

ALBERTO VAQUERO GARCÍA_(vaquero@uvigo.es)_Profesor Titular del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Vigo, España

Reflexiones sobre el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: recetas para la comunidad autónoma de Galicia

Reflexións sobre o sistema de financiamento das comunidades autónomas de réxime común: receitas para a comunidade autónoma de Galicia

Considerations about the Financing Scheme of Autonomous Regions of Ordinary System: Some Recipes for Galicia

&Resumen: El sistema de financiación autonómica en España ha experimentado numerosos cambios que trataron de mejorar la capacidad financiera-fiscal de los gobiernos regionales. Sin embargo, aún no se ha alcanzado un modelo que permita dotar de suficiente autonomía. El objetivo de este artículo es realizar un conjunto de recomendaciones en materia financiera-fiscal para la comunidad autónoma de Galicia.

&Palabras clave: descentralización, comunidades autónomas, competencias.

&Abstract: The financing system of Spanish autonomous regions has undergone numerous changes that have tried to improve the financial and fiscal capacity of regional governments. However, it has not yet achieved a model to provide sufficient autonomy. The objective of this paper is to make a set of recommendations on financial and tax matters for Galicia.

&Key words: decentralization, regional government, competencies.

1. INTRODUCCIÓN

La estructura de la hacienda autonómica en España es el resultado de un proceso iniciado hace cinco lustros con la aprobación de los primeros estatutos autonómicos. Desde entonces, la Administración General del Estado ha ido transfiriendo competencias a los gobiernos regionales.

Este proceso de transferencias competenciales implicó la necesidad de configurar un nuevo sistema de financiación, que permitiese garantizar la obtención de los recursos necesarios para ejercer las competencias que se han ido asumiendo.

Los cuatro pilares básicos sobre los que se conforma la base del sistema de financiación: autonomía, solidaridad, igualdad y coordinación han dado lugar a modelos distintos de haciendas autonómicas e, incluso dentro del mismo modelo, diferentes techos competenciales.

A pesar de los importantes esfuerzos dedicados a mejorar la descentralización de los gastos y de los ingresos, la realidad muestra como aún queda mucho camino por recorrer. Una de las quejas más extendidas es que la mayor parte de los esfuerzos, en vez de orientarse a configurar un modelo de hacienda autonómica más perfeccionado, se destinaron a culminar un proceso de transferencia de servicios y competencias. Por lo tanto, se tiene que seguir trabajando en descubrir cuál es el volumen de gasto asociado a las competencias de cada comunidad y la forma de financiarlo. Únicamente así se conseguirá una vinculación efectiva entre los gastos y los ingresos de las Comunidades Autónomas (CC.AA).

El artículo que se presenta tiene la siguiente estructura. Tras esta introducción, en el apartado segundo se analiza la gestión pública y los principios de reforma de la financiación autonómica. El tercer apartado se centra en justificar, desde la perspectiva teórica, la descentralización fiscal. El cuarto apartado presenta las competencias del gasto y la descentralización fiscal. El apartado quinto ahonda en algunos resultados de la descentralización fiscal en España. El sexto epígrafe determina el papel de las balanzas fiscales desde la perspectiva de la descentralización de competencias. En el séptimo apartado se realiza una reflexión, tanto a nivel general como para la Comunidad Autónoma de Galicia, sobre los modelos de reforma del sistema de financiación autonómica. Finaliza el artículo con una serie de recomendaciones.

II. LA GESTIÓN PÚBLICA Y LOS PRINCIPIOS DE REFORMA DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Una de las cuestiones que más interés genera en el campo de la gestión pública es el modelo de organización territorial del Estado, y en especial, las relaciones económico-financieras entre el Estado y las CC.AA.

Así, hasta la década de los años 70 el sector público español tenía una dimensión muy reducida, gestionando alrededor del 25% del PIB, frente al 40% en la UE. Este resultado se debía a que en nuestro país, la actividad pública se centraba en los sectores tradicionalmente gestionados por el sector público y el control de la actividad privada.

Con el paso del tiempo se ha pasado de un sector público que gestionaba únicamente los servicios públicos básicos (justicia, defensa, seguridad ciudadana y política exterior), a un escenario donde la actividad pública ha ido ganando más peso en políticas de protección y promoción social (pensiones, otras prestaciones económicas, servicios sociales, fomento del empleo, desempleo o acceso a la vivienda), producción de bienes públicos de carácter preferente (sanidad, educación, cultura y atención a la dependencia), actuaciones de carácter económico (agricultura, pesca y alimentación, industria y energía, comercio, industria y

pemes, subvenciones en el transporte, infraestructura e I+D+i), así como actividades públicas de carácter general.

En España, la distribución funcional del gasto por niveles de gobierno pone de manifiesto el diferente reparto de competencias del sector público. La **tabla 1** permite determinar la distribución de gasto medio por niveles de gobierno para el período 2005-2011. Así, la Administración Central es la responsable de la prestación de servicios públicos tradicionales: defensa, política exterior, seguridad ciudadana y administración de justicia de ámbito nacional, aportaciones financieras a otras Administraciones Públicas (AA.PP.) y a la UE y la deuda pública. La Administración Central tiene un importante papel financiador de otras AA.PP., ya que el 40% de su gasto son transferencias. Lo mismo sucede con la carga de la deuda pública, que la soporta especialmente la Administración General del Estado

Las CC.AA. son las responsables de la oferta de bienes y servicios más próxima a los ciudadanos. Así, el 60% de su gasto es para sanidad y educación, mientras que cerca del 12% se destina a servicios económicos, por ejemplo, infraestructura y agricultura.

Las Corporaciones Locales (CC.LL.) formadas por los ayuntamientos y las diputaciones, prestan una oferta de servicios mucho más amplia. El 60% de las actividades realizadas son en materia de seguridad ciudadana, vivienda, servicios comunitarios, actividades culturales, servicios sociales y protección al medio ambiente. Finalmente las prestaciones sociales son gestionadas conjuntamente por la Seguridad Social y las CC.AA.

Tabla 1: Distribución del gasto público por niveles de gobierno (2005-2011)

	Estado	CC.AA.	CC.LL.
Gastos de funcionamiento	23%	55%	22%
Inversión Pública	30%	43%	27%
Intereses de la deuda	80%	15%	5%
Prestaciones sociales	Compartida con la Seguridad Social		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2013)

La gestión del gasto debe tener una contrapartida sobre los ingresos. De esta forma, los gobiernos que tienen la capacidad para decidir en qué y cuánto van a gastar, deben tenerla para decidir cuánto van a ingresar. De esta forma el sistema de descentralización impositiva debe garantizar a los gobiernos subcentrales la discrecionalidad suficiente para determinar su nivel de ingresos.

