

CIRCULO DE EMPRESARIOS

**LA FINANCIACIÓN DE LAS
COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

Madrid, 29 de septiembre de 2005

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| 1. Resumen ejecutivo | 3 |
| 2. La situación de partida | 5 |
| 2.1 Antecedentes | 5 |
| 2.2 Principios y características del sistema de financiación de 2002 | 6 |
| 2.3 Resultados | 8 |
| 3. Problemas por los que se aborda su reforma | 9 |
| 3.1 Problema político | 9 |
| 3.2 Problema financiero: la sanidad | 11 |
| 4. Problemas generales del actual modelo | 17 |
| 4.1 Tendencia al gasto | 17 |
| 4.2 Insuficiente coordinación | 20 |
| 5. La propuesta del Círculo de Empresarios | 22 |
| 5.1 Principios | 22 |
| 5.2 Los gastos | 26 |
| 5.3 Los ingresos | 29 |
| 6. Conclusiones | 39 |
| 7. Anexos | 42 |
| 8. Bibliografía | 55 |

I. RESUMEN EJECUTIVO

Desde hace meses viene produciéndose un encendido debate en torno a una cuestión de indudable trascendencia política, económica y social: la financiación de la sanidad pública. El proceso ha culminado con la adopción por parte del Estado de un conjunto de medidas presupuestarias y fiscales.

Sin embargo, esta acción del Gobierno es una solución transitoria y adoptada sin introducir cambios en el origen del problema: el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas (CCAA). **Este es el objeto del presente documento; analizar las deficiencias del sistema y realizar propuestas para su mejora.**

Además de los desequilibrios en la financiación de la sanidad y de los aspectos políticos, el sistema de financiación autonómica está aquejado de **dos grandes problemas: la asimetría en las responsabilidades** de ingreso y gasto (y la consecuente tendencia al gasto) **y la insuficiente coordinación** entre administraciones.

En efecto, el sistema se ha desarrollado de forma asimétrica, primando la descentralización de competencias de gasto frente a las de recaudación. Ello genera incentivos al incremento de gasto de las CCAA, cuyas autoridades no se ven obligadas a hacer frente a la responsabilidad de recaudar ingresos adicionales para financiar dichas decisiones.

Por tanto, uno de los elementos esenciales de la reforma debe ser la profundización de la autonomía financiera de las CCAA. En este sentido, el reciente acuerdo sobre financiación de la sanidad es incompleto, puesto que no conduce a un incremento sustancial de la capacidad de recaudación de las CCAA, ni les asigna explícitamente la responsabilidad de financiación de la parte del incremento de gasto sanitario que se ha derivado de sus propias decisiones de los últimos años.

El Círculo de Empresarios aboga por un sistema de financiación que incremente la corresponsabilidad fiscal de las CCAA, definiendo explícitamente un nivel de bienes y servicios al que todos los ciudadanos tengan acceso independientemente de su lugar de residencia. Será obligación del Estado dotar a las CCAA de recursos (propios y cedidos) suficientes para ofrecer ese nivel. **A partir de ahí, cada una de las Administraciones Públicas debe ser autónoma para determinar la**

composición y nivel de su gasto, asumiendo que es su responsabilidad recaudar ingresos suficientes para hacer frente a sus decisiones de gasto.

Sin embargo, esta autonomía **no requiere poner en cuestión la integridad fiscal del Estado** ni, por tanto que se produzca una cesión íntegra a las autonomías de su soberanía en materia de Hacienda general. Es esta una cuestión que ha de ser respetada en el debate sobre las reformas de los Estatutos de las CCAA. La regulación autonómica no puede primar sobre la estatal ni pueden quitarse al Estado sus competencias regulatorias y recaudatorias en el territorio de las CCAA (mucho menos establecer unilateralmente máximos de aportación al sistema).

Así, una generalización de la excepción que constituyen las Comunidades Forales alteraría esencialmente el papel del Estado y del conjunto de las CCAA. La financiación del primero y, en especial, de sus competencias en materia de solidaridad e igualdad de trato de los ciudadanos, dependería de acuerdos bilaterales entre el Estado y cada una de las CCAA, poniendo así en cuestión todo el sistema.

Pero además de revisar el reparto de competencias en ingresos, la reforma debe hacer un especial énfasis en el lado del gasto. Las responsabilidades de gestión son muy importantes, y la eficiencia en este ámbito es la única vía con la que pueden contar las autoridades autonómicas para aumentar su oferta de bienes y servicios públicos sin tener que recurrir a incrementos en sus tributos. Ninguna partida de gasto debe abordarse de manera independiente (como se hace en el acuerdo sobre la sanidad), sino que es preciso que las CCAA tengan una visión integrada de la totalidad de sus gastos. Así, si desean incrementar el peso de una determinada política, deberán abordar la reducción del gasto en otros objetivos o incrementar la presión fiscal que ejercen sobre sus ciudadanos.

La mejora en la gestión del gasto exige abordar el otro gran problema del sistema de financiación: la insuficiente coordinación entre las administraciones. **Hasta ahora, el desarrollo del Estado autonómico ha basculado en torno a la descentralización competencial, asignando poca relevancia a la coordinación.** Sin embargo, es ésta una cuestión muy relevante para aumentar la eficiencia en la gestión de las competencias e introducir una mayor racionalidad en el gasto.

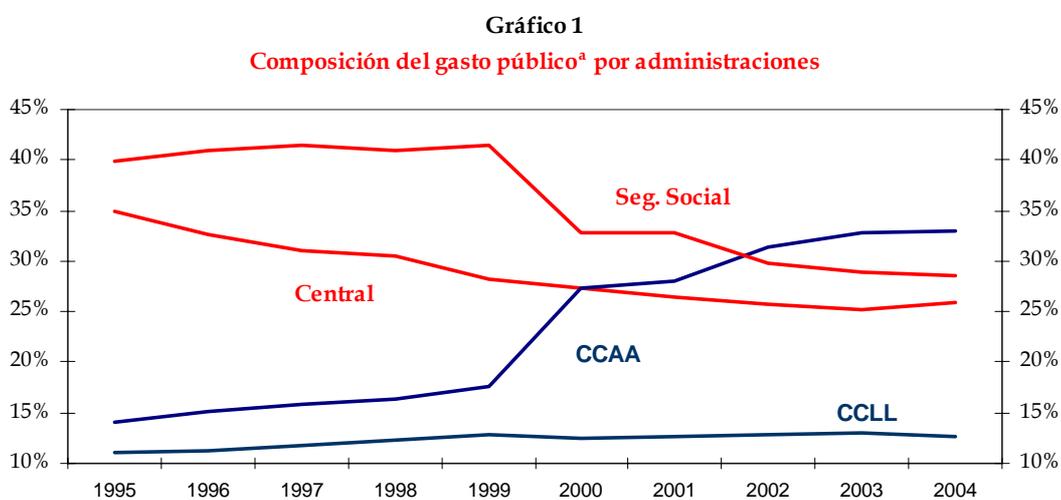
Nuestro sistema de descentralización administrativa está alcanzando la madurez. Tiempo es incrementar su eficiencia y, sobre todo, dotarle de estabilidad y vocación de permanencia, de manera que se evite su continua revisión.

II. LA SITUACIÓN DE PARTIDA

El Sector Público español ha experimentado, a lo largo del último cuarto de siglo, un pronunciado proceso descentralizador sin casi parangón en todo el mundo, hasta convertirse en un sistema extensamente descentralizado. El Sector Público Territorial (Comunidades Autónomas -CCAA- y Corporaciones Locales -CCLL-) gestiona en España más del 45% del gasto consolidado, siendo por tanto nuestro nivel de descentralización superior al existente en algunos países con estructura federal como Austria, Alemania o Australia.

Así, las CCAA gestionan un porcentaje creciente del gasto público (gráfico 1) que es, además, muy superior al correspondiente a la administración de nivel intermedio en países tan descentralizados como Suiza o Estados Unidos.

En paralelo a la descentralización del gasto (aunque con cierto retraso), se ha producido también una territorialización de los ingresos públicos.



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Banco de España.

a: Operaciones no financieras. Total empleos, descontadas transferencias corrientes entre AAPP.

II.1 Antecedentes

La descentralización fiscal comenzó en 1978, con la aprobación de la Constitución Española (ver anexo 1). El texto constitucional alteró la

organización territorial del Estado y, junto con la aprobación de los Estatutos de Autonomía, posibilitó el inicio de las transferencias de competencias desde el Estado hacia las CCAA¹ y el desarrollo de un sistema para la financiación de los servicios públicos transferidos.

En 1980 se promulgó la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas² (LOFCA), que regula los criterios generales de la financiación autonómica. En ella se creó el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), órgano de coordinación fiscal entre las haciendas autonómicas y central, e integrado por los ministros de Administraciones Públicas, Economía y Hacienda, junto con los consejeros de Hacienda de los gobiernos autonómicos. Este sería uno de los elementos de un sistema sujeto a una evolución que aún no ha terminado (ver anexo 2).

A lo largo de esta evolución política y normativa coexistirán dos modelos de financiación de las CCAA: el régimen foral, al que se acogen País Vasco y Navarra, y el común³, del que forman parte el resto de las regiones (ver anexo 3).

II.2 Principios y características del sistema de financiación de 2002

El actual sistema de financiación autonómica para las comunidades de régimen común entró en vigor en 2002, una vez se había completado el proceso de transferencia de competencias de gasto.

PRINCIPIOS

Junto a la **estabilidad** y **homogeneidad**, el sistema adquiere un **carácter integrado** o **global**, tras la incorporación de la sanidad. Por lo que respecta a la **suficiencia** (adecuación de los recursos a las necesidades), el sistema garantiza unos recursos en cuantía equivalente a la recibida bajo el modelo de financiación anterior.

Por otra parte, desde 2002 las CCAA disfrutaban de una mayor **autonomía financiera** gracias a la ampliación de las competencias normativas y de la

¹ La Constitución permitió una vía lenta u ordinaria de acceso a la autonomía, y otra especial o rápida. Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía utilizaron la vía rápida, para así acceder inmediatamente a un nivel competencial más alto. Las demás regiones se acogieron a la vía ordinaria, que establecía más limitaciones a las competencias inicialmente asumibles y un periodo transitorio de cinco años para la asunción de competencias adicionales.

² El marco legislativo para las CCAA de régimen común se completó con las Leyes de Cesión de Tributos, de 1983 y 1996, que determinan qué tributos son cesibles y las condiciones en que lo son.

³ Dentro del régimen común hay dos casos especiales: Canarias y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

participación en los tributos cedidos, elevando así el grado de **corresponsabilidad fiscal**.

En cuanto a la **solidaridad** entre regiones, el sistema introduce mecanismos que elevan los recursos por habitante que percibe una Comunidad conforme su renta per cápita es menor y reducen la vulnerabilidad ante *shocks* tributarios específicos de la región. Todo ello sin olvidar que el sistema mantiene el Fondo de Compensación Interterritorial.

La coordinación es otro de los principios clave. El sistema actual plantea varios mecanismos de mayor **coordinación fiscal**, comenzando por la participación de las CCAA en la Agencia Estatal de Administración Tributaria y en los Tribunales Económico-Administrativos. Por su parte, la **coordinación macroeconómica** se contempla en la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

CARACTERÍSTICAS

El modelo vigente establece criterios para determinar el montante total de los recursos asignables, la distribución de los mismos entre CCAA según las necesidades de éstas y la evolución en el tiempo de esas cantidades (ver anexo 4).

- **Determinación de las necesidades financieras de cada Comunidad**: se cuantifica una *restricción inicial*, correspondiente al total de recursos con que contaron las CCAA para financiar las competencias comunes, la sanidad y los servicios sociales⁴ en 1999, ejercicio fijado por la ley como año base.

Los recursos de cada subsistema se distribuyen entonces conforme a tres **mecanismos de ponderación** (uno por subsistema) que permiten conocer el porcentaje en que cada CA participa de los recursos totales del subsistema correspondiente.

El modelo también establece las **garantías de mínimos**, que impiden que una CA reciba por subsistema o bloque de gasto un importe inferior al que percibiera bajo el modelo anterior.

⁴ Para aquellas CCAA no acogidas al modelo de financiación de las competencias comunes para el quinquenio 1997-2001, se toman en cuenta las cantidades que hubiesen percibido de haber participado en el modelo. En el cálculo de la restricción inicial también se hicieron correcciones para homogeneizar los niveles competenciales.

Por último, el *Fondo de Suficiencia* constituye el mecanismo de cierre del sistema, con una transferencia entre la hacienda central y la autonómica.

- **Determinación de los recursos futuros para cada Comunidad**: el modelo exige que el Fondo de Suficiencia aumente anualmente a la tasa a que crecen los ingresos tributarios del Estado (ITE). Además de las nuevas competencias, se dota a las CCAA de nuevas fuentes de recursos (anexo 5).
- **Financiación ajena al sistema**: El modelo de financiación autonómica contempla las denominadas *asignaciones de nivelación*, cuyo objetivo es garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios educativos y sanitarios.

II.3 Resultados

En la actualidad la participación de las administraciones territoriales en el total de ingresos y gastos públicos alcanza en España niveles incluso superiores a los de algunos países de reconocida tradición federal, como Alemania o Austria⁵.

