públicos no fundamentales, FA_{i_0} son los fondos adicionales y $TC_{i_0}^{*0}$ es la recaudación normativa por tributos cedidos no afectos a la financiación de los servicios públicos fundamentales, el Fondo de Suficiencia Global correspondiente a cada Comunidad Autónoma en el año base se calculará como sigue:

$$FSG_{i_0} = NG_{i_0}^0 + FA_{i_0} - TC_{i_0}^{*0} \geq 0$$

[7]

Previsiblemente, si para alguna Comunidad Autónoma la expresión anterior resulta negativa, dicha comunidad podrá disponer libremente de los recursos tributarios excedentarios.

El Fondo de Suficiencia Global evolucionará a la misma tasa que los ITE (como el actual Fondo de Suficiencia) o según el indicador alternativo que se acuerde. Es de suponer que este índice de crecimiento se aplique sólo a la parte del Fondo que financie las necesidades de gasto correspondientes a servicios no fundamentales, pero no a la que financie los fondos adicionales (o, al menos, los fondos de convergencia), que tendrá sus propias –y, nuevamente, desconocidas– reglas de evolución.

La valoración de este bloque de financiación tiene que ser más crítica que la del bloque de financiación de los servicios públicos fundamentales. En primera instancia, no se precisa, como ya hemos dicho, si se van a calcular las necesidades de gasto de los servicios públicos no fundamentales y, en caso afirmativo, cómo va a hacerse. No se trata de una cuestión baladí, ya que el reparto de los fondos adicionales va a realizarse, en algún caso, atendiendo a la población «por unidad de necesidad». Además, la *Propuesta* renuncia a la precisión en la evolución de este bloque, al establecer un índice automático de evolución del Fondo de Suficiencia Global.

Por su parte, los fondos adicionales (recursos adicionales y fondos de convergencia) resultan muy cuestionables. Primero, porque se desconocen los importes asignados a cada fondo, los criterios precisos de reparto y si se trata de recursos que se van a consolidar en el sistema de financiación o son sólo temporales. Adicionalmente, porque transmiten la sensación de que su incorporación al modelo responde fundamentalmente al deseo de conseguir la aceptación del mismo por parte de las Comunidades Autónomas que se van a beneficiar con esos recursos. La única diferencia con respecto al modelo actual es que éste introduce los tratamientos específicos mediante fondos y modulaciones en el cálculo de las necesidades de gasto, y el nuevo pretende hacerlo mediante fondos adicionales. Esa impresión resulta palmaria al examinar los recursos adicionales para reforzar las prestaciones del Estado del Bienestar, cuando se añaden a este objetivo otros como el desarrollo de las políticas de normalización lingüística o la integración y acogida de los flujos migratorios, siendo que el propio documento del Gobierno central advierte de que no ha sido posible alcanzar ninguna conclusión definitiva sobre el impacto de la inmigración en el modelo de financiación. Lo mismo puede decirse del Fondo de Cooperación: si su objetivo es favorecer el desarrollo regional, sus recursos deberían incrementar la dotación de los Fondos de Compensación Interterritorial, pero no mezclarse con los instrumentos destinados específicamente a la financiación de las Comunidades Autónomas.

La principal objeción que se puede formular al Fondo de Competitividad es que su diseño es muy oscuro. Por otra parte, el objetivo de este fondo es claramente nivelador (alcanzar la igualdad en la financiación por habitante ajustado), lo que pone en evidencia el empeño de la *Propuesta* en distinguir entre la nivelación de los servicios públicos fundamentales y la «suficiencia» en la financiación de los restantes servicios.

Descentralización tributaria

El documento del Gobierno central contiene progresos importantes en los tres ámbitos de la descentralización tributaria, ampliando los porcentajes de cesión de tributos, incrementando las competencias normativas de las Comunidades Autónomas y aumentando la intervención de éstas en las labores de gestión tributaria. Vayamos por partes.

De acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, el nuevo modelo eleva al 50% la participación autonómica en los rendimientos del IRPF y el IVA, y al 58% en los Impuestos Especiales de Fabricación (sobre Hidrocarburos, Labores del Tabaco, Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas).

En materia de competencias normativas, se propone su ampliación en el IRPF en los siguientes aspectos: intervención autonómica en la fijación de la cuantía de los mínimos personal y familiar, incremento de las competencias para aprobar la escala autonómica del impuesto y aumento de las competencias para modificar las deducciones de la cuota, como las de adquisición y alquiler de la vivienda habitual.