Además, la descentralización impositiva debe evitar movimientos de personas o factores productivos que buscan únicamente pagar menos impuestos. A mismo tiempo debe garantizar equidad, de forma que el tratamiento fiscal debe ser el mismo entre iguales. Así, los gobiernos subcentrales deberían establecer gravámenes sobre aquellas bases imponibles con menor movilidad entre jurisdicciones.

III. LA CONVENIENCIA DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

La conveniencia o no de descentralizar el sector público está muy ligada a las funciones que debe desempeñar. Es decir, habrá determinadas actividades públicas que podrán ser desarrolladas de manera más eficiente por la administración pública central, local, o regional.

Las administraciones regionales (y también las locales) son, por lo general, pequeñas economías con un alto grado de apertura al exterior (hacia regiones más próximas). En consecuencia, los objetivos de estabilización económica serían mejor desarrollados por un sector público centralizado. Por ejemplo, las políticas contracíclicas en situaciones de depresión tendrán efectos expansivos tanto en la localidad que toma tal decisión como en las regiones vecinas, debilitando los beneficios esperados en el seno de la jurisdicción local y, por lo tanto, su utilidad y conveniencia.

Para que las políticas redistributivas sean eficaces es necesario que no exista una gran movilidad de los recursos (capital, trabajo) entre territorios. El grado de movilidad de los recursos entre jurisdicciones del mismo nivel condicionará la conveniencia de aplicar políticas redistributivas con menor o mayor intensidad por cada gobierno. Es desaconsejable que jurisdicciones pequeñas acometan estas políticas ya que se pueden producir ineficiencias en la localización de recursos, empresas e individuos. Por el contrario, los gobiernos centrales estarían en las mejores condiciones para garantizar su éxito.

Por lo que respecta a la utilización de las políticas de gasto con objetivos redistributivos, que también es posible que se oferten a nivel local. Algunos ejemplos pueden ser los comedores escolares o el transporte público urbano.

Diferente es el tema de la asignación de recursos. Los bienes públicos presentan beneficios indivisibles, puesto que son accesibles por igual a todos los ciudadanos. Así, en una administración completamente descentralizada en la que los gobiernos subcentrales asignan bienes públicos locales y estatales, la provisión de bienes públicos estatales sería insuficiente, al tener en cuenta únicamente una pequeña parte de los beneficios en la sociedad. Así, existirían incentivos para que sean otras comunidades las que hagan la provisión, participando gratuitamente del consumo.

En el caso de una administración completamente centralizada, se comprobaría una tendencia a la provisión ineficiente en todo el ámbito geográfico. La provisión eficiente se daría cuando todos los ciudadanos revelasen las mismas preferencias. Por el contrario, la provisión sería ineficiente cuando las preferencias son heterogéneas. En este escenario, con un sistema de gobierno completamente descentralizado es más probable que un bien público local sea provisto y consumido de manera eficiente.

IV. LAS COMPETENCIAS DEL GASTO Y LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

La descentralización fiscal en España fue un proceso que se desarrolló en varias etapas, debido al comportamiento del gasto público, basado en tres ejes fundamentales: i) efecto desplazamiento al alza del gasto hasta un nivel similar a la UE; ii) profunda descentralización del gasto y iii) cambios en la naturaleza y composición del gasto, caracterizado por un menor consumo e inversión pública y más transferencias redistributivas y a las empresas.

El proceso de descentralización fiscal se puede plantear en varias etapas:

Primera etapa (1979-1986). La descentralización desde la Administración General a la Administración Autonómica comienza con la aprobación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Hasta mediados de los 80 se produce la mayor parte de los traspasos (excepto educación y sanidad para las CC.AA. de la “vía lenta”). Durante este período se llevó a cabo la primera cesión de competencias de gasto a las CC.AA., a la vez que se le transferían los recursos necesarios para financiar las competencias, a través del método del “coste efectivo”. Además, se produce una separación entre los instrumentos destinados al principio de solidaridad y aquellos que aseguraban una financiación suficiente de los servicios públicos transferidos desde la Administración General del Estado (Vaquero, 1997).

En 1983 se procedió a la cesión de algunos tributos del Estado a las CC.AA., aunque el sistema de financiación era especialmente transferencias. En esta primera etapa las CC.AA. alcanzan el 20% del gasto público frente al 45% de la Administración General del Estado.

Segunda etapa (1986-1992). Es el denominado “período definitivo”. Se inicia con el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) en 1986, en el que se establece el método de financiación para el quinquenio 1987-1991. El acuerdo de 1986 viene a prorrogar la lógica del período transitorio, con pequeños retoques en el modelo de financiación (Vaquero, 1997).

A diferencia de la primera etapa, la repercusión presupuestaria de los traspasos fue menor. La principal característica es el mantenimiento de la participación en ingresos del Estado como principal mecanismo de financiación. Además, se le dota de una mayor estabilidad al redefinirse la base de aplicación y unos índices de evolución.

Al final de esta etapa las CC.AA. estabilizan su participación en el gasto en torno al 25%, sin embargo, los problemas de corresponsabilidad fiscal, la necesidad de establecer un conjunto de mecanismos de nivelación financiera y el uso excesivo al instrumento de la deuda quedaron nuevamente sin solución.

Tercera etapa (1992-1996). Con el acuerdo del CPFF de 20 de enero de 1992 se establece un nuevo modelo de financiación para el período 1992-1996. Durante estos años se confirma el modelo anterior y se establece la necesidad de coordinar el endeudamiento autonómico para cumplir las condiciones del Tratado de la UE. En 1993 se produce un importante cambio en la participación de las CC.AA. en los ingresos del Estado, al establecerse la cesión del 15% de la cuota líquida territorializada del IRPF (Vaquero, 1997).

Sin embargo, quedan sin resolver los principales problemas del modelo de financiación de las haciendas autonómicas, en especial, la corresponsabilidad fiscal y las asignaciones de nivelación de servicios públicos esenciales.

Cuarta etapa (1997-2001). Se concede a las CC.AA. capacidad normativa sobre ciertos aspectos del tramo autonómico del IRPF y de los demás impuestos cedidos. A partir de 1999 se produce una segunda gran oleada descentralizadora con el traspaso de las competencias en educación y sanidad a las CC.AA. que aún no las tenían asumidas.

Durante este período se trató de profundizar en la corresponsabilidad fiscal, utilizando el IRPF como tributo compartido entre la Hacienda Central y Autonómica, así como la concesión a los gobiernos regionales de capacidad normativa sobre algunos elementos del tramo autonómico y otros impuestos cedidos.

Quinta etapa (2002-2008). El 1 de enero de 2002 comienza el nuevo sistema de financiación. A diferencia de otros sistemas, éste presenta la característica de su estabilidad en el tiempo, ya que los anteriores tenían una vigencia quinquenal. Además, posee un carácter integrador, al comprender varios bloques de competencias de las CC.AA.: el tradicional (dentro del cual está la educación) y el novedoso (de asistencia sanitaria y de los servicios sociales de la Seguridad Social, que hasta 2001 se financiaban al margen del sistema).