Así, **los recursos tributarios de las CCAA supusieron en 2003 algo más del 50% del total, cuando tres años antes apenas si llegaban al 25%**. Esta mayor capacidad recaudatoria puede canalizarse a través del establecimiento de recargos sobre determinados impuestos estatales o creando sus propios impuestos. Mas esto no significa ni que las CCAA lleguen a financiarse únicamente con lo que ellas recaudan –reciben transferencias que suponen más del 45% de sus recursos no financieros-, ni que todas compartan idéntico nivel de autosuficiencia, como queda claro en los datos del importe del Fondo de Suficiencia en 2002 y 2003. Las cantidades por este concepto varían, en términos per cápita, desde los 1361€ que recibió Extremadura hasta los casi 191€ que tuvieron que pagar los baleares.

En principio, la posibilidad de obtener mayores ingresos vía recaudación de tributos también debería llevar a las CCAA a responsabilizarse ante los ciudadanos de sus decisiones en materia de gasto público. Pero las diferencias que se señalaban en el párrafo precedente suponen grados distintos de corresponsabilidad fiscal, que de alguna manera terminan apreciándose tanto en los niveles de financiación total del sistema como en los de gasto.

⁵ Véase el informe sobre la economía de España (OCDE 2005).

III. PROBLEMAS POR LOS QUE SE ABORDA SU REFORMA

El debate sobre la financiación autonómica se ha reabierto apenas cuatro años después de la aprobación del sistema actual. El modelo vigente nació con vocación de permanencia, pero diversos problemas no han tardado en devolverlo a la situación de provisionalidad característica de los últimos 25 años. Problemas no sólo financieros, sino también políticos.

III.1 EL PROBLEMA POLÍTICO

Cuando parecía que, tras completarse el programa de transferencia de competencias, podría cerrarse el proceso de construcción del Estado de las Autonomías, distintas propuestas para la reforma de los Estatutos e incluso de la Constitución Española han abierto lo que algunos ya denominan “nueva transición autonómica”. Entre las tensiones políticas inherentes a las reformas estatutarias, no podía faltar el enfrentamiento en el campo de la financiación autonómica, máxime cuando la reforma de esa financiación constituye una parte muy relevante del proyecto de algunos nuevos estatutos. De este modo, una cuestión como la financiación de las CCAA, que podría y debería plantearse en términos más económicos que políticos, termina integrándose y confundiéndose con un problema tan marcadamente político como el de la reforma estatutaria.

Las asimetrías del actual modelo autonómico español, en que las regiones forales gozan de mayores niveles de autonomía que las del régimen común, generan descontento en regiones con fuerte identidad propia ya sea por razones culturales, históricas, etc. Es el caso de Cataluña, Aragón o Valencia, que demandan mayores cotas de autonomía en razón de sus pretendidos derechos históricos. En algunas comunidades, a ese descontento se suma la impresión generalizada de que su aportación al sistema común es excesiva y lastra sus propias posibilidades de crecimiento y desarrollo. Los saldos o balanzas fiscales (la diferencia entre lo que aporta y recibe una región) se convierten así en una razón más de las esgrimidas para la reforma del sistema de financiación.

Efectivamente, los derechos históricos se han convertido en uno de los argumentos preferidos por quienes exigen la reforma del sistema actual. Ya en 1996, Aragón modificó su Estatuto para la eventual recuperación y

actualización del derecho civil aragonés⁶. El proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana incorpora una disposición transitoria que otorga a la Generalitat la competencia exclusiva sobre el derecho foral valenciano, mediante la recuperación y actualización del Régimen Foral del histórico Reino de Valencia. Más lejos aún van otras propuestas, como las de algunos partidos nacionalistas catalanes, que invocan derechos históricos en multitud de materias, desde financiación hasta cultura, pasando por la seguridad pública⁷.

La disposición adicional primera de la Constitución no aclara cuáles son los territorios históricos a que hace referencia, aunque se redactara pensando en los casos vasco y navarro. Esto hace posible la divergencia de interpretaciones, incluyendo definiciones unilaterales e interesadas de los derechos históricos y de las competencias que de ellos deberían derivarse. En última instancia, lo que se plantea es una confrontación ideológica entre una defensa de los derechos constitucionales de todos y cada uno de los ciudadanos frente a una concepción comunitarista de tales derechos. Se trata de un debate similar al que surge en el tema de las balanzas fiscales, pues en definitiva son los individuos, y no las CCAA como tales, quienes pagan impuestos y reciben servicios. **Remitir el debate a la cuestión de las balanzas fiscales es aceptar la cesión íntegra a las CCAA de las competencias fiscales del Estado.** Ello supondría la ruptura del principio de solidaridad territorial y la abdicación del Estado de su función de promover la cohesión y el equilibrio territoriales.

Las balanzas fiscales regionales

La balanza fiscal corresponde al registro de la relaciones financieras existentes a lo largo de cierto periodo de tiempo entre la administración regional objeto de interés y los niveles superiores de la administración pública. El saldo de esta balanza se calcula como la diferencia entre el gasto público realizado en la región y el total de impuestos (y demás pagos coactivos) abonados por quienes residen en esa comunidad. Si este saldo es negativo, la región es contribuyente neta (en caso contrario, beneficiaria neta).

Mucho más complejo que su definición resulta el cálculo de las balanzas fiscales, ya que surgen problemas metodológicos. Entre ellos: cómo determinar las unidades institucionales sobre las que realizar el análisis, qué operaciones de ingresos y gastos incluir y qué criterios aplicar a la imputación de esas operaciones.

⁶ Para ello, introdujo una disposición adicional tercera por la que “la aceptación del régimen de autonomía (...) no implica la renuncia del pueblo aragonés a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, los que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establece la disposición adicional primera de la Constitución”.

⁷ Por otra parte hay que tener en cuenta que las exigencias de estas comunidades autónomas pueden generar un efecto demostración en otras Autonomías, cuyos gobernantes reclamarían mayores niveles competenciales simplemente por un deseo de igualdad a los demás.

En el caso de las balanzas fiscales de las CCAA, la primera dificultad se debe a la existencia de varios niveles superiores –central y europeo- de la administración pública.

Así, la aportación española al presupuesto de las Comunidades Europeas corresponde en su totalidad al Estado central, mientras que son las regiones las beneficiarias de los fondos comunitarios. ¿Cuál es la forma más adecuada de determinar las correspondientes balanzas? No hay una respuesta clara.

En segundo lugar, surgen controversias acerca de si deben incluirse el déficit y los pagos de intereses de la deuda, además de cómo asignarlos entre todas las comunidades.

El aspecto metodológico más controvertido es el que atañe a la imputación geográfica de los ingresos y gastos: cómo determinar quién soporta la carga fiscal y quién se beneficia del gasto público.

La importancia de estas dificultades metodológicas queda de manifiesto en la gran cantidad de balanzas fiscales elaboradas en España en los últimos años y en la diversidad de conclusiones a que llegan. En el estudio de Barberán (2004), por ejemplo, se observa como, en función del método empleado, el saldo fiscal de algunas comunidades en términos de su PIB varía hasta en 15 puntos porcentuales. Comunidades que en algunos estudios aparecen como contribuyentes netas presentan saldos fiscales positivos según otros cálculos.

La diversidad de métodos y resultados no es la única razón para rechazar el uso de las balanzas fiscales como instrumento para valorar las cualidades de un sistema de financiación autonómica. Quien recurre a los saldos fiscales como argumento para justificar la reforma defiende, más o menos explícitamente, que esos saldos se reduzcan hacia una situación de equilibrio –que cada comunidad aporte tanto como reciba-. Pretender que las balanzas fiscales presenten saldos nulos en un sistema en el que el principio de solidaridad interregional viene dictado por la Constitución es similar a mantener posiciones autárquicas defendiendo la conveniencia de una balanza comercial siempre equilibrada.

El cálculo de balanzas fiscales ofrece una información útil desde el punto de vista económico y político, pero en ningún caso permite determinar cuál es el modelo óptimo de financiación de una comunidad autónoma.

III.2 EL PROBLEMA FINANCIERO: LA SANIDAD

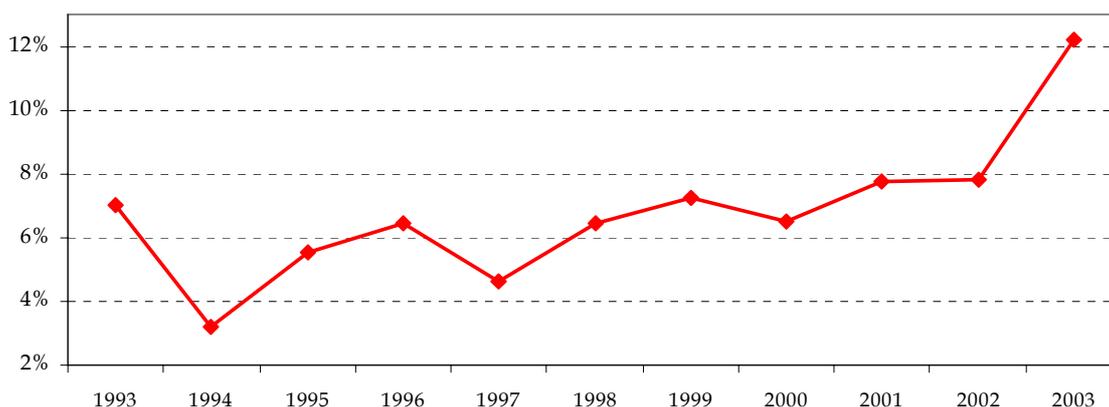
Con la experiencia de tres ejercicios presupuestarios, son varias las CCAA que muestran su descontento con el sistema de financiación autonómica porque consideran que no garantiza la suficiencia financiera de una partida tan importante como la sanidad (algo más del 35% de los presupuestos regionales se destinan a cubrir esta competencia). En este apartado se trata la sanidad desde el punto de vista estrictamente financiero, sin pretender

con ello un análisis exhaustivo de la gestión de la sanidad desde una perspectiva más amplia.

En efecto, **existen evidentes desajustes entre la necesidad de financiación, el coste de los servicios sanitarios y los recursos disponibles**. Si en 1999 los recursos aportados al sistema sanitario cubrían el 92,6% del gasto, en 2003 esa cobertura fue de sólo el 86,5%. Además, las CCAA están gastando en sanidad de manera muy heterogénea: el presupuesto inicial para 2004 alcanzó una media de 955 euros per cápita, pero el rango de gasto según regiones fue desde 882 hasta 1227 euros. Aunque diferencias en el coste del suministro del servicio o en la situación sanitaria de partida pueden explicar parte de la amplitud del rango, la impresión es que el principio de equidad tampoco está cumpliéndose satisfactoriamente.

Sin embargo, esta insuficiencia no puede abordarse exclusivamente desde el punto de vista de los ingresos, sino que también **hay que analizar los factores que determinan el crecimiento del gasto sanitario** (gráfico 2). Éstos pueden ser exógenos (independientes de las decisiones de los gestores políticos), endógenos (resultado directo de las políticas de los gobiernos regionales) o resultar de la combinación de ambos.

Gráfico 2
Tasa de crecimiento anual del gasto sanitario público.
Total consolidado



Fuente: Sistema Nacional de Salud

- **La evolución demográfica:** las CCAA aducen que las tensiones del sistema de financiación se deben al modo en que fue diseñado y al rumbo que han tomado las variables demográficas en el último lustro.

En efecto, desde 1999⁸ se han producido importantes cambios demográficos: por una parte, avanza el envejecimiento de la población; por otra, los importantes flujos migratorios de los últimos años se han distribuido de forma desigual por la geografía del país. Prácticamente un 70% de los residentes extranjeros se concentra en cuatro comunidades – Cataluña, Valencia, Andalucía y Madrid- y tienen derecho legal a asistencia sanitaria y educación, lo que incrementa las necesidades financieras de las regiones que los acogen⁹.

En su diseño actual el sistema de financiación no atiende esas necesidades, poniendo de manifiesto un problema de insuficiencia dinámica. Si bien es cierto que existen las asignaciones de nivelación, los requisitos para acceder a ellas son restrictivos: la población protegida de la CA debe crecer en el año 3 puntos porcentuales por encima de la media nacional¹⁰.

Entre 1999 y 2004 la población española creció, oficialmente, un 7,5%, gracias sobre todo a la entrada de inmigrantes extranjeros. Además, este enorme crecimiento se distribuyó de manera no homogénea entre regiones (cuadro 1), creando mayores tensiones financieras en algunas CCAA.