Atendiendo también a lo dispuesto en el Estatuto catalán (y a lo reclamado desde hace tiempo por buena parte de la literatura española sobre federalismo fis-

cal), el documento del Gobierno central plantea la creación de un grupo de trabajo que realice una propuesta de cesión a las Comunidades Autónomas de competencias normativas en la fase minorista del IVA y de los Impuestos Especiales de Fabricación, que sea compatible con la normativa armonizadora emanada de la Unión Europea. Y también se propone clarificar el espacio fiscal de los tributos propios autonómicos, para evitar conflictos con los tributos centrales y locales.

Pero además, la *Propuesta* incluye medidas tendentes a incentivar el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias normativas y a reforzar la visibilidad para los ciudadanos del pago de impuestos a sus respectivas administraciones regionales. Así, por un lado, se establece que la escala autonómica del IRPF debe ser objeto de iniciativa legislativa anual por cada Comunidad Autónoma. Y por otro lado, se propone actuar en los modelos de declaración y en las retenciones del IRPF, para que los contribuyentes perciban con mayor claridad la participación del nivel central y de su propia Comunidad Autónoma en los rendimientos del impuesto.

En materia de administración tributaria, el Gobierno central incorpora dos medidas para ampliar la participación y colaboración y el fomento de los canales de intercambio de información entre las administraciones tributarias central y regional. La primera, el reforzamiento y unificación del Consejo Superior de Dirección y de la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria y la ampliación de su ámbito objetivo para que sus funciones se refieran tanto a los tributos cedidos gestionados por el nivel central como a los gestionados por las Comunidades Autónomas. La segunda medida consiste en el desarrollo de los consorcios o entes similares previstos en los estatutos de autonomía reformados. El documento del Gobierno central también plantea la cesión a las Comunidades Autónomas que lo deseen las competencias en materia de revisión económico-administrativa contra los actos emanados de sus propios órganos de gestión.

Un último aspecto reseñable es la propuesta de revisión del sistema de entrega a cuenta, a fin de asegurar una mayor coincidencia temporal entre la recaudación real y los ingresos de las Comunidades Autónomas.

El juicio sobre esta parte del nuevo modelo ha de ser, necesariamente, muy positivo. El sistema propuesto potencia la autonomía y la responsabilidad financiera de las Comunidades Autónomas, refuerza la visibilidad de los tributos cedidos y contiene incentivos al ejercicio por las comunidades de sus competencias normativas. La dependencia financiera de las transferencias del nivel central se reducirá significativamente, ya que, en términos agregados, los tributos cedidos pasarán a representar, aproximadamente, el 90 por 100 de las necesidades de gasto regionales.

Entre los aspectos negativos hay que señalar, en primer lugar, la elevación del porcentaje de cesión de los Impuestos Especiales de Fabricación hasta el 58%, que no parece tener más justificación que su inclusión en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Si esa participación fuera del 50%, existirían sólo dos porcentajes de cesión de los tributos cedidos (el 50 y el 100%), lo que contribuiría a hacer más nítida para el ciudadano la participación de cada nivel de Gobierno –central y autonómico– en los rendimientos del sistema fiscal español.

Tampoco parece afortunado el mantenimiento de una restricción al ejercicio

por las Comunidades Autónomas de su competencia para aprobar la escala autonómica del IRPF. Según la *Propuesta*, debe preservarse la exigencia de progresividad, supuestamente, de la escala del impuesto. Desde mi punto de vista, deberían eliminarse todas las restricciones a la configuración de la tarifa autonómica: algunas comunidades podrían aprobar una tarifa, con los mismos o distintos tramos que la escala central, otras, un impuesto lineal y aún otras, un recargo sobre la cuota del impuesto central.

Aun cuando se han valorado positivamente las medidas adoptadas para reforzar la visibilidad de los tributos cedidos y fomentar el ejercicio de las competencias normativas autonómicas en los mismos, la *Propuesta* limita dichas medidas al IRPF. A mi entender, resultaría aconsejable extender estas disposiciones a los restantes tributos cedidos.

Por último, se echa en falta en la *Propuesta* alguna referencia al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Parece evidente que ha constituido un error la amplísima descentralización de potestades normativas operada en este tributo. Si el nivel central quiere evitar la desaparición del impuesto y sigue interesado en que el mismo cumpla algún papel en la redistribución nacional de la riqueza, debería introducir algún límite a la reducción del gravamen que garantizara un mínimo de tributación común en todo el Estado.