Además se contemplan asignaciones suplementarias a las CC.AA. para garantizar una prestación de los servicios de educación y sanidad sin grandes divergencias entre las CC.AA. y una amplia batería de fondos: renta relativa, desplazados, de compensación interterritorial, etc.

En materia tributaria se amplía el principio de corresponsabilidad fiscal, para mejorar la financiación de las nuevas competencias y se prosigue con la cesión parcial territorializada del IRPF (33%), IVA (35%) y de algunos Impuestos Especiales (II.EE.) en un 40%. También se aprueba la cesión del 100% de la recaudación de los II.EE. sobre la Electricidad, sobre Determinados Medios de Transporte y del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (IVMDH).

Además, se atribuyen mayores competencias normativas a las CC.AA. sobre algunos de los impuestos cedidos: IRPF, Impuesto sobre el Patrimonio (IP), Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD), Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPeAXD) y el IVMDH. Precisamente, en este último se prevé la aplicación de un tipo autonómico y con afectación de la recaudación a la financiación de la sanidad o de actuaciones medioambientales (más conocido como céntimo sanitario).

Sexta etapa (2009-). Esta comienza con la aprobación de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

En esta etapa los objetivos que se plantean son: i) reforzar las prestaciones del Estado de Bienestar, incrementando los recursos por parte del Estado; ii) aumentar la equidad y la suficiencia financiera, por medio del fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales (que tendrá en cuenta variables como la población, superficie, dispersión, insularidad y población protegida equivalente distribuida) y el fondo de suficiencia global; iii) aumentar la autonomía y corresponsabilidad, incrementando la cesión de los porcentajes de cesión de los tributos parcialmente cedidos y el aumento de las competencias normativas y iv) mejorar la dinámica y la estabilidad del sistema y de la capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos, por medio de mecanismos de ajuste de los recursos a las necesidades de los ciudadanos y evaluación quinquenal de los resultados del sistema.

Desde una perspectiva cuantitativa la **tabla 2** permite describir la evolución de los presupuestos consolidados iniciales por CC.AA. del régimen común para el período 2002-2011, reflejando los cambios producidos. Se comprueba como en este decenio los presupuestos autonómicos aumentaron su importancia respecto al PIB, al pasar del 12,3% en 2002 al 16,4% en 2011. Sin embargo, el aumento del peso presupuestario no es el mismo en todas las CC.AA., ya que Extremadura (28,5% del PIB) y Andalucía (22,1% del PIB) son las que reflejan una mayor importancia presupuestaria. La situación contraria se da en la Comunidad de Madrid (9,9%) e Islas Baleares (12,8%). La Comunidad Autónoma de Galicia se situaba en 2011 en torno a la media, con un 17,5%, y eso considerando el fuerte descenso del presupuesto en el último año de la serie, a lo que hay que añadir el descenso del PIB regional desde 2009.

Tabla 2: Presupuestos consolidados iniciales por CC.AA., régimen común (porcentaje del PIB)

Comunidades Autónomas	2002	2005	2009	2010	2011
Andalucía	19,4	19,5	23,6	23,6	22,1
Aragón	11,1	15,1	18,0	17,6	16,2
Principado de Asturias	12,6	17,3	19,8	20,2	18,9
Islas Baleares	5,8	11,7	13,5	12,9	12,8
Canarias	14,2	14,8	18,5	19,7	16,7
Cantabria	11,1	16,4	18,5	18,4	17,7
Castilla y León	12,9	17,4	18,9	18,8	17,5
Castilla-La Mancha	16,1	22,1	26,8	26,9	24,0
Cataluña	11,0	12,9	15,5	16,9	16,7
Extremadura	20,6	27,1	32,8	31,4	28,5
Galicia	19,3	19,6	21,6	21,3	17,5
Comunidad de Madrid	6,0	9,4	10,6	10,1	9,9
Región de Murcia	9,5	14,2	19,0	18,6	18,0
La Rioja	9,9	14,7	17,0	17,2	16,1
Comunidad Valenciana	12,0	12,2	14,5	14,6	13,9
CC.AA. régimen común	12,3	14,7	17,3	17,5	16,4

Fuente: Dirección General de Cooperación Autonómica, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2013)

La **tabla 3** permite establecer una comparación entre el presupuesto consolidado por habitante entre las CC.AA. del régimen común. Así, en términos generales, presupuesto por habitante en euros corrientes pasó de los 2.132 por habitante en 2002 a los 3.617 en 2011, lo que refleja un incremento en términos nominales del 69,6% durante este decenio y casi 1.500 euros más en relación al primer año estudiado. Al igual que sucedía al comparar los presupuestos respecto al PIB, se observan diferentes comportamientos por CC.AA. Así, el Principado de Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña y Extremadura son las Comunidades Autónomas que presentan un mayor incremento de este ratio. El comportamiento de la Comunidad Autónoma de Galicia se parece más a la evolución media, al pasar de 2.668 euros por habitante en 2002 a los 3.473 euros en 2011.

Tabla 3: Presupuestos consolidados iniciales por CC.AA. (euros por habitante)

Comunidades Autónomas	2002	2005	2009	2010	2011
Andalucía	2.565	3.162	4.096	4.030	3.764
Aragón	2.079	3.368	4.333	4.246	3.935
Principado de Asturias	1.878	3.196	4.141	4.242	4.032
Islas Baleares	1.202	2.729	3.255	3.070	3.052
Canarias	2.353	2.807	3.644	3.832	3.244
Cantabria	1.897	3.371	4.234	4.152	4.047
Castilla y León	2.079	3.449	4.128	4.131	3.930
Castilla-La Mancha	2.228	3.610	4.515	4.583	4.076
Cataluña	2.351	3.191	4.047	4.390	4.379
Extremadura	2.349	3.880	5.233	5.076	4.684
Galicia	2.668	3.347	4.217	4.177	3.473
Comunidad de Madrid	1.401	2.567	3.128	2.974	2.895
Región de Murcia	1.405	2.499	3.551	3.466	3.347
La Rioja	1.916	3.296	4.132	4.195	3.924
Comunidad Valenciana	2.021	2.351	2.894	2.190	2.783
CC.AA. régimen común	2.132	3.021	3.809	3.837	3.617

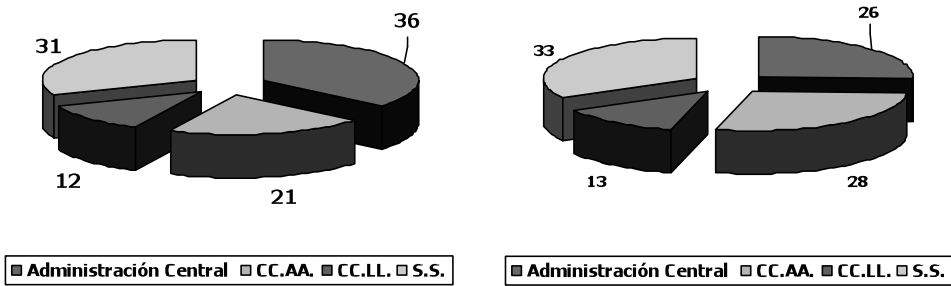
Fuente: Dirección General de Cooperación Autonómica, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2013)

V. ALGUNOS RESULTADOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Las cifras acompañan a la descentralización desde la perspectiva de los gastos (**gráfico 1**). En 1997, la Administración General del Estado gestionaba el 36% del gasto público, que sumado a la participación de la Seguridad Social (31%), alcanzaba dos terceras partes del gasto público total. En ese año las CC.AA. gestionaban el 21% del gasto y las CC.LL. el 12%.