Cuadro 1

TASAS ANUALES y ACUMULADO (1999-2004) DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 1999-2004 |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| ANDALUCÍA | 0,9% | 0,5% | 0,9% | 1,0% | 1,7% | 1,1% | 5,2% |
| ARAGÓN | 0,3% | 0,3% | 0,8% | 1,5% | 1,0% | 1,6% | 5,3% |
| ASTURIAS | 0,2% | -0,7% | -0,1% | -0,1% | 0,1% | -0,2% | -1,0% |
| BALEARES | 3,2% | 2,9% | 3,9% | 4,4% | 3,3% | 0,8% | 16,2% |
| CANARIAS | 2,6% | 2,6% | 3,8% | 3,5% | 2,8% | 1,1% | 14,2% |
| CANTABRIA | 0,3% | 0,5% | 1,2% | 0,9% | 1,4% | 0,9% | 5,0% |
| CASTILLA LA MANCHA | 0,6% | 0,5% | 1,2% | 1,5% | 1,9% | 1,8% | 7,1% |
| CASTILLA LEÓN | 0,1% | -0,4% | 0,0% | 0,0% | 0,3% | 0,3% | 0,2% |
| CATALUÑA | 1,0% | 0,9% | 1,6% | 2,3% | 3,0% | 1,6% | 9,8% |
| COMUNIDAD VALENCIANA | 1,1% | 1,3% | 2,0% | 3,0% | 3,3% | 1,6% | 11,7% |
| EXTREMADURA | 0,4% | -0,4% | 0,4% | 0,0% | 0,1% | 0,1% | 0,2% |
| GALICIA | 0,2% | 0,1% | 0,0% | 0,2% | 0,5% | 0,0% | 0,8% |
| LA RIOJA | 0,6% | -0,4% | 2,4% | 4,1% | 2,1% | 2,1% | 10,7% |
| MADRID | 1,1% | 1,2% | 3,2% | 2,9% | 3,5% | 1,5% | 12,8% |
| MURCIA | 1,4% | 1,6% | 3,6% | 3,1% | 3,4% | 2,0% | 14,5% |
| NAVARRA | 1,4% | 1,1% | 2,3% | 2,4% | 1,5% | 1,1% | 8,7% |
| PAÍS VASCO | 0,1% | -0,1% | 0,1% | 0,3% | 0,2% | 0,1% | 0,7% |
| CEUTA | 2,2% | 2,1% | 0,6% | 0,6% | -1,6% | -0,4% | 1,3% |
| MELILLA | -5,3% | 16,4% | 3,8% | 0,6% | -1,0% | -0,7% | 19,5% |
| TOTAL | 0,9% | 0,7% | 1,5% | 1,8% | 2,1% | 1,1% | 7,5% |

Fuente: INE

⁸ Las necesidades financieras de las CCAA se determinan y actualizan anualmente a partir de los datos de población de 1999 (población total y por edades).

⁹ Según los datos que maneja el IGAE, las comunidades con mayor deuda sanitaria hasta 2003 y que, en conjunto, absorben el 80% del total, son Cataluña (2.176 millones), Comunidad Valenciana (1.112 millones) y Andalucía (767 millones). Son éstas comunidades con una gran presencia de inmigrantes extranjeros.

¹⁰ Así, una región cuya población creciera año tras año a un ritmo anual superior en un 2,9% a la media no recibiría asignación ninguna, a pesar del enorme diferencial acumulado.

- **Problemas de gestión:** pero además del impacto demográfico, las decisiones discrecionales adoptadas por las administraciones autonómicas explican un porcentaje sustancial del incremento del gasto sanitario.

En efecto, frente a la tesis de la absoluta relevancia del efecto demográfico, algunos estudios apuntan que **la gestión de las CCAA explica en torno a tres cuartas partes del alza en el gasto sanitario, destacando partidas como consumos intermedios, gasto farmacéutico y retribución salarial.**

Cuando se produjo la transferencia de estas competencias a las CCAA, muchos de sus gobiernos adoptaron de forma casi inmediata la decisión de aumentar los salarios del personal sanitario. Así, el Ministerio de Sanidad cifra en un 145% las diferencias máximas entre autonomías en la retribución de un jefe de servicio y en un 18% las existentes en el caso de médicos adjuntos.

Los problemas de coordinación entre las diferentes administraciones explican también el aumento de gasto. En efecto, con la asunción de competencias se ha producido un fenómeno impulsor del gasto sanitario como es la “necesidad” de que cada una de las CA cuente absolutamente con todos los servicios sanitarios posibles. Este efecto se deriva de la impresión política de los gobiernos autonómicos de que enviar a sus ciudadanos a otras Comunidades para que perciban determinados servicios sanitarios es muy negativo. De esta forma **se impide aprovechar cualquier tipo de economías de escala** y se dificulta la aparición de centros de excelencia (con mayor especialización), **contribuyendo así**, en la práctica, **a ofrecer una menor calidad de servicios** (a un coste superior).

Por su parte, **el gasto farmacéutico es un exponente claro del modo en que la combinación de factores exógenos y decisiones de política** conducen al gasto sanitario por una senda de crecimiento¹¹. El aumento experimentado por esta partida se puede explicar por el efecto directo de dos variables: el número de recetas facturadas y el gasto medio por receta, cuyo comportamiento ha diferido enormemente entre comunidades por el distinto impacto de variables exógenas y endógenas¹² (Cuadro 2).

¹¹ Las estimaciones del Sistema Nacional de Salud indican que entre los años 1999 y 2002, la participación del gasto farmacéutico en el total sanitario pasó del 21,5% al 22,4% (en 1990 ese porcentaje era de sólo el 16,2).

¹² En ese comportamiento tan dispar intervienen muchos factores. Sin duda, uno importante para explicar el incremento en el número de recetas es el demográfico, al que ya se ha hecho alusión. Pero también son relevantes otros, algunos de los cuales escapan del control del gestor político (la morbilidad), si bien no todos (las enfermedades y tratamientos cubiertos, por ejemplo). Prácticamente lo mismo puede decirse del coste medio de las recetas facturadas. La partida “medicamentos y otros productos farmacéuticos”, incluida en el

Cuadro 2

GASTO FARMACÉUTICO. RECETAS FACTURADAS POR EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD

Incremento porcentual sobre el mismo periodo del año anterior

| | GASTO FARMACÉUTICO | | | GASTO MEDIO POR RECETA | | | RECETAS FACTURADAS | | |
|----------------------|--------------------|---------------|---------------|------------------------|---------------|---------------|--------------------|---------------|---------------|
| | JUL 04-JUN 05 | JUL 03-JUN 04 | FEB 03-ENE 04 | JUL 04-JUN 05 | JUL 03-JUN 04 | FEB 03-ENE 04 | JUL 04-JUN 05 | JUL 03-JUN 04 | FEB 03-ENE 04 |
| ANDALUCÍA | 4,96 | 8,36 | 9,47 | 1,60 | 3,06 | 3,66 | 3,31 | 5,15 | 3,66 |
| ARAGÓN | 7,11 | 9,16 | 10,01 | 2,73 | 3,69 | 4,73 | 4,27 | 5,28 | 4,73 |
| ASTURIAS | 6,29 | 9,18 | 11,30 | 1,44 | 3,38 | 4,76 | 4,78 | 5,60 | 4,76 |
| BALEARES | 8,07 | 11,44 | 13,10 | 3,07 | 5,15 | 5,83 | 4,85 | 5,98 | 5,83 |
| CANARIAS | 9,06 | 13,57 | 14,13 | 3,20 | 5,34 | 5,60 | 5,68 | 7,81 | 5,60 |
| CANTABRIA | 7,42 | 10,56 | 11,07 | 3,14 | 4,54 | 4,92 | 4,15 | 5,75 | 4,92 |
| CASTILLA LA MANCHA | 6,17 | 10,71 | 14,47 | 2,01 | 4,72 | 6,58 | 4,07 | 5,73 | 6,58 |
| CASTILLA LEÓN | 6,80 | 11,44 | 12,27 | 2,52 | 5,09 | 5,27 | 4,18 | 6,04 | 5,27 |
| CATALUÑA | 5,46 | 9,17 | 11,38 | 0,77 | 2,76 | 4,19 | 4,65 | 6,24 | 4,19 |
| COMUNIDAD VALENCIANA | 8,06 | 11,06 | 12,07 | 2,96 | 4,82 | 6,18 | 4,95 | 5,96 | 6,18 |
| EXTREMADURA | 5,33 | 10,24 | 11,29 | 2,14 | 4,43 | 5,08 | 3,13 | 5,57 | 5,08 |
| GALICIA | 6,71 | 9,63 | 9,92 | 2,10 | 3,78 | 2,84 | 4,51 | 5,64 | 2,84 |
| LA RIOJA | 8,10 | 10,58 | 11,97 | 3,35 | 3,81 | 4,67 | 4,60 | 6,51 | 4,67 |
| MADRID | 7,30 | 10,51 | 12,47 | 1,61 | 3,34 | 4,59 | 5,60 | 6,94 | 4,59 |
| MURCIA | 10,20 | 13,79 | 13,49 | 3,72 | 5,08 | 6,42 | 6,25 | 8,28 | 6,42 |
| NAVARRA | 6,87 | 10,32 | 11,07 | 2,36 | 3,66 | 5,24 | 4,40 | 6,43 | 5,24 |
| PAÍS VASCO | 6,54 | 10,62 | 9,80 | 2,75 | 4,35 | 3,93 | 3,68 | 6,01 | 3,93 |
| CEUTA | 10,28 | 12,21 | 11,94 | 0,04 | 5,36 | 6,76 | 10,23 | 6,50 | 6,76 |
| MELILLA | 10,70 | 13,35 | 15,03 | 4,10 | 6,24 | 5,83 | 6,34 | 6,69 | 5,83 |
| NACIONAL | 6,63 | 10,14 | 11,41 | 2,06 | 3,86 | 4,69 | 4,48 | 6,04 | 4,69 |

Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo

En resumen, el problema sanitario no es un problema financiero exclusivamente. Si no se corrigen los problemas por el lado del gasto, todo sistema de financiación será tarde o temprano, además de insuficiente, motivo de quejas o disputas.

En consecuencia, cualquier planteamiento que vaya a hacerse para **la resolución de las cuestiones pendientes en el sistema sanitario español** debe tomar como punto de partida que ése **no es un objetivo alcanzable únicamente con cambios del sistema de financiación**. Con el actual grado de descentralización, principios como el de equidad, cohesión y suficiencia sólo pueden atenderse con la participación activa de las CCAA y de la Administración Central. Además de mejoras en el sistema de financiación – por ejemplo en la estimación del gasto normativo de referencia o en la asignación de fondos de cohesión-, se requieren reformas institucionales y de la gestión pública, que hagan posible una mayor eficiencia y un control más riguroso del gasto.

Adicionalmente hay que señalar que, a pesar de su importancia, **el gasto y la financiación sanitaria no deben tratarse al margen del conjunto del**

IPC, ha mostrado en los últimos años aumentos inferiores a los del índice general. De hecho, en 2004 experimentó una caída del 3%. Sin embargo, hasta la moderación observada durante el último año el coste medio por receta ha aumentado en general, con importantes discrepancias por regiones, a tasas superiores a la inflación. Parece, por tanto, que el tipo de medicamento prescrito tiene una clara preponderancia. Una gestión más eficiente, que aprovechara las posibilidades para reducir el coste del medicamento recetado, tendría un efecto positivo evidente. Otras medidas, como la informatización de recetas, servirían para ahorrar tiempo y dinero a la administración y a los usuarios.

sistema de financiación de las CCAA. La sanidad es sólo una de las competencias de los gobiernos autonómicos, a la que debe asignar el porcentaje de su gasto que consideren pertinente. Así, **si desean priorizar esta partida frente a otras, deberán asumir el coste de reducir otras fuentes de gasto**, sin esperar siempre que el Estado haga frente (de manera separada al resto del sistema) a sus incrementos de gasto.

IV. PROBLEMAS GENERALES DEL ACTUAL MODELO

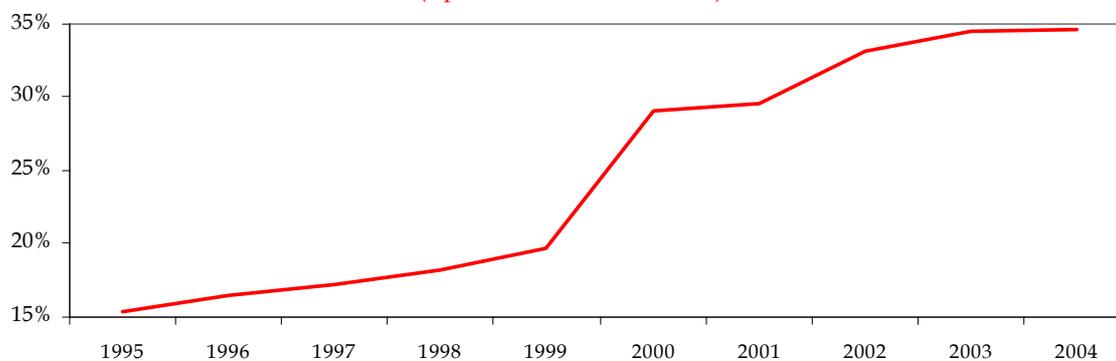
Además de los factores que están siendo objeto de debate público en estos últimos meses (los aspectos políticos y la financiación de la sanidad), el sistema de financiación autonómico está quejado de otros problemas que también habrían de ser abordados en su futura reforma. Entre ellos destacan los siguientes: tendencia al incremento de gasto y falta de coordinación.