Comité Técnico Permanente de Evaluación

La *Propuesta* de reforma contiene una novedad muy interesante, que ya había sido solicitada en la literatura,³ la creación de un Comité Técnico Permanente de Evaluación, dependiente del CPFF. Su función consiste en evaluar «los distintos aspectos del sistema de financiación y su aplicación, con carácter quinquenal, para informar sobre las posibles modificaciones que se puedan someter a la consideración del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en aras a una mejor coordinación financiera, garantizando la autonomía y suficiencia de las Comunidades y el equilibrio y sostenibilidad del sistema» (pág. 16).

El propio documento del Gobierno central atribuye ya al Comité algún cometido que, seguramente, no vaya a poder desempeñar, al menos en la puesta en marcha del nuevo modelo de financiación autonómica. Así, se le encomienda su participación en la fijación del importe agregado de las necesidades de financiación asociadas a la prestación de los servicios públicos fundamentales y en la determinación de las variables representativas de esas necesidades de gasto. Sin embargo, como hemos visto, la misma *Propuesta* explica, con bastante detalle, cuáles van a ser esas variables.

También se encarga expresamente al Comité la evaluación periódica del impacto, positivo o negativo, por el lado del gasto o del ingreso, de las actuaciones legislativas del nivel central y de las Comunidades Autónomas, a fin de poder hacer efectivo el principio de lealtad institucional.

3. Véase, por ejemplo, Albertí, López Laborda y Ruiz-Huerta (1998) y Ruiz-Huerta y López Laborda (1999).

Conclusiones

En este trabajo se han presentado y discutido los elementos más relevantes de la propuesta base elaborada por el Gobierno central para negociar con las Comunidades Autónomas la reforma del sistema de financiación autonómica. Aunque se trata de un documento todavía muy inconcreto, de su examen puede extraerse una relación de algunos aspectos positivos y negativos de la propuesta.⁴

La aportación más relevante de la *Propuesta* está constituida, a mi juicio, por la profundización en la descentralización tributaria, que reduce la dependencia financiera regional y refuerza los principios de autonomía y responsabilidad. También merece destacarse el adecuado diseño del sistema de nivelación de los servicios públicos fundamentales y la creación del Comité Técnico Permanente de Evaluación.

Entre los aspectos negativos debe señalarse, de forma destacada, la proliferación de fondos adicionales con los que se corre el riesgo de desvirtuar, una vez más, la lógica del modelo de financiación. Tampoco resulta satisfactorio el diseño del bloque de financiación de los servicios públicos no fundamentales. El texto traslada la impresión de que el Gobierno central se resiste (en mi opinión, acertadamente) a aceptar una nivelación limitada a los servicios esenciales, como pretende algún estatuto de autonomía, y opta por mantener la garantía de financiación de los restantes servicios, si bien bajo la denominación menos comprometida de «suficiencia y garantía del statu quo» y con una regulación menos precisa que la que afecta a los servicios esenciales. Finalmente, la Propuesta no se ha decidido a abordar la problemática derivada de la estimación de la recaudación normativa de los tributos cedidos, lo que puede introducir distorsiones en el funcionamiento del nuevo modelo de financiación, como ya ocurre en el vigente sistema.

Referencias

- ALBERTÍ, E., J. LÓPEZ LABORDA y J. RUIZ-HUERTA (1998), «Consideraciones sobre la creación de una Oficina de Análisis Económico-Territorial al servicio del Senado», *Informe para el Senado de la Nación*, mimeo.
- CANTALAPIEDRA, C. y S. BORRAZ (2009), «¿Es posible un nuevo sistema de financiación autonómica?», *Cuadernos de Información Económica*, núm. 208, pp. 67-77.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2006a), «Las haciendas autonómicas en 2005: la financiación del gasto sanitario y la propuesta de reforma del *Estatut*», en J. Tornos, dir., *Informe Comunidades Autónomas 2005*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, pp. 599-616.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2006b), «Veinticinco años de financiación autonómica: balance y perspectivas», *Mediterráneo Económico*, núm. 10: «Un balance del Estado de las Autonomías», pp. 197-219.

4. Cantalapedra y Borraz (2009) realizan algunas simulaciones de los efectos de determinados elementos del nuevo modelo.

- LÓPEZ LABORDA, J. (2007), «La nivelación horizontal», en S. Lago, dir., *La financiación del Estado de las Autonomías: perspectivas de futuro*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 165-187.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2008), «Las necesidades de gasto en la financiación de las Comunidades Autónomas», en J. Tornos, dir., *Informe Comunidades Autónomas 2007*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, pp. 687-700.
- RUIZ-HUERTA, J. y J. LÓPEZ LABORDA (1999), «La financiación autonómica: problemas del modelo y articulación institucional», en J. Tornos, dir., *Informe Comunidades Autónomas 1998*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, vol. I, pp. 477-498.