En 2011 los porcentajes anteriores muestran un cambio importante, puesto que la participación del gasto público por parte de la administración central se reduce en 10 puntos, hasta el 26%, aumentando ligeramente la participación de la Seguridad Social (33%) y de las CC.LL. (13%), pero de forma considerable el porcentaje de gestión de las CC.AA. (28%). Por lo tanto, sumando la capacidad de gestión de los gobiernos autonómicos y locales, se obtiene como el 41% es gestionado por las administraciones subcentrales.

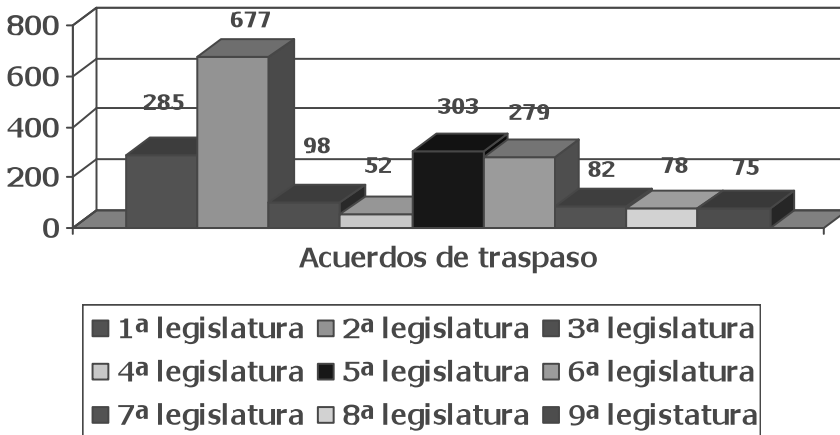
Gráfico 1: Estructura porcentual del gasto público por administración pública (1997 y 2011).



Fuente: IGAE (Varios años)

Lo anterior, sin duda, es fruto de la ingente actividad de los acuerdos de traspasos de competencias desde la Administración General del Estado y las CC.AA, en especial en la segunda, quinta y sexta legislatura, tal y como queda reflejado en el gráfico 2.

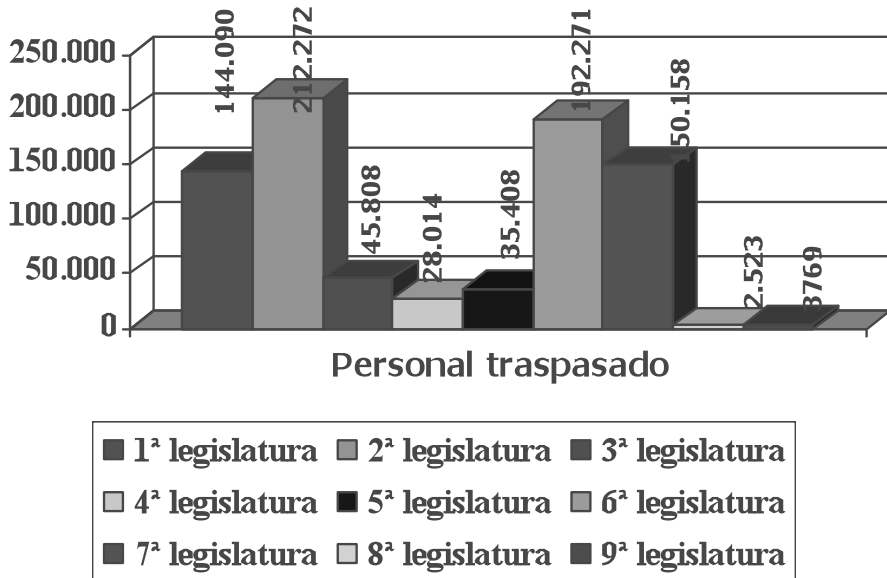
Gráfico 2: Evolución de los acuerdos de traspaso a las CCAA (1979-2011³)



Fuente: Gil e Iglesias (2007) y elaboración propia a partir de los acuerdos de traspaso

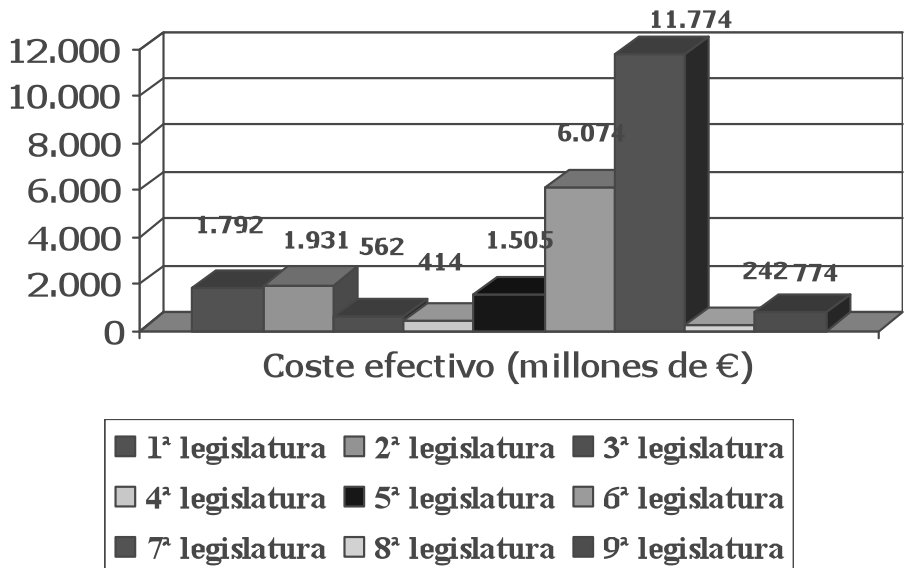
Además de los efectos sobre la gestión del gasto público, el creciente proceso de descentralización trajo consigo un traspaso del personal desde la Administración Central hacia las CC.AA, especialmente en la segunda, sexta y séptima legislatura (gráfico 3) es un aumento de los fondos transferidos en base a dichos acuerdos de traspaso, especialmente en la sexta y séptima legislatura (gráfico 4).