IV.1 TENDENCIA AL GASTO

El proceso de descentralización de la administración pública en España ha originado una tendencia al incremento del gasto por parte de las CCAA. Dos son las características del proceso que explican la mayor parte de esa propensión de los gobiernos autonómicos: la rapidez con que se ha producido la descentralización de las competencias de gasto y el escaso poder tributario con que contaron las CCAA de régimen común hasta 1996.

El gasto público gestionado por las CCAA, inexistente en 1978, alcanzó en 2004 el 35% del total del gasto del sector público español (gráfico 3). El volumen y la rapidez del proceso han creado presiones lógicas por el lado del gasto público, pues cierta falta de planificación y coordinación tuvo como consecuencia la duplicación de tareas y la correspondiente pérdida de eficiencia.

Gráfico 3
Participación de las CCAA en el Gasto Público
(Operaciones no financieras)



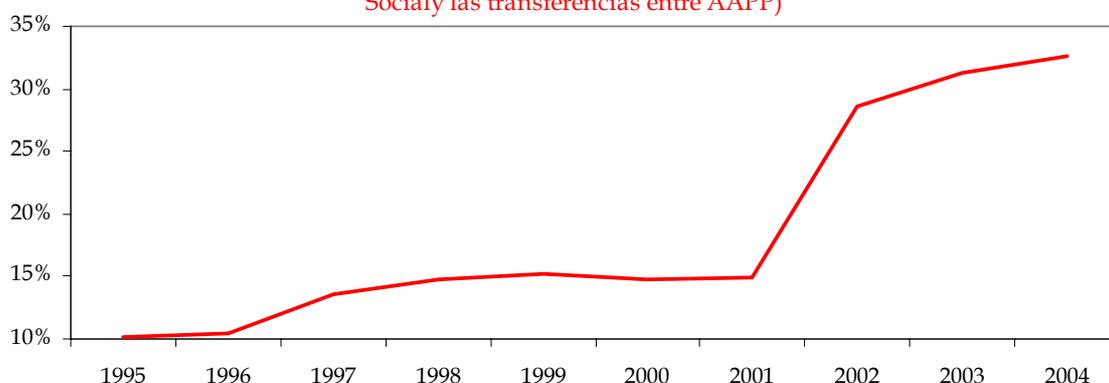
Fuente: Elaboración propia y Banco de España.

El modelo de financiación no ha contribuido a frenar esa tendencia: hasta 1996 las CCAA de régimen común se financiaban en más de un 80% con transferencias de la Administración Central. El sistema vigente desde 2002 ha reforzado el poder tributario de las regiones (gráfico 4 y cuadro 3), aunque las transferencias que reciben suponen todavía algo menos del 50% de sus recursos totales. Este desfase entre la transferencia de competencias de gasto y la descentralización del poder tributario ha configurado un perverso marco de incentivos.

Gráfico 4

Participación de las CCAA en los recursos de las AAPP

(Operaciones no financieras excluidas la Seg. Social y las transferencias entre AAPP)



Fuente: Elaboración propia y Banco de España

Cuadro 3

INGRESOS TRIBUTARIOS (millones de €)

| | CCAA | Estado |
|------|--------|---------|
| 1998 | 4.038 | 87.559 |
| 1999 | 4.752 | 95.216 |
| 2000 | 4.647 | 103.118 |
| 2001 | 5.244 | 109.308 |
| 2002 | 30.787 | 94.125 |
| 2003 | 34.127 | 96.050 |
| 2004 | 39.179 | 100.397 |

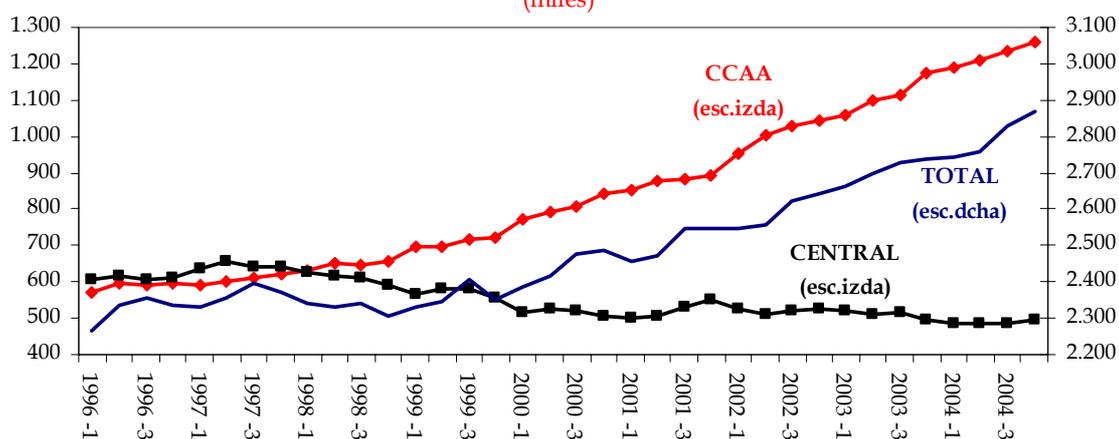
Fuente: AEAT

Los gestores de las CCAA ven en el gasto la posibilidad de proveer los bienes y servicios públicos que demandan sus ciudadanos. Además **pueden aumentar el gasto, al menos en parte, sin soportar el coste político que supondría aparecer como responsables de la subida de impuestos**

necesaria para financiarlo. La ilusión fiscal¹³ que padecen los ciudadanos deteriora aún más los incentivos para la disciplina presupuestaria. Este fenómeno tiene una enorme trascendencia en el ámbito regional (y local). **El ciudadano no experimenta un coste tributario alto vía imposición tributaria regional** (y local), pues parte de la financiación procede de las transferencias que reciben del Estado o de otras AAPP. **Sin embargo, sí que percibe de forma inmediata y directa los efectos positivos que el gasto público ejerce en su territorio.**

Probablemente sea la evolución del empleo público uno de los mejores indicadores de las tendencias apuntadas. El número de ocupados en el sector público ha aumentado cerca de un 70% desde mitad de los años 80, aumento que no puede justificarse por la mayor participación que el Sector Público tiene hoy en el PIB español o por la asunción de competencias de las CCAA. Los datos son elocuentes. Entre 1996 y 2004, el número de asalariados de las CCAA pasó de 568.000 a 1.258.000. En efecto, el incremento en los 15 años más recientes responde fundamentalmente a la expansión de la ocupación en las administraciones de las CCAA, pues tanto la administración central como las administraciones de la Seguridad Social han reducido su número de asalariados (gráfico 5).

Gráfico 5
Empleados Públicos
(miles)



Nota: Los empleados públicos totales corresponden a la suma de los empleados de todas las administraciones, ya sea central, seguridad social, autonómica, local, empresa pública e institución financiera pública y otras no clasificables.

Fuente: INE

¹³ La ilusión fiscal se refiere al fenómeno por el que los ciudadanos sobrevaloran los beneficios que generan distintos programas de gasto público, pero subestiman los costes de la tributación, no sólo presente, sino también futura.

IV.2 INSUFICIENTE COORDINACIÓN

El proceso de descentralización ha hecho énfasis en la mera cesión de competencias, sin otorgar un papel esencial a la necesidad de coordinación y al establecimiento de instituciones que pudieran llevar a la práctica esa coordinación. Las consecuencias se han hecho notar en la insuficiente coordinación en la gestión del gasto y en las políticas regulatorias.

- **Gestión del gasto público:** la tendencia al aumento del gasto público responde, entre otros factores, a las ineficiencias producidas por problemas de coordinación vertical y horizontal entre las AAPP.

Hay importantes problemas en lo que a transmisión de la información se refiere, dadas las reticencias de las CCAA a compartir información acerca de sus experiencias y de sus políticas¹⁴. Además, **no se han establecido sistemas para valorar y comparar las políticas**, lo que dificulta la evaluación de la calidad de las mismas por parte de los ciudadanos¹⁵. El resultado es una menor transparencia, una insuficiente rendición de cuentas y, consiguientemente, una menor competencia entre administraciones por mejorar la gestión de sus políticas y recursos.

En muchos ámbitos, la descentralización ha conducido a una oferta redundante e ineficiente de servicios en la medida en que no iba acompañada de incentivos para la coordinación entre regiones, especialmente en casos en los que hay economías de escala o cuando afectan a la movilidad (por ejemplo, las políticas activas de empleo) .

El problema se agrava cuando los gestores políticos no son conscientes -o no quieren serlo- de la falta de coordinación y de sus consecuencias, y culpan de la ineficiente gestión a la falta de recursos. **Si además los esfuerzos se dedican a luchar por obtener más recursos del sistema en vez de hacer un uso eficiente de la financiación disponible, la descentralización pierde así parte de sus beneficios potenciales.** El resultado puede ser que no se garantice la igualdad de acceso a servicios

¹⁴ Precisamente así lo plantea la OCDE en su informe 2005 sobre la economía española, en el que señala que las administraciones regionales y locales sólo comparten ese tipo de información de una forma muy limitada y excesivamente informal.

¹⁵ Algunos ejemplos de estos sistemas serían medidas homogéneas para las listas de espera sanitaria, baremos estandarizados de calidad de la enseñanza o evaluaciones de las dificultades de acceso a ciertos servicios sociales. No siempre es fácil obtener y procesar la información adecuada, pero la experiencia de países como los del norte de Europa prueba que es posible. El caso de la oficina estadística de Noruega es especialmente revelador.

públicos fundamentales -la sanidad podría ser un buen ejemplo- a igualdad de obligaciones tributarias.

- **Políticas regulatorias:** La teoría del federalismo fiscal propone pautas de descentralización, a modo de fórmula apropiada para lograr mayor grado de eficiencia en la gestión pública e incrementos en el bienestar social. Pero el modelo autonómico español no se ha edificado sobre los cimientos de análisis teórico alguno, con un excesivo esfuerzo de muchas administraciones de adoptar medidas sólo con el objeto de diferenciarse políticamente.

La existencia de distintos niveles de la Administración con capacidad regulatoria, pero sin sistemas claros y eficaces de coordinación, ha desembocado en un empeoramiento de la calidad regulatoria. En España, el marco regulatorio es inestable, sujeto a decisiones discrecionales de múltiples administraciones; las normas se deciden y aplican sin análisis previos rigurosos sobre su impacto económico o sobre la posible aparición de externalidades (efectos sobre jurisdicciones ajenas a la administración responsable de la regulación). Las estimaciones de la OCDE calculan que el coste económico de la carga regulatoria supone en España un 7,2% del PIB del sector privado y 5,6% del PIB total.

Un mercado desintegrado por la presencia de múltiples regulaciones económicas obliga a las empresas a segmentar su actividad en función de las barreras normativas que diferencian a una jurisdicción de otra. Con respecto a un mercado único, integrado en un solo marco regulatorio, la pérdida de eficiencia es indiscutible. Los mercados segmentados, por ejemplo, elevan los costes de transacción y evitan el aprovechamiento de economías de escala, reduciendo la competitividad de las empresas y la productividad de la economía. Esa es la razón por la que España ha venido apostando desde hace ya casi tres decenios por la apertura e integración en los mercados mundiales, sobre todo a través de su participación en las instituciones de la Unión Europea.

V. LA PROPUESTA DEL CÍRCULO DE EMPRESARIOS

Como ha quedado de manifiesto en los puntos anteriores, el sistema de financiación autonómica debe ser revisado por razones políticas y económicas. Sin embargo, esa revisión no debe efectuarse sólo a la luz de tales razones. Han de considerarse también los mecanismos que debe incorporar cualquier sistema de financiación para cumplir con una serie de principios que, en última instancia, servirán como criterios de evaluación del modelo por el que se opte. A continuación se exponen tales principios, las posibles mejoras por el lado del gasto y las vías para ahondar la descentralización impositiva. Por último se hará referencia a las dos fuentes de financiación distintas de los tributos: el endeudamiento y las empresas públicas.

V.1 PRINCIPIOS

A juicio del Círculo de Empresarios, el futuro sistema de financiación autonómica debería cumplir los principios que se exponen a continuación.

- **Igualdad de trato y autonomía financiera**: La igualdad supone que todos los españoles deben pagar impuestos y acceder a servicios y bienes públicos en función de sus circunstancias económicas y personales, independientemente del lugar del Estado en el que residan.

Sin embargo, esta igualdad de derechos y obligaciones individuales debe ser compatible con la autonomía de los gobiernos regionales, que han de disponer de la capacidad de adecuar los bienes y servicios públicos que proveen a las preferencias y necesidades de su población. Por tanto, **la igualdad no implica uniformidad de políticas, sino la garantía de que todos los ciudadanos tendrán acceso a un nivel mínimo de servicios públicos**. Tal nivel debería ser establecido en los foros de coordinación existentes en la actualidad (como los Consejos Interterritoriales).

Sin embargo, la combinación de iguales prestaciones para todos los ciudadanos con diferentes niveles de renta entre CCAA hace imposible que todas las administraciones autonómicas se financien enteramente con tributos generados en su territorio. Sólo las CCAA más ricas podrán hacerlo; las demás requerirán apoyos a través del sistema de nivelación.

A partir de ese nivel mínimo de prestaciones, las diferencias de nivel de gasto por habitante entre CCAA deberán ser financiadas con recursos de cada Comunidad.