Gráfico 3: Evolución de los efectivos personales de los acuerdos de traspaso a las CCAA (1979-2011)



Fuente: Gil e Iglesias (2007) y elaboración propia a partir de los acuerdos de traspaso

Gráfico 4: La evolución de los fondos transferidos en base a los acuerdos de traspaso a las CC.AA.(en millones de euros)



Fuente: Gil e Iglesias (2007) y elaboración propia a partir de los acuerdos de traspaso

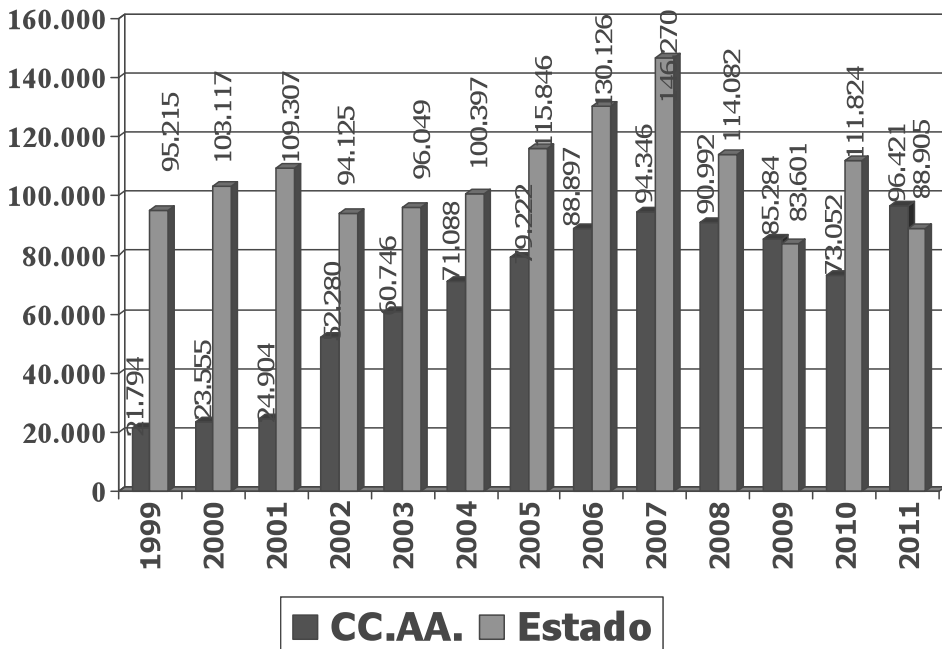
Las CC.AA. no utilizaron de forma significativa la capacidad que confiere la LOFCA para el diseño de una política fiscal diferenciada. Por lo tanto, frente a la rápida descentralización del gasto, la aplicación a los ingresos fue mucho más tardía. Este escaso interés por una política fiscal diferenciada responde a un proceso de competencia fiscal entre las CC.AA., ya que el incremento del gasto autonómico fue financiado principalmente por la vía.

Las posibilidades de creación de tributos se encuentran muy limitadas, ya que no se pueden establecer gravámenes sobre los hechos imponible sometidos a tributación por el Estado.

En tributos propios la capacidad es bastante escasa y no se aplican recargos sobre los tributos estatales. Lo mismo sucede con la posibilidad de usar la capacidad normativa sobre los tributos cedidos y el tramo autonómico del IRPF, aunque sí para establecer beneficios fiscales a los contribuyentes.

El **gráfico 5** señala la recaudación total para los capítulos I, II y III y la participación de las CC.AA. en los impuestos con recaudación cedida para el período 1999-2011. Como se puede comprobar, el período analizado muestra claramente los cambios en materia fiscal que se traducen en una mayor recaudación de las CC.AA., debido a la cesión de impuestos y, sobre todo, al incremento de la participación en el IRPF y el IVA, superando en 2011 la recaudación autonómica a los ingresos estatales.

Gráfico 5: Recaudación total, capítulos I, II, III y participación de las CC.AA. en el IRPF, IVA e II.EE. y recaudación del Estado” (en millones de euros)

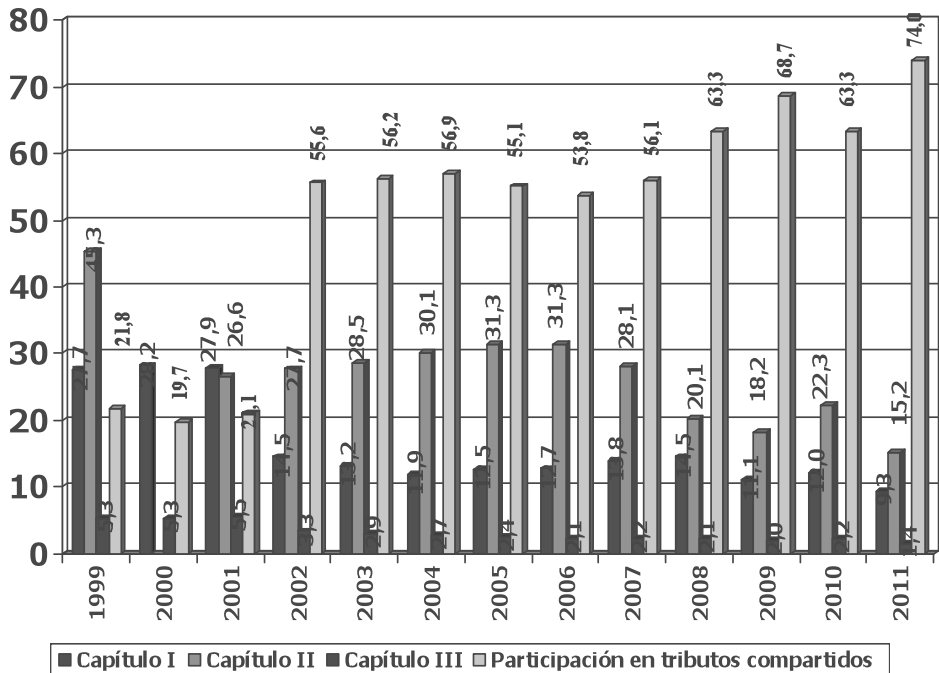


Fuente: Memorias de la Administración Tributaria (Varios años). Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

La distribución porcentual de la recaudación total para los capítulos I, II, III y participación de las CC.AA. en el IRPF, IVA e II.EE, queda reflejada en el **gráfico 6**. Como se puede comprobar en 1999 el capítulo I (27,7%) y, especialmente, el capítulo II (45,3%) son las principales fuentes de ingresos. La participación en tributos compartidos supone el 21,8% de los ingresos totales, mientras que el capítulo III únicamente supone el 5,3%. A partir de 2002, con la cesión del 15% de la recaudación territorializada del IRPF a las CC.AA. el porcentaje de participación en tributos compartidos aumenta hasta el 55,6% de la recaudación total, porcentaje que se mantiene hasta 2007. En 2008 se produce un aumento de la participación, consecuencia del incremento de la participación en el IRPF y el IVE. En 2011 de nuevo aumenta la recaudación.