- **Corresponsabilidad fiscal**: al igual que los gobiernos autonómicos tienen una gran capacidad de decisión en el gasto deben estar dispuestos a asumir los costes de su financiación. Para ello **es preciso que el Estado dote a los gobiernos de las CCAA de una mayor capacidad de decisión en el ámbito tributario**. Así, las CCAA deben poder reformar sus impuestos (elevándolos o eliminándolos) y financiar así la combinación de servicios públicos que consideren más oportuna.

Ello supondría una “mayoría de edad” del sistema, en la que los derechos de las CCAA –competencias de gasto e ingreso- llevarían aparejada necesariamente una mayor responsabilidad o sensatez, de la que no podría huirse culpando al gobierno central de los errores propios. Es decir, se trataría de un sistema en que las autoridades autonómicas tomaran decisiones de gasto siendo conscientes de sus consecuencias por el lado de los ingresos y de la necesidad de rendir cuentas a los habitantes de su región. Sólo así los ciudadanos podrán percibir el coste asociado a los bienes y servicios públicos proveídos por los gobiernos regionales. Esta es una diferencia sustancial respecto a la situación actual, en la que las CCAA adoptan unilateralmente decisiones de gasto y esperan que el Estado les ayude a financiarlas.

- **Integridad fiscal del Estado**: de acuerdo con la Constitución, la competencia exclusiva en materia de Hacienda general recae en el Estado, que puede ceder parte de sus competencias a las CCAA. **Cualquier cambio que implique una inversión de esa situación implicaría una reforma de profundo calado, puesto que supondría la cesión a las autoridades autonómicas de la soberanía fiscal que actualmente reside en el Estado**. El actual sistema autonómico pasaría, de facto, a convertirse en un sistema confederal.

En efecto, el otorgamiento a las CCAA de todas las competencias fiscales en sus territorios supondría que **el Estado dejaría de tener capacidad recaudatoria y pasaría a depender de las aportaciones financieras que realizaran las CCAA**. Nos encontraríamos entonces con una situación similar a la de la UE en lo que a materias fiscales se refiere, lo que va mucho más allá de un sistema federal (ver anexo 6).

- **Generalidad:** el nuevo sistema debe aplicarse a todas las CCAA, al menos en cuanto a su filosofía, de manera que se respete el principio de igualdad entre todos los ciudadanos, independientemente de su lugar de residencia.

Ello no exige revisar el régimen foral, pero sí la metodología de cálculo de algunos de sus aspectos, de manera que las Comunidades Forales participen más en la financiación de los mecanismos de nivelación. Cabría revisar, por ejemplo, el cálculo del coste de las competencias asumidas por el Estado y desarrolladas en esas CCAA y, por tanto, del *cupo* en el caso vasco y de la *aportación* en el navarro. Además, podrían incorporarse aportaciones adicionales de estas CCAA en concepto de solidaridad con el resto de las autonomías.

Por el contrario, cualquier cambio que extienda el sistema foral a otras Comunidades supondría profundizar la desigualdad de trato entre residentes en diferentes CCAA, amén de constituir una fuente constante de inestabilidad política.

- **Solidaridad interterritorial:** dadas las diferencias de renta entre las diversas CCAA, el cumplimiento del principio de igualdad de trato a todos los ciudadanos exige que exista un mecanismo de solidaridad interterritorial (tanto en términos de renta como en otros aspectos, como las infraestructuras) administrado por el Estado, pero a cuya financiación han de contribuir también las comunidades con mayor renta por habitante.

Esta función, expresamente recogida en la Constitución, cobra una especial importancia en la situación actual, dada la probable desaparición de los Fondos Estructurales de la UE en un futuro próximo. En efecto, algunos de los objetivos de estos fondos (por ejemplo, el desarrollo de infraestructuras para acercar niveles de renta) habrán de ser perseguidos exclusivamente a través de los mecanismos nacionales de nivelación.

- **Coordinación:** es importante que las ganancias de eficiencia derivadas de un sistema descentralizado no se vean reducidas (o incluso más que compensadas) por los costes producidos por una insuficiente coordinación. Es este un aspecto esencial para evitar que el reparto de competencias impida aprovechar las economías de escala que se producen en la provisión de multitud de servicios y bienes públicos.

Pero la coordinación también se ha de predicar en cuanto a las políticas de ajuste presupuestario o consolidación fiscal. España responde ante la Unión Europea de forma consolidada de sus compromisos de cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Esta respuesta del Estado en su conjunto hace primordial la necesidad de políticas comunes para el control presupuestario a través de reglas de disciplina presupuestaria aplicadas a todos los niveles de las AAPP.

- **Transparencia:** el mayor desarrollo de la corresponsabilidad fiscal por el lado del ingreso debe verse acompañado por un reforzamiento de la eficiencia en el gasto.

La transparencia **es fundamental** desde diversas perspectivas: **para mejorar la información de los ciudadanos**, que son en última instancia los que financian y deben juzgar las decisiones de gasto; para **permitir la comparación entre gestores**, lo que introduciría incentivos a la mejora de todos ellos; **y para posibilitar la coordinación** de políticas desarrolladas por diversos niveles de la Administración, de manera que se incremente la eficacia en la asignación de recursos y se garantice la igualdad de trato.

- **Estabilidad:** el sistema de financiación debe tener vocación de permanencia (aunque los antecedentes no son muy esperanzadores) tanto en lo relativo a los gastos como a los ingresos.

Se trataría de alcanzar **una situación en la que tanto el reparto competencial como los mecanismos de financiación tengan permanencia en el tiempo. Un sistema político sometido a una revisión constante sólo genera inestabilidad**, situación poco deseable para el desarrollo del país.

Además, esta estabilidad permitiría que las CCAA concentraran sus esfuerzos en el desarrollo de políticas eficientes y de mejoras en la gestión de sus competencias. Ello evitaría situaciones que ya hemos vivido en el pasado como una tendencia al endeudamiento esperando un futuro incremento de los ingresos procedentes del Estado.

- **Suficiencia Dinámica:** el sistema de financiación debe cubrir no sólo las necesidades estáticas de financiación de las CCAA, sino que debe prever la existencia de variables que por su comportamiento no homogéneo territorialmente (crecimiento de la población protegida, por ejemplo) generen no sólo ineficiencias en el sistema, sino insuficiencias que

llevadas a lo largo del tiempo puedan colapsar la prestación de determinados servicios.

- **Otros:** además de los principios enunciados, el sistema de financiación debe cumplir los tradicionales de cualquier sistema impositivo: **suficiencia, eficiencia, equidad, simplicidad y bajos costes de administración y gestión.**

V.2 LOS GASTOS

Con frecuencia el debate sobre la financiación autonómica se centra exclusivamente en el lado de los ingresos, dejando así de lado otro de los aspectos esenciales del sistema: los gastos.

Cuadro 4

| | GASTO PÚBLICO (en % sobre PIB total) | | |
|------|--------------------------------------|------------------------|-----------------------|
| | TOTAL (1) | ADMINISTRACIÓN CENTRAL | COMUNIDADES AUTONOMAS |
| 1995 | 45,02% | 15,97% | 6,46% |
| 1996 | 43,71% | 14,47% | 6,73% |
| 1997 | 41,79% | 13,17% | 6,72% |
| 1998 | 41,36% | 12,86% | 6,92% |
| 1999 | 40,21% | 11,58% | 7,24% |
| 2000 | 38,89% | 10,82% | 10,84% |
| 2001 | 38,34% | 10,36% | 10,95% |
| 2002 | 38,66% | 10,15% | 12,39% |
| 2003 | 38,11% | 9,80% | 12,74% |
| 2004 | 38,64% | 10,23% | 12,97% |

(1) Incluye Estado, Seguridad Social, otros Organismos, CCAA y CCLL .

Fuente: Banco de España y elaboración propia

Como se ha puesto de manifiesto en apartados anteriores, a lo largo de las últimas dos décadas el peso de la gestión autonómica en el gasto público ha ido creciendo hasta alcanzar el 13% del PIB (ver cuadro 4).

Sin embargo, los debates políticos a este respecto suelen limitarse a una petición de mayores competencias por parte de las CCAA, sin entrar en análisis de la lógica económica de la descentralización de determinados gastos, en los insuficientes mecanismos de coordinación o en las necesarias mejoras en la gestión. En este apartado se plantearán propuestas de aplicación práctica de los principios citados anteriormente a los gastos gestionados por las CCAA.

ESTABILIDAD

Desde hace décadas se ha desarrollado un cuerpo teórico para explicar las ventajas de la descentralización del gasto y en qué casos es especialmente conveniente (ver cuadro adjunto).

Algunos elementos de la teoría del federalismo fiscal

De acuerdo con la teoría del federalismo fiscal (de autores como Musgrave, Tiebout o Oates), el reparto de competencias del sector público entre las administraciones central y territoriales estará justificado cuando se produzcan ganancias de eficiencia o equidad.

En términos generales, cuando los habitantes de un área tienen preferencias diferenciadas, las administraciones regionales están más capacitadas para provisionar una combinación de bienes y servicios públicos adecuada a esas preferencias, lo que genera eficiencias en la asignación de recursos (y, con ello, un mayor nivel de bienestar).

Hay muy diversas teorías sobre las políticas o competencias que son susceptibles de ser descentralizadas.

Por ejemplo, Zubiri establece varios criterios para determinar qué gastos no son descentralizables:

- Cuando no afectan exclusivamente a los residentes de una jurisdicción.
- Cuando son realizados simultáneamente por todos los gobiernos locales.
- Cuando su provisión es decreciente, no debería descentralizarse a regiones cuya población sea muy inferior a la que generaría un coste mínimo de provisión.
- Las políticas de regulación económica.

En este ámbito la Constitución establece un marco en extremo flexible, permitiendo que el Estado ceda a las CCAA parte de sus competencias y dándole además capacidad para armonizar aspectos relativos a competencias propias de las CCAA. En la práctica, el desarrollo del sistema se ha centrado precisamente en una pugna constante respecto al reparto competencial entre ambas administraciones. Sin embargo, alcanzar gran parte de las ventajas de la descentralización precisa de una cierta estabilidad, por lo que **sería conveniente que en algún momento se pudiera dar por cerrada dicha pugna, máxime cuando las CCAA ya gestionan multitud de competencias**, incluyendo algunas tan relevantes política y económicamente como la sanidad o la educación.

Además, esta estabilidad (o lo que hemos dado en llamar la “mayoría de edad” del sistema) tiene otras implicaciones relevantes. Una de ellas es que **el diseño del sistema de financiación no debe basarse en compartimentos estancos**. Este ha sido hasta la fecha el caso de la sanidad, cuyos problemas de financiación se analizan de manera independiente al resto de gastos de

las CCAA. Sin embargo, como sucede en el caso del Estado, el fuerte crecimiento de una partida de gasto no conduce necesariamente a buscar fuentes adicionales de financiación, sino que también debe contemplarse la posibilidad de restringir otros gastos. Por tanto, **una mayor autonomía financiera debe traducirse también en mayores esfuerzos por parte de las administraciones de las CCAA a la hora de gestionar conjuntamente sus diversas partidas de gasto**, sin esperar que necesariamente vayan a recibir mayores ingresos cuando aquéllas crecen.

IGUALDAD DE TRATO Y AUTONOMÍA FINANCIERA

Es necesario establecer explícitamente un nivel mínimo de servicios (que no de gasto) al que tendrían acceso todos los ciudadanos, independientemente de la CCAA en la que residan. Para ello es preciso contar con instrumentos de análisis tanto de las prestaciones ofrecidas como de los costes incurridos para atenderlas.

- **Prestaciones**: considerando las diferencias de costes de provisión de los servicios, a la hora de fijar un nivel mínimo de prestaciones, lo conveniente sería hacerlo **estableciendo un objetivo homogéneo de servicios por habitante** (frente a la alternativa de un nivel homogéneo de recursos por habitante). Para analizar si dicho nivel se alcanza **es preciso construir indicadores homogéneos** de las prestaciones ofrecidas, lo que permitirá la comparación entre CCAA.
- **Costes de provisión**: es preciso mejorar el cálculo de los costes necesarios para generar esas prestaciones, puesto que **el Estado no debe contribuir a financiar ineficiencias en la gestión** de determinadas competencias ni decisiones específicas que pueden responder a factores no económicos (por ejemplo, una subida generalizada de salarios públicos). Esas parcelas de gasto deberían ser asumidas por cada CA.

En sentido contrario, si una CA es capaz de gestionar sus competencias con mayor eficacia, deberá contar con el ahorro de costes que ella misma ha generado para financiar los gastos que considere conveniente.

Esta mejora en el cálculo de los costes debe realizarse **también desde un punto de vista dinámico**. Así, dada la evolución, por ejemplo, del gasto sanitario, parece evidente que en el cálculo de la financiación debe mejorarse la incorporación de determinadas variables que afectan significativamente al comportamiento en el tiempo de los costes de

provisión de algunos servicios y bienes públicos (como volumen, estructura y densidad de la población o superficie del territorio).

Además, **cabría diseñar un sistema en el que no se produzcan los efectos “salto” de los últimos años**. Se trataría así de establecer un mecanismo de evolución dinámica del sistema que refleje más fielmente (y con mayor rapidez) la realidad, lo que reduciría el riesgo de acumulación de fuertes déficits en determinados ámbitos.