El resto de los capítulos reducen su importancia relativa debido al aumento de la participación de las CC.AA. en los impuestos estatales. Para 2011 los porcentajes relativos alcanzan el 9,3% para el capítulo I, 15,2% para el capítulo II y el 1,4% para el capítulo III.

Gráfico 6: Recaudación total, capítulos I, II, III y participación de las CC.AA. en el IRPF, IVA e II.EE.(en porcentaje)



Fuente: Memorias de la Administración Tributaria (Varios años). Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

VI. EL PAPEL DE LAS BALANZAS FISCALES DESDE LA PERSPECTIVA DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE COMPETENCIAS

Como ha sido señalado el papel de las transferencias es importante para la financiación de las CC.AA. Para determinar el saldo de la actividad financiera de la Administración Central (incluyendo la Seguridad Social) en un determinado territorio se utilizan las balanzas fiscales. Las balanzas fiscales (Gobierno de España, 2012) suponen un instrumento de información económica que trata de imputar a cada territorio los ingresos y gastos del sector público en un determinado momento para calcular el saldo fiscal (positivo o negativo) territorializado.

Por lo tanto, se trata de medir la diferencia entre los ingresos generados y los gastos realizados por la Administración Central en una determinada Comunidad Autónoma. De esta forma, si el conjunto de la población de un determinado territorio paga una cantidad de impuestos que supera los beneficios que recibe en forma de servicios públicos tiene déficit fiscal. Por el contrario, si los servicios percibidos superan los impuestos satisfechos, el territorio tiene superávit fiscal.

El análisis de las balanzas fiscales no resulta fácil. De hecho, la metodología permite dos aproximaciones: i) método de carga-beneficio y ii) método del flujo monetario, y cada uno de ellos posibilita varios escenarios a partir de los supuestos de reparto.

El primero de ellos consiste en imputar los ingresos en el territorio donde residen las personas que finalmente soportan su carga (incidencia económica), al margen de quien sea y donde residan las personas obligadas legalmente a pagar (incidencia legal). Los gastos se imputan al territorio en que residen las personas a las que van destinados los servicios públicos o las transferencias públicas que financian, al margen del territorio en que se producen los servicios o se pagan tales transferencias. El **gráfico 7** resume los resultados para 2005.

El método del flujo monetario (IEF, 2005, 2008) consiste en que los ingresos tributarios se imputan al territorio donde se localiza la capacidad económica sometida a gravamen (renta, riqueza o consumo). Los ingresos no tributarios se imputan al territorio donde tiene lugar el pago por las unidades que lo realizan. Los gastos se imputan, en el caso de las operaciones de bienes y servicios (consumo final, consumo intermedio y formación bruta de capital) al territorio donde tiene lugar el gasto. En las operaciones de distribución, los gastos se imputan al territorio donde se efectúan (remuneración de asalariados, subvenciones, prestaciones sociales, transferencias corrientes y de capital). El **gráfico 8** resume los resultados para 2005.

Como se puede observar a partir de los modelos anteriores las CC.AA. con un régimen fiscal común que tienen mayor renta per cápita son las que más contribuyen. Las CC.AA. con menor renta per cápita coinciden con las que tienen superávit fiscal.

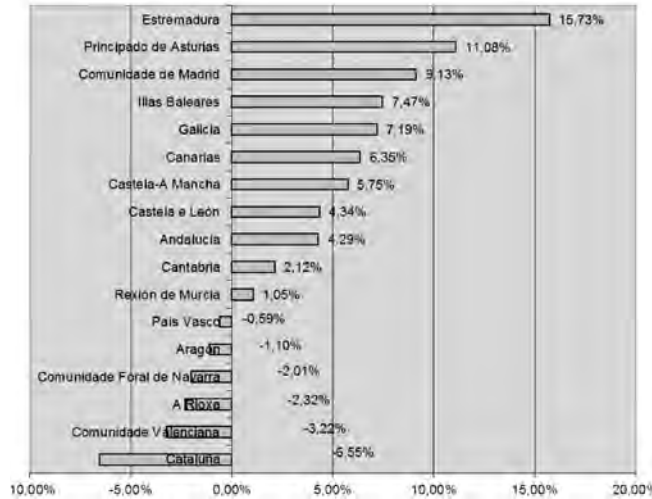
Así, para el método de la carga-beneficio: Extremadura (15,7%), Principado de Asturias (11,1%) y Galicia (7,2%) son las que presentan un mayor beneficio respecto al PIB. La situación contraria se da en la Comunidad de Madrid (-9,1%), Islas Baleares (-7,5%), Cataluña (-6,6%) y Comunidad Valenciana (-3,2%).

Por lo que respecta al método del flujo monetario, Extremadura (17,8%), Principado de Asturias (14,3%), Galicia (8,2%) y Castilla y León (7,6%) son las más beneficiadas. La situación contraria se da en las Islas Baleares (-14,2%), Cataluña (-8,7%), Comunidad Valenciana (-6,3%) y la Comunidad de Madrid (-5,6%). Por lo tanto, aunque la intensidad en función del método sea distinta, se reproduce el reparto entre CC.AA. con saldo positivo y negativo.

Además, es preciso tener en cuenta que los resultados no reflejan equidad, porque sólo constan actuaciones de la Administración Central. Así, el saldo negativo que presentan sistemáticamente algunas CC.AA. ha sido señalado como muestra de la insolidaridad del sistema, de forma que algunas CC.AA. están financiando el gasto de otras. A veces se indica que el resultado negativo

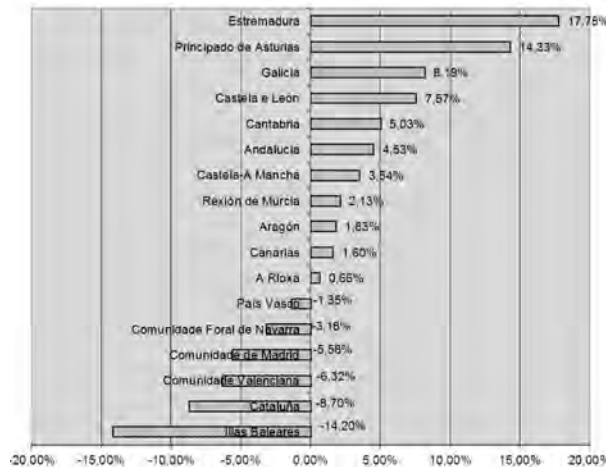
es un saldo fiscal de naturaleza injusta, vinculando este dato al incorrecto diseño del sistema de financiación autonómica del régimen común. Sin embargo, este argumento no es correcto. No se puede identificar el modelo de financiación autonómica con el saldo de la balanza fiscal, ya que como se verá más adelante son cuestiones claramente diferentes.

Gráfico 7: Balanzas fiscales. Método de la carga-beneficio. Saldo sobre el PIB (2005)



Fuente: IEF (2006) y Gobierno de España (2012). Nota: imputación del impuesto de sociedades en proporción 70/30, y de los intereses de la deuda por población

Gráfico 8: Balanzas fiscales. Método del flujo monetario. Saldo sobre el PIB (2005)



Fuente: Gobierno de España (2012). Nota: Imputación territorial de la recaudación del impuesto de sociedades, que se lleva a cabo en función de la distribución territorial de la remuneración de los asalariados, del valor añadido bruto y de la inversión en un 33,3%

Lo importante es determinar por qué existen déficits y superávits. Esta situación se debe básicamente a dos razones: i) el funcionamiento automático de las distintas políticas públicas y ii) la decisión de la Administración Central de gastar proporcionalmente más en unos territorios por motivos de necesidad o por razones políticas.

Así, en el caso de una nueva infraestructura, mientras dure la inversión, se obtendrá un saldo más favorable. Una vez finalizada la inversión si se mantiene la corriente de servicios generada por la infraestructura, el saldo fiscal positivo también se mantiene. Además, la situación en un momento que muestra la balanza fiscal de un año determinado, ignora las inversiones que se pudieran haber hecho en años anteriores y que aún está generando esta corriente de beneficios.

La segunda razón que puede justificar el saldo fiscal de las balanzas fiscales es la utilización de diferentes herramientas redistributivas del Estado de Bienestar, tanto desde la perspectiva de los ingresos como desde los gastos.

Desde la perspectiva tributaria el IRPF es un impuesto progresivo, lo que significa que si en un determinado territorio existe un mayor número de personas con rentas elevadas, es lógico que la recaudación sea más alta, pero no significa que el esfuerzo fiscal sea mayor, ya que el impuesto es prácticamente el mismo.

Desde la óptica del gasto público una de las prestaciones que tiene mayor impacto redistributivo son las pensiones. Así, donde existen un mayor número de pensionistas, la Seguridad Social tiene que realizar un mayor esfuerzo. Esto no se debe a que las prestaciones sean de mayor cuantía, sino que se gasta más porque existen más beneficiarios. Lo mismo sucedería con el tratamiento de las prestaciones por desempleo, dependencia, servicios sociales, etc.

La combinación de estos instrumentos provocan que las CC.AA. más ricas, en las que por ejemplo, los niveles de desempleo son menores, contribuyan proporcionalmente más a sostener el presupuesto de gastos y perciban una corriente de beneficios menor. Éste es el mismo esquema que se aplica en el IRPF, que grava la renta obtenida en función de la capacidad económica de los individuos. Por lo tanto, cuando se critica el signo y la cuantía del saldo de la balanza fiscal, lo que se cuestiona es la estructura del Estado de Bienestar y las políticas redistributivas aplicadas.

VII. MODELOS DE REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

El sistema de financiación autonómica de las CC.AA. de régimen común presenta dificultades normativas, especialmente limitaciones prácticas en los tributos propios y una fuerte dependencia de las decisiones ajenas (externalidades verticales⁵). Éstas aparecen cuando un determinado nivel de gobierno no tiene en cuenta los ingresos del resto de los niveles de gobierno en una determinada decisión tributaria. Por ejemplo, los efectos de una modificación de tipos impositivos sobre el importe de una base imponible común.

Por lo tanto, resulta necesario evitar los conflictos entre las diferentes administraciones para favorecer la coordinación fiscal. Además, hay que evitar las prácticas de competencia fiscal perniciosas. Además, es conveniente potenciar la cesión en los ámbitos en los que se pueda ampliar la competencia normativa y que la nueva cesión de competencias favorezca la visibilidad de la autonomía de las CCAA

En materia de tributos propios el espacio fiscal resulta muy reducido, lo mismo que su incidencia recaudatoria. De esta forma existe poco margen de maniobra, a no ser que se reduzcan las limitaciones de la LOFCA en este ámbito (Lago y Vaquero, 2010).

En el campo de los tributos cedidos, si bien se ha mejorado en la ampliación del espacio fiscal, especialmente en el ISD y el IP se pueden introducir mejoras en alguna cesión adicional relacionada con competencias propias de las CC.AA. y, especialmente, en el ámbito medioambiental (Lago y Vaquero, 2010). En relación a la utilización de recargos sobre tributos del Estado se comprueba como su utilización ha sido muy escasa, pero con posibilidades de implantación y especialmente de recaudación (Lago y Vaquero, 2010).

Finalmente conviene indicar que si bien el papel de las transferencias es importante en el esquema de financiación de los gobiernos regionales de régimen común, según los principios del federalismo fiscal, las transferencias no deben ser un componente importante en la financiación de los gobiernos descentralizados. Así, si un gobierno subcentral financia la mayor parte de los gastos mediante transferencias, quien realmente decide cuánto se gasta será el gobierno que concede la transferencia, ya que una parte importante de estos fondos son condicionados.

Las transferencias condicionadas deben utilizarse para la búsqueda de la eficiencia, mientras que las incondicionadas deben orientarse hacia la equidad, en especial reduciendo las diferencias en términos de capacidad fiscal. Por lo tanto, las transferencias no deben ser un elemento esencial de financiación de los gobiernos territoriales al limitar su libertad para determinar el nivel de gasto (Vaquero, 1997).

Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Galicia, en un momento de consolidación fiscal como el actual, no es recomendable optar por las grandes rebajas de impuestos (Lago y Vaquero, 2010). Optar por un planteamiento de fuertes bajadas tributarias implicaría seguir con más recortes por el lado del gasto. Unido a lo anterior es necesario realizar un debate conjunto entre la administración tributaria regional y la estatal, lo que evitaría medidas tributarias parciales.

Además, la capacidad para introducir cambios impositivos en figuras tributarias en exclusividad para Galicia es limitada. Así, impuestos como el IVA y los II.EE. son gestionados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, con unas CC.AA. que son tan sólo beneficiarias de la recaudación. Lo mismo sucede con el IS y las cotizaciones sociales, que se encuentran plenamente centralizados. Incluso el campo de la reforma fiscal verde sigue estando pendiente de una reforma en profundidad del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (Vaquero, 2006).

VIII. RECOMENDACIONES

A partir de lo señalado es necesario reformar los mecanismos de financiación de las CC.AA. de régimen común. La solución pasa por introducir un mayor grado de corresponsabilidad fiscal, estabilidad y continuidad en el tiempo.

La descentralización del gasto se ha hecho de forma rápida, pero sin contar con instrumentos fiscales que permitan mantener el gasto sin acudir a las transferencias de la Administración General del Estado. Si bien esta situación se ha ido corrigiendo con el paso del tiempo, especialmente por la participación en la recaudación del IRPF y el IVA, aunque se manifiesta una significativa dependencia de las transferencias del Estado y un limitado poder tributario de las CC.AA.