COORDINACIÓN

La eficiencia en la prestación descentralizada de los servicios públicos exige una gran coordinación entre las diferentes Administraciones. Así, **cuando hay economías de escala no todas las CCAA pueden poner a disposición de sus residentes exactamente las mismas prestaciones sin caer en el riesgo de crear un sistema muy poco eficiente**. A modo de ejemplo podría citarse la prestación de determinados servicios sanitarios cuya calidad depende crucialmente de su especialización (por ejemplo, no parece que tenga sentido que haya 17 hospitales especializados en enfermedades poco frecuentes. Sería más lógico crear “centros de excelencia”).

En consecuencia, es muy importante crear más mecanismos de coordinación, fortaleciendo a las instituciones y foros apropiadas para ese fin (el Consejo de Política Fiscal y Financiera, los Consejos Interterritoriales, las Conferencias Sectoriales...). Es esta una cuestión fundamental, especialmente cuando se ha avanzado tanto en el nivel de descentralización. Se trata así de mejorar la calidad de los servicios y gestionar éstos de manera eficiente, aprovechando las economías de escala.

GENERALIDAD

La gran asignatura pendiente del sistema de financiación autonómico actual es, probablemente, la reforma del sistema de nivelación (y la consecuente mejora de los cálculos de costes y de los mecanismos de coordinación). Es éste un aspecto en el que los avances han sido muy inferiores a los que se han producido en el ámbito de la autonomía financiera de las CCAA.

V.3 LOS INGRESOS

En nuestro país suele así pasarse por alto que en el origen del desequilibrio financiero de las CCAA se sitúan los problemas en la gestión del gasto. **La**

hasta ahora insuficiente capacidad de los gobiernos regionales de incrementar su poder recaudatorio ha conducido a la aparición de incentivos perversos. Así, cuando una administración no se ve obligada a hacer frente a la responsabilidad de recaudar pero sí a la de gestionar los servicios públicos tiende inevitablemente a incrementar su gasto.

Por tanto, además de las mejoras por el lado del gasto, la reforma del sistema español pasa necesariamente por un incremento de la capacidad recaudatoria de las CCAA.

DESCENTRALIZACIÓN IMPOSITIVA

Desde la perspectiva de los ingresos tributarios, hay varios elementos definitorios de cualquier sistema descentralizado: la autonomía financiera de las haciendas autonómicas, el sistema de solidaridad interterritorial y la responsabilidad de recaudación.

- **Autonomía financiera:** depende de la capacidad de las CCAA de generar de manera independiente sus propios ingresos (a través, fundamentalmente, de la recaudación impositiva). Existen diferentes formas de descentralización impositiva de los gobiernos subcentrales (ver cuadro 5).

Cuadro 5

Alternativas de descentralización impositiva (Mc Lure)

| Forma | Implicaciones |
|---|--|
| Autonomía impositiva | Los gobiernos subcentrales pueden establecer y gestionar sus propios impuestos |
| Administración independiente de impuestos armonizados | Cada nivel de gobierno administra sus impuestos con unas normas nacionales comunes que armonizan la legislación |
| Recargos sobre impuestos estatales | El gobierno central define la base imponible, recauda y administra los impuestos, otorgando a los gobiernos subcentrales capacidad para establecer sus propios tipos impositivos |
| Reparto de recaudación impositiva | Asignación a cada gobierno subcentral de una parte de la recaudación correspondiente a los tributos pagados por los habitantes de su jurisdicción |
| Reparto de ingresos | Los gobiernos subcentrales participan en los ingresos del gobierno central. Esa participación no se relaciona con la aportación de sus residentes a dichos ingresos |

Fuente: Instituto de Estudios Fiscales

El sistema español contiene todas las formas de descentralización impositiva, aunque con un peso creciente de la recaudación tributaria. **La futura reforma del sistema debería profundizar en la autonomía financiera de las autoridades autonómicas** y eliminar problemas del sistema actual **buscando siempre mayores grados de eficiencia.**

Además, como ya se ha expuesto, una vez establecido un determinado reparto competencial, cada Administración debe ser capaz de financiar sus propias decisiones. Por tanto, **el Estado debe ceñirse a garantizar los ingresos necesarios para que todas las CCAA estén en disposición de proveer a sus ciudadanos de un nivel mínimo y homogéneo de bienes y servicios públicos. Por encima de dicho nivel, cualquier mejora debe ser financiada por cada CCAA a través de sus propios tributos (o de la normativa que tengan en los tributos cedidos por el Estado).**

En el cuadro 6 se pone de manifiesto la capacidad recaudatoria de los diversos impuestos, lo que resulta orientador respecto a la autonomía financiera actual de las CCAA.

Cuadro 6

PESO DE LOS IMPUESTOS ESTATALES SOBRE EL

TOTAL DE INGRESOS TRIBUTARIOS

(Datos de 2004. En millones de euros y en %)

| | Mill. Euros | s/ ingresos tributarios totales |
|---|-------------|------------------------------------|
| Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas | 47.722 | 33,88% |
| Impuesto sobre Sociedades | 26.020 | 18,47% |
| Impuesto sobre la Renta de No Residentes | 1.395 | 0,99% |
| Impuesto sobre el Patrimonio | 30 | 0,02% |
| Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones | 14 | 0,01% |
| Resto Capítulo I | 5 | 0,00% |
| Impuesto sobre el Valor Añadido | 44.507 | 31,60% |
| Alcohol y Bebidas Derivadas | 842 | 0,60% |
| Cerveza | 233 | 0,17% |
| Productos Intermedios | 18 | 0,01% |
| Hidrocarburos | 10.123 | 7,19% |
| Labores del Tabaco | 5.487 | 3,90% |
| Determinados Medios de Transporte | 1 | 0,00% |
| Electricidad | 809 | 0,57% |
| Resto Capítulo II | 2.493 | 1,77% |
| Tasas de Juego | 13 | 0,01% |
| Otras tasas | 626 | 0,44% |
| Recargo de apremio y otros | 261 | 0,19% |
| Intereses de demora | 144 | 0,10% |
| Sanciones tributarias | 109 | 0,08% |

Fuente: AEAT, Informe Anual de Recaudación Tributaria 2004

Cabe distinguir tres categorías de impuestos:

- **No cesibles:** el Estado debe controlar tanto su regulación como la totalidad de los ingresos que generan.

Es el caso del Impuesto sobre Beneficios Societarios, que recae sobre bases imposables distribuidas muy desigualmente entre las diferentes regiones y cuya localización geográfica es fácilmente alterable, con los consiguientes costes de eficiencia.

También es conveniente que continúe respetándose el principio de caja única en lo que a la Seguridad Social se refiere, lo que implica que corresponde exclusivamente a la Administración de la SS la regulación y recaudación de las cotizaciones sociales.

- **Con la totalidad de ingresos cedidos:** en este caso las CCAA deben tener una gran capacidad normativa y percibir la totalidad de los ingresos que estos impuestos generan en su territorio.

Han de ser la base de la financiación de las decisiones discrecionales de los gobiernos regionales. Si éstos desean incrementar sus gastos más allá de lo que les permite su recaudación, deberán asumir la responsabilidad de elevar estos impuestos.

Para ello es preciso incrementar la capacidad normativa de las CCAA (directamente o a través de recargos sobre los impuestos estatales) de manera que se les otorgue un margen suficiente para que en el futuro puedan adoptar discrecionalmente decisiones en ese ámbito. Si realmente se pretende asegurar la autonomía financiera de los gobiernos regionales debe evitarse que el incremento de la capacidad normativa que ahora se ceda a las CCAA se calcule para hacer frente exclusivamente a sus necesidades actuales, puesto que ello conduciría a una repetición del debate actual en el futuro (potenciando así la inestabilidad del sistema).

En consecuencia, **dentro de unos límites máximos para la totalidad del territorio**, de manera que no se ponga en riesgo la unidad de mercado, **las CCAA deben tener más capacidad de maniobra**. De esta forma si en el futuro se dieran problemas en la evolución del gasto, son las autoridades autonómicas las que deberán afrontarlos, evitando así recurrir de nuevo al apoyo (financiero o normativo) del Estado.

Por otra parte, **la afectación** (real o política) **de determinados impuestos a una determinada partida de gasto** también **es una fuente de inestabilidad del sistema y reduce la autonomía financiera real de las CCAA**. Por el contrario, las CCAA deben considerar su capacidad recaudatoria como un todo con el que hacer frente a la totalidad de sus gastos. Si hay gastos que crecen más que los demás, es potestad de estas autoridades decidir si es preciso adoptar medidas para corregir esa evolución o, por el contrario, lo adecuado es reducir otras partidas de gasto o incrementar sus impuestos (y hacer frente al coste político que ello conlleva).

- **Parcialmente cesibles**: en estos casos, con el fin de complementar sus ingresos, el Estado cede a las CCAA una parte de la recaudación que se ha producido en sus territorios.

Sin embargo, la potestad normativa otorgada a las CCAA es reducida o nula. **En impuestos sometidos a normas europeas de armonización** (caso del IVA y de los impuestos especiales) **la competencia regulatoria debe recaer en el Estado**. Por tanto, las CCAA no pueden esperar que estos impuestos sean una fuente de recursos adicionales a los que ya reciben (a través de su porcentaje de recaudación).

La situación es diferente **en el caso del IRPF**, en el que la cesión de competencias normativas en lo que a hecho imponible se refiere lesionaría el principio de igualdad de trato. Por tanto, **el Estado sólo puede ceder a las administraciones autonómicas potestad en la regulación de un tramo del tipo impositivo**. En lo que se refiere a las deducciones, la territorialización de las competencias hoy existente tiene ventajas dudosas e introduce una excesiva complejidad en el impuesto, pudiendo distorsionar el tratamiento de la base imponible.

Por lo que se refiere al **Impuesto sobre el Patrimonio**, la cuestión no es tanto el reparto de competencias normativas entre Administraciones, sino la **conveniencia de su eliminación**, como en ocasiones anteriores ha defendido el Círculo de Empresarios¹⁶.

- **El sistema de solidaridad interterritorial**: en las Comunidades de mayor capacidad fiscal (es decir, renta per cápita), la financiación debe

¹⁶ Ver el Documento titulado: "España ante el nuevo paradigma de la competitividad" (Madrid, Julio 2005).

provenir íntegramente de la recaudación de sus tributos y de aquéllos del Estado que hayan sido objeto de territorialización.

Por el contrario, **las CCAA con menores niveles de renta** no podrán hacerse cargo íntegramente de la financiación del nivel mínimo de servicios, por lo que **deberán recurrir al mecanismo de nivelación** (o redistribución territorial de renta) establecido por el Estado.

Es importante destacar que **ésta es una de las competencias claves del Estado** (o del Parlamento), **no pudiendo por tanto ser objeto de negociación por parte de las CCAA** (y, mucho menos, de forma bilateral). Así, el Estado ha de ser capaz de disponer de sus propios recursos para financiar tanto las políticas que desarrolla en todo el territorio como el mecanismo de solidaridad interterritorial. Por ello **no cabe establecer un sistema en el que el Estado deba negociar bilateralmente su capacidad recaudatoria en el territorio de las CCAA**. Ello supondría una cesión de su soberanía fiscal, transformando el sistema federal propio del sistema autonómico en uno confederal.

- **La recaudación:** respecto a la responsabilidad de la recaudación, **lo más eficiente sería una única agencia en cuya gestión tuvieran participación las CCAA**. Sería una administración tributaria independiente, profesional y con un único sistema de información.

Esta figura permitiría además llevar a cabo una política anti-fraude homogénea, lo que reduciría la posibilidad de que aparecieran incentivos perversos. Por ejemplo, un menor esfuerzo recaudatorio de las CCAA respecto de sus impuestos si consideran que su capacidad total de gasto está asegurada mediante transferencias del Estado, de manera que una menor recaudación podría verse compensada.

La alternativa de crear tantas administraciones tributarias como autoridades fiscales y todas siguiendo el modelo de la AEAT es muy poco eficiente. Así, incrementaría la carga de cumplimiento para los contribuyentes (que deben relacionarse con una administración diferente en función del tributo o segmento del tributo a que estén haciendo frente). Además, dividiría los sistemas de información, lo que reduciría también la eficiencia de la lucha contra el fraude.

Por otro lado, probablemente, la solución más equilibrada sería una única administración tributaria dependiente del Parlamento.

LA DEUDA PÚBLICA

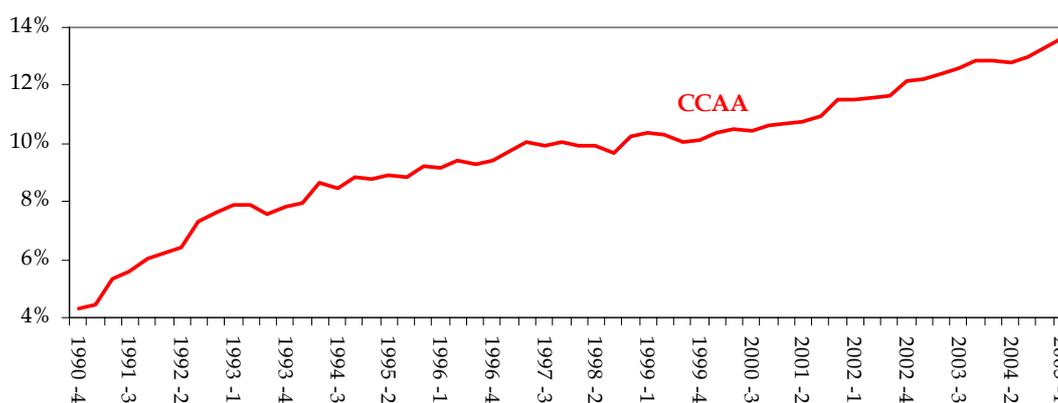
La descentralización afecta también a otra de las posibles fuentes de financiación de las haciendas subcentrales: la deuda pública.