Además, el sistema presenta ciertas dosis de perversión, porque incentiva a gastar sin preocuparse en exceso por la falta de ingresos, ya que en caso de necesidad de liquidez, se puede pedir ayuda a la Administración General. Ésto genera una peligrosa ilusión fiscal, ya que no parece que haya una excesiva presión fiscal por el lado de las CC.AA., que incluso apuestan por políticas de reducción importantes de tributos. Sin duda el hecho de que los réditos políticos de un mayor gasto sean inmediatos y que el coste se puede trasladar hacia adelante son, en parte, las responsables de esta conducta.

Así, el proceso de descentralización ha sido asimétrico en la vertiente de los gastos frente a los ingresos. En 2014 las CC.AA. de régimen común carecen aún de un grado apropiado de autonomía y de corresponsabilidad fiscal. Lo anterior provocó que las tensiones para conseguir financiación se desviaran hacia la deuda, generando fuertes déficits y una acumulación de cargas.

Por otra parte, es imprescindible que antes de actuar, se evalúen los posibles resultados de las actuaciones. Para ello resulta necesario la realización de un análisis económico de los cambios normativos, cuestión en la que no se ha hecho todo lo que debiera.

Así mismo, es necesaria una mayor coordinación entre las diferentes AA.PP. El volumen y rapidez del proceso de transferencias del gasto ha creado presiones, en ocasiones, duplicando las tareas y competencias.

Unido a lo anterior, se debería garantizar el nivel mínimo de bienes y servicios para todos. La Administración General del Estado deberá dotar a las CC.AA. de los instrumentos necesarios. A partir de este nivel, cada Comunidad Autónoma podría priorizar sus actuaciones en materia de gasto, a través de una mayor autonomía fiscal. Este comportamiento es totalmente lícito e implica una mayor corresponsabilidad de las CC.AA., que es precisamente a donde se debe orientar el sistema de financiación de régimen común.

IX.- BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) Varios años. *Informe anual de recaudación tributaria*, Madrid, disponible en http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/datosabiertos/catalogo/hacienda/Informes_anuales_de_Recaudacion_Tributaria.shtml (15-5-2014)
- Consejo de Política Fiscal y Financiera 2009. *Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas*, disponible en <http://www.meh.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Automatica/Paginas/Acuerdos%20del%20Consejo%20de%20Politica%20Fiscal%20y%20Financiera.aspx> (10-5-2014)
- Dirección General de Cooperación Autonómica, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas 2013. *Datos estadísticos*, Madrid, disponible en <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/PresupuestosCuentas-publicasysistemasdefinanciacion/Paginas/presupuestosCuentaspublicasysistemasfinanciacion.aspx>
- EUROSTAT Varios años. *Datos estadísticos*, Comisión Europea, Bruselas, disponible en [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/\(15-6-2014\)](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/(15-6-2014))
- Gil Ruiz, C. e Iglesias, L. 2007. <<El gasto público en España en un contexto descentralizado>>, *Presupuesto y gasto público*, núm. 47, pp. 185-206, Instituto de Estudios Fiscais, Madrid disponible en [http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_Gil.pdf\(15-5-2014\)](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_Gil.pdf(15-5-2014))
- Gobierno de España 2012. *Balanzas fiscales de las CC.AA. con el sector público estatal*, Madrid, disponible en <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/7799A507-C58E-4572-BE29-EC87EE6CBDDA/89951/150708Balanzasfiscales.pdf> (15-5-2014)
- Intervención General de Administración del Estado (IGAE) Varios años. *Estadísticas e Informes de la Intervención General de la Administración del Estado*, Madrid, disponible en <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/CI Estadisticas/Paginas/Estadisticas.aspx> (15-5-2014)
- Instituto de Estudios Fiscais (IEF) 2006. *Informe sobre metodología del cálculo de las Balanzas Fiscales*, Madrid, disponible en http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/Metodologia_BalanzasFiscales.pdf (15-4-2014)

- Instituto de Estudios Fiscales (IEF) 2013. *Badespe, Base de Datos Económicos del Sector Público Español*, Madrid, disponible en <http://www.estadief.meh.es/> (1-5-2014)
- Ministerio de Hacienda 2008. *Las balanzas fiscales de las CC.AA. españolas con las AA.PP. centrales*, Madrid, disponible en <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/BalanzasFiscalesCCAA.pdf> (1-4-2014)
- Lago, S. e Vaquero, A. 2010. <<As finanzas da Xunta de Galicia: Análise e propostas>>, *I foro económico de Galicia*, Ourense, disponible en <http://www.foroeconomicodegalicia.es/reuni%C3%B3ns-do-foro/i-foro/documentos/> (1-4-2014)
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas 2011. *Recaudación y estadísticas del sistema tributario español 2000-2010*, disponible en http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Impuestos/Direccion%20General%20de%20Tributos/Paginas/Estadisticas_Recaudacion.aspx (5-4-2014)
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas 2012. *Recaudación y estadísticas del sistema tributario español 2000-2011*, disponible en http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Impuestos/Direccion%20General%20de%20Tributos/Paginas/Estadisticas_Recaudacion.aspx (5-3-2014)
- Vaquero, A. 1997. <<El proceso de financiación de las Comunidades Autónomas: Problemas y limitaciones>>, *Gaceta Fiscal*, núm. 151, pp.144-161.
- Vaquero, A. 2006. <<Conclusiones y clausura del seminario sobre financiación del estado de las autonomías a la vista de las reformas estatutarias: problemas y soluciones>>, *Seminario de la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo*, Pontevedra, xullo.
- Vaquero, A. 2014. <<Novos modelos de financiamento das Administracións Públicas ante os cambios políticos e administrativos>>, *XI Xornadas Sociedade e Dereito*, Ourense (en prensa),

NORMATIVA

- Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), disponible en <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1980-21166> (15-5-2014)
- Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, disponible en <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-20374> (15-5-2014)
- Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, disponible en http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2009-20375 (15-5-2014)
- Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía, disponible en <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2001-24962> (15-5-2014)

NOTAS

1. Las CC.AA. de la vía rápida son las del artículo 141 de la Constitución Española: Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía. Las CC.AA. de la vía lenta son el resto.
2. Esta técnica consistió en calcular el coste derivado de las transferencias de la descentralización, por medio de la suma de los costes directos, indirectos y la inversión de conservación, mejora y sustitución.
3. 1ª legislatura: 1979-1982; 2ª legislatura: 1982-1986; 3ª legislatura: 1986-1989; 4ª legislatura: 1989-1993; 5ª legislatura: 1993-1996; 6ª legislatura: 1996-2000; 7ª legislatura: 2000-2004; 8ª legislatura: 2004-2007 e 9ª legislatura: 2008-2011
4. As externalidades verticales se producen cuando varias administraciones aplican tributación sobre la misma base.