Dicha descentralización tiene ventajas e inconvenientes: por un lado eleva el coste del endeudamiento por la fragmentación de las emisiones y la consiguiente pérdida de liquidez y profundidad del mercado de dichas emisiones; por otro lado, tiene efectos positivos sobre la equidad intergeneracional, puesto que las inversiones financiadas con esa deuda producirán incrementos de bienestar sobre las generaciones futuras que residan en las regiones que habrán de hacer frente al pago de la misma; además, tiene efectos positivos sobre la disciplina financiera de la Administración territorial, que debe hacer esfuerzos de transparencia y disciplina si desea alcanzar un buen *rating* (y reducir así su coste de financiación).

Pero además, la evolución del endeudamiento de las CCAA afecta al cumplimiento de uno de los objetivos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) de la UE.

A lo largo de los últimos años la participación del endeudamiento de las CCAA sobre la deuda total de las Administraciones Públicas (AAPP) no ha dejado de crecer (ver gráfico 6).

Gráfico 6
Participación en la Deuda Pública total



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Banco de España

Además, si bien es cierto que en términos agregados el nivel de endeudamiento de las CCAA se ha reducido en los últimos años, el comportamiento según comunidades ha sido dispar (cuadro 7).

Cuadro 7
DEUDA DE LAS CCAA (% del PIB)

| | 2001 diciembre | 2005 marzo |
|----------------------|----------------|------------|
| TOTAL CCAA | 6,4 | 6,3 |
| ANDALUCÍA | 7,9 | 6,4 |
| ARAGÓN | 4,5 | 4,2 |
| ASTURIAS | 4,3 | 4,3 |
| BALEARES | 3,0 | 5,8 |
| CANARIAS | 3,6 | 2,9* |
| CANTABRIA | 3,3 | 3,7 |
| CASTILLA- LA MANCHA | 2,6 | 3,7 |
| CASTILLA Y LEON | 3,3 | 2,7 |
| CATALUÑA | 8,6 | 8,4 |
| EXTREMADURA | 6,1 | 5,2 |
| GALICIA | 8,6 | 7,1 |
| LA RIOJA | 3,2 | 4,0 |
| MADRID | 5,8 | 6,8 |
| MURCIA | 4,2 | 3,2 |
| COMUNIDAD VALENCIANA | 10,0 | 11,5 |
| NAVARRA | 5,6 | 4,5 |
| PAIS VASCO | 3,8 | 2,5** |

Notas: *No incluye la deuda de los cabildos (en ese caso el porcentaje ascendería a 5,1%. **No incluye la deuda de las Diputaciones Forales lo que duplicaría el porcentaje.

Fuente: Banco de España

De cara al futuro sistema, el otorgamiento de mayores capacidades tributarias para las CCAA debe ir acompañado de una limitación absoluta de su capacidad de endeudamiento, puesto que deben perseguir su suficiencia financiera o bien mejorando la eficiencia de su gestión o bien a través de sus tributos. Además, unos compromisos explícitos de un nivel máximo de deuda reflejan las obligaciones asumidas por España en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

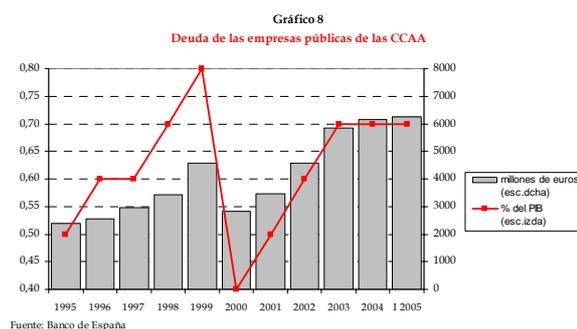
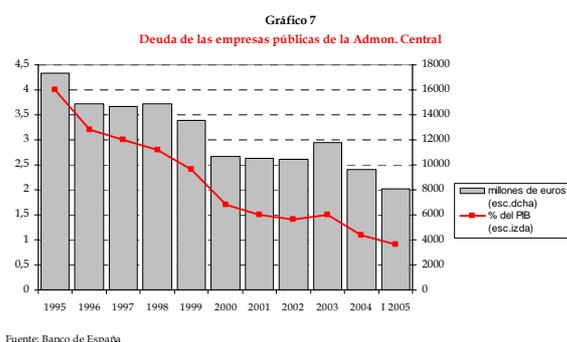
No debe olvidarse que la evolución de la deuda es el indicador más transparente de la evolución financiera de cualquier autoridad tributaria. Así, puede producirse una reducción del déficit con un incremento de las necesidades de financiación.

Por otra parte, **es necesario introducir de manera explícita** la autonomía financiera de las CCAA también en lo que se refiere a la deuda pública (aplicando **el principio de no bail out**). De esta forma el mercado considerará que las CCAA son las únicas responsables del pago de la deuda generada (sin que quepa pensar en una futura asunción de su deuda por parte del Estado). Ello redundará en una mayor transparencia y “salud” financieras, puesto que tanto el *rating* como los tipos de emisión o endeudamiento reflejarán con mayor exactitud la posición financiera de la Administración en cuestión.

Otra de las fuentes de financiación de los gobiernos autonómicos es el **endeudamiento frente a entidades financieras**. Este mecanismo adquiere una importancia creciente cuando hay limitaciones en otras fuentes (por ejemplo, la propuesta de máximo absoluto de endeudamiento en mercado), además de tener una naturaleza más opaca. Por ello **es muy importante introducir mayores grados de transparencia y obligaciones de información** tanto para los financiadores (para, por ejemplo, reducir el riesgo de presión política) como para los ciudadanos (que deben ser conscientes del endeudamiento a que deberán hacer frente en el futuro).

LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Las CCAA disponen de un mecanismo de endeudamiento que no se recoge en las definiciones de déficit y deuda excesivos del PEC: el endeudamiento a través de sus empresas públicas. Un mecanismo al que parecen haber recurrido las administraciones regionales en los últimos años.



Los gráficos 7 y 8 permiten observar la evolución reciente de la deuda, por administraciones, de las unidades que no se clasifican como AAPP. Así, desde 2003 viene aumentando el porcentaje sobre PIB de esa deuda para las

CCAA y Corporaciones Locales (CCLL), mientras sucede lo contrario para la Administración Central.

Así, la tendencia privatizadora de la Administración Central del Estado se ha visto contrarrestada con la propensión de las administraciones territoriales (CCAA y CCLL) a crear sus propias empresas.

La OCDE, en su informe de 2005 sobre la economía española, destaca el incremento de deuda de estos entes públicos no contabilizados dentro de presupuesto. Además advierte de que, aunque en principio la participación de la iniciativa privada podría dar origen a ganancias de eficiencia (dada su experiencia y su gestión), probablemente surgirían problemas de transparencia y de credibilidad de las normas de estabilidad fiscal. Esto ocurriría en la medida en que los gobiernos autonómicos recurriesen a proyectos conjuntos con el sector privado como medio con el que evitar las restricciones presupuestarias.

Por tanto, **es necesario extremar la transparencia** en este ámbito, **de manera que estas empresas no supongan un mecanismo menos controlado de incremento de gasto público** que, en última instancia, conduzca a la aparición de serios problemas financieros para las administraciones autonómicas.

VI. CONCLUSIONES

1. La reforma del sistema de financiación de las CCAA ha surgido por problemas políticos y financieros. Sin embargo, también hay otras debilidades del sistema que han de ser abordadas, como las asimetrías en la responsabilidad de ingresar y gastar, los incentivos al aumento del gasto o la insuficiente coordinación.

Por tanto, el debate sobre **la financiación de las CCAA** no puede ni debe reducirse a una confrontación meramente política, sino que **ha de plantearse en términos de** propuestas coherentes con los **principios deseables para el buen funcionamiento de un sistema tan descentralizado** como el español.

2. En lo que a descentralización impositiva se refiere, **la reforma debe profundizar en la autonomía financiera de las CCAA**, respetando siempre el principio de igualdad de trato.

Este principio exige que **se establezca explícitamente un nivel mínimo de servicios y bienes públicos a los que todos los ciudadanos deben tener acceso**, independientemente de su lugar de residencia.

El Estado debe garantizar que las CCAA tienen las fuentes de ingresos necesarias para financiar ese nivel de gasto (esencialmente a través de sus tributos o de los compartidos). Además, las CCAA más ricas deberán participar en la cofinanciación de los mecanismos de nivelación precisos para asegurar ese nivel mínimo también a las regiones menos favorecidas.

A partir de dicho nivel, cada una de las AAPP es plenamente autónoma a la hora de determinar sus niveles de gasto y la distribución del mismo entre **diferentes objetivos o políticas. Ello implica que también ha de asumir los** efectos de esas decisiones de gasto sobre su necesidad de captar ingresos. Así, si un gobierno autonómico decide aumentar una partida de gasto sin reducir otras, **deberá asumir el coste político de elevar sus impuestos**. Alternativamente, si mejora la gestión y reduce su gasto, podrá también reducir los impuestos que carga a sus ciudadanos.

3. En todo caso, debe recordarse que la Constitución Española establece que la competencia en materia de Hacienda general recae

exclusivamente en el Estado. **Cualquier reforma que no respete este principio supondría la cesión por parte del Estado de su soberanía fiscal**, transformando un sistema federal en otro confederal y poniendo en pie de igualdad Estado y CCAA. Por tanto, no cabe plantearse negociación alguna sobre tal derecho.

4. **La simplificación del sistema de financiación es parte ineludible** en la reforma del mismo. **Un sistema más sencillo es también un sistema más transparente**, con información más clara para los ciudadanos, que son en última instancia quienes financian y deben juzgar las decisiones de gasto. Además, la posibilidad de comparar fácilmente los resultados de los distintos gobiernos introduciría incentivos para la mejora de todos los gestores, permitiendo una mejor coordinación de las políticas.
5. La relación fiscal del ciudadano frente a la Administración debe **minimizar la carga de cumplimiento para los contribuyentes**. Una única administración tributaria, encargada de la función recaudatoria en todo el territorio nacional, evitaría al ciudadano tener que relacionarse con una administración diferente en función de las características del hecho imponible a que se enfrente. También mantendría la unidad de los sistemas de información, con claras ganancias de eficiencia. **Una agencia única, menos dependiente de la Administración Central, participada por las CCAA y bajo el control del Parlamento, podría ser una solución válida y aceptable para las autoridades autonómicas.**
6. **La gestión del gasto es el otro gran ámbito que debe abordarse en el debate sobre la reforma** del sistema de financiación. Parece claro que los desajustes entre ingresos y gastos no derivan exclusivamente de factores exógenos como la evolución demográfica, sino que también se explican por decisiones adoptadas libremente por las CCAA.

En consecuencia, debe hacerse especialmente hincapié en la mejora de la gestión del gasto, sin esperar de forma recurrente que el Estado asuma la financiación de las decisiones discrecionales adoptadas por otras administraciones.

7. La reforma del sistema de financiación no debe partir de un análisis parcial en el que determinadas partidas de gasto (la sanidad, por ejemplo) se analizan aisladamente. **A pesar de su importancia, la sanidad es sólo una de las competencias ejercidas por las CCAA y su financiación ha de analizarse de forma integrada.**

Si determinadas autoridades regionales desean elevar su nivel de gasto en este ámbito, deberán afrontar la decisión, priorizando esta partida frente a otras o, alternativamente, elevando su presión fiscal.

8. Por su parte, **el Estado debe cumplir en mayor grado su deber de coordinación** de las políticas desarrolladas por los diversos niveles de las AAPP. Así, la coordinación es una de las grandes cuestiones que nuestro sistema debe mejorar.

Es preciso incrementar los flujos de información entre AAPP y, sobre todo, establecer mecanismos que permitan aprovechar las economías de escala en la provisión de muchos bienes y servicios públicos. **De lo contrario, el sistema genera ineficiencias, menor calidad en la provisión de bienes y servicios y, en última instancia, niveles de gasto superiores** a los necesarios.

9. Es muy importante alcanzar un sistema estable de financiación y reparto competencial, con vocación de permanencia. **Una situación de constante inestabilidad llevará a políticas de gasto poco eficientes, a una tendencia creciente del endeudamiento autonómico y a un escenario de constantes enfrentamientos institucionales.**
10. **Este documento sobre financiación de las CCAA no analiza el problema de financiación de las haciendas locales.** Por supuesto, esto no se debe a que se considere que las CCLL carecen de importancia, sino más bien todo lo contrario. Un análisis riguroso y profundo de las competencias y financiación de estas administraciones requiere de un documento al menos tan extenso como el dedicado a las haciendas regionales.

VII. ANEXO 1: LA HACIENDA PÚBLICA AUTONÓMICA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

La Constitución Española de 1978 dedica su título VIII a la organización territorial del Estado, cuyo capítulo tercero "*De las Comunidades Autónomas*", establece el marco legal básico para la Hacienda Pública autonómica.

La Constitución no fija una asignación cerrada de competencias, sino un entorno normativo. Así, aunque los artículos 148 y 149 determinan, respectivamente, qué competencias podrán asumir las Comunidades Autónomas (CCAA) y cuáles competen en exclusiva al Estado, el artículo 150 otorga a este último la facultad de delegar o transferir materias de su competencia a los gobiernos autonómicos. Además confiere al Estado un amplio margen de intervención, al capacitarlo para dictar normas de armonización de las disposiciones de los gobiernos autonómicos. Por tanto, la Constitución no determina con claridad ni mínimos ni máximos para los niveles competenciales de las CCAA.

La Hacienda Pública o financiación autonómica es el objeto específico de los artículos 156 a 158. El primero de ellos reconoce el derecho de las CCAA a la autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias, pero respetando siempre los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles. Asimismo, faculta a las CCAA para actuar como delegadas o colaborar en la recaudación, gestión y liquidación tributarias.

El artículo 157 hace una enumeración genérica de las fuentes de financiación autonómica, en la que se incluyen los tributos creados por las propias CCAA, los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado y el producto de las operaciones de crédito. La Constitución remite este punto a una ley orgánica posterior que regule el ejercicio de las competencias financieras. Además se prohíbe expresamente que las CCAA establezcan tributos que graven bienes fuera de su territorio o que supongan trabas a la libre circulación de personas y mercancías.

Por último, el artículo 158 establece la posibilidad de que los Presupuestos Generales del Estado incluyan asignaciones para las CCAA con el objetivo de garantizar para todos los españoles un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales. Establece asimismo un Fondo de

Compensación Interterritorial con destino a gastos de inversión que permitan hacer efectivo el principio de solidaridad, corrigiendo los desequilibrios económicos entre regiones.

VII. ANEXO 2: FASES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Hasta 1986, el rasgo fundamental de la financiación de las CCAA consistió en el predominio de las transferencias financieras del Estado.

Posteriormente, la fase que se conoce como “etapa de autonomía del gasto”, abarca el periodo comprendido entre 1987 y 1996 y se caracteriza porque el porcentaje de participación ya no se ajustaba anualmente, sino que se negociaba al inicio de cada quinquenio.

A partir de 1997 el sistema de financiación de las CCAA de régimen común cambia de forma muy importante. Aquí podemos diferenciar dos etapas claramente:

1ª) “Etapa de autonomía en el ingreso”, con la introducción del principio de corresponsabilidad fiscal, que supone la ampliación de los mecanismos financieros a una participación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la atribución de potestades normativas a las CCAA sobre determinados aspectos del tramo autonómico del mismo y, también, de los impuestos cedidos en etapas anteriores. Esta etapa abarca el periodo comprendido entre 1997 y 2001.

2ª) “Etapa de madurez del sistema de financiación”: se inicia el 1 de enero de 2002 y tiene por objetivo fundamental el dotar a las CCAA, una vez alcanzada la madurez del Estado Autonómico, no sólo de mayores competencias (como tendremos ocasión de comprobar a continuación) sino también de los recursos financieros precisos para financiarlas.

VII. ANEXO 3: EL RÉGIMEN FORAL Y EL RÉGIMEN COMÚN

El régimen foral

Al amparo de la Constitución –disposición adicional primera- (que “ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales”) las dos Comunidades Forales -Navarra y País Vasco- disfrutan de un sistema tributario concertado con el Estado. Este régimen permite que tanto el Gobierno navarro como las diputaciones de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, tengan capacidades normativas y, por tanto, recaudatorias superiores a las de los demás gobiernos autonómicos. Así, establecen las bases y tipos impositivos, además de gestionar y recaudar prácticamente todos los tributos, incluidos el Impuesto sobre Sociedades y el IRPF. Eso sí, se excluyen las cotizaciones a la Seguridad Social, al igual que los derechos de importación y los gravámenes a la importación en los Impuestos Especiales y en el Impuesto sobre el Valor Añadido. En el caso del IVA, las administraciones navarra y vasca actúan sólo como recaudadores.

Las Haciendas Forales cuentan básicamente con la práctica totalidad de los ingresos fiscales propios de una Hacienda ordinaria para atender sus necesidades financieras. No obstante, han de hacer una contribución a la Hacienda estatal –el *cupo vasco* y la *aportación navarra*- como pago por los servicios públicos prestados por la administración central en aquellos ámbitos en que no tienen asumidas competencias. Las contribuciones de ambas comunidades se determinan en función, entre otros parámetros, del porcentaje que su PIB representa en el total nacional. De este modo, Navarra y País Vasco contribuyen a los mecanismos de redistribución de la renta en el territorio nacional a través del sistema de la Seguridad Social, del Fondo de Compensación Interterritorial y en la forma descrita en el Concierto Económico del País Vasco y del Convenio de Navarra.

El régimen común

Es el sistema de financiación del que forman parte todas las regiones españolas excepto País Vasco y Navarra. Dentro del régimen común, hay dos casos especiales. La situación geográfica de la Comunidad Autónoma de Canarias le permite un régimen fiscal especial como región ultraperiférica de la Unión Europea. Aun estando sometida al régimen común, no se aplican el IVA, el impuesto sobre ventas minoristas de hidrocarburos, ni algunos impuestos especiales. A modo de contrapartida,

esta región cuenta con el Impuesto General Indirecto Canario y el Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en Canarias. En el caso de las ciudades autónomas (entidades locales con Estatutos de Autonomía) de Ceuta y Melilla, éstas participan de los mecanismos de financiación de las CCAA, pero con peculiaridades como la sustitución del IVA por el Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación.

En cualquier caso, al amparo del régimen común han convivido tres sistemas de financiación: competencias comunes, sanidad y servicios sociales de la Seguridad Social -la cuantía de la dotación económica para estos servicios queda muy por debajo de la correspondiente a cualquiera de los otros dos sistemas-.

Las Competencias comunes se han ido adaptando y consolidando a través de los acuerdos quinquenales que al efecto se han suscrito en el marco del CPFF. Los acuerdos generales de 1987, 1992 y 1997 trataron cuestiones como la homologación de los criterios de distribución o la corresponsabilidad fiscal y la estabilidad del sistema. El de 1997, que permitía a cada Comunidad decidir libremente si adoptar el nuevo sistema o mantener el antiguo, amplió la cesión de cuota líquida del IRPF y la capacidad normativa en los tributos cedidos. Por su parte, la financiación de la sanidad permaneció fuera del sistema general hasta 2002, fecha en la que se transfirieron los servicios sanitarios a la mayoría de CCAA de régimen común.

Los tres sistemas de financiación agotaron su periodo de vigencia en 2001, coincidencia que se aprovechó para diseñar un sistema integrado de financiación general. Así las cosas, el sistema hoy en vigor, aprobado por el CPFF el 27 de julio de 2001, responde a un mecanismo común de financiación, aun cuando incluye como subsistemas a los tres antiguos sistemas.

VII. ANEXO 4: CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE 2002

El sistema de financiación autonómica vigente desde 2002 establece criterios para cuantificar el total de recursos asignados, la distribución de los mismos entre CCAA según las necesidades de éstas y la evolución en el tiempo de esas cantidades.

Por lo que respecta a las necesidades financieras, el nuevo sistema de financiación tiene una característica reveladora: la integración de los tres bloques de competencias de las CCAA.

Los anteriores sistemas de financiación solamente integraban el bloque de competencias comunes, por lo que si alguna CCAA tenía transferida la sanidad (Cataluña, Andalucía, Galicia, Valencia, y Canarias, además del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra) o las competencias del IMSERSO, tenían un sistema de financiación “ad hoc” para ello.

Parece razonable que sea uno solo el sistema de financiación de las CCAA, independientemente de las competencias asumidas por las mismas. En este punto, es preciso destacar la principal novedad: la transferencia de las competencias sanitarias a las CCAA que aún no la gestionaban.

Una vez determinada la cuantía de recursos por subsistema, las CCAA participan del monto total según unos mecanismos de ponderación con los que se calculan sus necesidades:

Competencias comunes: los criterios (y ponderaciones) son población (94%), superficie (4,2%), dispersión de la población (1,2%) e insularidad (0,6%). Existen tres fondos adicionales para este subsistema: un fondo mínimo fijo, que se distribuye a partes iguales entre las CCAA, un fondo por menor renta relativa, que se asigna a CCAA con renta menor a la media, en proporción a la distancia a esa media; y un fondo de menor densidad de población, a repartir entre CCAA con menos de 27hab/km² y una superficie inferior a 50.000 km².

Competencias en Sanidad: los criterios (y ponderaciones) son población protegida (75%), población mayor de 65 años (24,5%) e insularidad (0,5%). En este caso, hay dos fondos adicionales, el fondo programa de ahorro en incapacidad temporal y el fondo para la cohesión sanitaria.

Servicios sociales: el criterio es la población mayor de 65 años.

El modelo, además de fijar las garantías de mínimos, determina, en el ámbito de las competencias comunes, un mecanismo de modulación de la tasa de crecimiento, que establece máximos y mínimos de crecimiento de las necesidades con respecto a la financiación previa y según los niveles de renta per cápita de las CCAA. Así, la tasa de crecimiento de los ingresos del bloque general de competencias comunes de cada Comunidad no podrá superar en más de un 75% la tasa media de crecimiento del conjunto de CCAA. La tasa de crecimiento de esos mismos ingresos en aquellas Comunidades cuya renta por habitante sea inferior al 70% de la media de las CCAA de régimen común, tendrá que ser como mínimo del 120% de la tasa media de crecimiento del conjunto de CCAA de régimen común. Para las CCAA que se encuentren entre el 70% y el 75% de la renta por habitante media, la tasa de crecimiento de su financiación no podrá ser inferior al 30% de la tasa media. Para las que estén entre el 75% y el 82%, este porcentaje es del 22%.

El Fondo de Suficiencia funciona como mecanismo de cierre del sistema. Cubre la diferencia entre las necesidades financieras calculadas para cada CA y su capacidad recaudatoria. Si el saldo es positivo, la región recibirá la diferencia; si la región presenta un exceso de recaudación, tendrá que entregar la diferencia.

En cuanto a la evolución de los recursos para cada CA, el modelo establece que el Fondo de Suficiencia crecerá a la tasa a la que lo hagan los ingresos tributarios del Estado (ITE). Éstos incluyen la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión, por el IRPF, el IVA y los impuestos especiales. El Fondo de Suficiencia se revisará si se traspasan a la CA nuevas competencias y/o se ceden tributos. En el caso de que el Fondo de Suficiencia sea negativo, la devolución que debe efectuar la CA evolucionará con el ITE regional, que incluye la recaudación en la CA, sin ejercicio de competencias normativas, por el IRPF, el IVA y los impuestos especiales (cuando la tasa de crecimiento del ITE regional sea superior a la del ITE nacional, se aplicará este último).

Asimismo, el Acuerdo de 2001 obliga a las CCAA de régimen común a destinar al gasto en sanidad, como mínimo, la financiación inicial por este concepto, actualizada con la tasa de crecimiento del ITE nacional.

Por último, el sistema contiene diversos instrumentos de solidaridad:

- a) Instrumentos del sistema de financiación:

- Un mínimo fijo de 40 millones de € por cada CCAA, con el objetivo de garantizar una financiación adecuada a las Comunidades con menor nivel de población.
 - Un "Fondo de renta relativa", que tiene por objeto compensar la menor riqueza relativa de la CCAA.
 - Un "Fondo para paliar la escasa densidad de población", que, como su nombre indica, pretende compensar a las CCAA del sobrecoste que supone la prestación de los servicios públicos como consecuencia de la dispersión de su población.
 - Un "Fondo de desplazados" (o de cohesión sanitaria) que garantiza el acceso de todos los ciudadanos a los servicios sanitarios en todo el territorio nacional, independientemente de la CCAA.
- b) Instrumentos ajenos al sistema de financiación, pero relacionados con el mismo:
- Los "Fondos de Compensación Interterritorial" que tienen por objeto lograr la convergencia de los niveles de renta de las distintas CCAA y,
 - Las "Asignaciones de Nivelación", que tienen por objeto corregir, si llegaran a producirse, desviaciones significativas en los servicios públicos de educación y sanidad.

VII. ANEXO 5: ALGUNOS DATOS SOBRE EL SISTEMA ACTUAL

Cuadro 8
RESULTADOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN IMPOSITIVA

| Categorías | Tributo | Límite | Capacidad normativa de las CCAA |
|---|---|--|---------------------------------|
| Tributos exclusivos del Estado | Impuestos sobre Beneficios Societarios | | Ninguna |
| | Cotizaciones a la Seguridad Social | | Ninguna |
| Tributos susceptibles de cesión a las CCAA | IRPF | 33% | Parcial |
| | Impuesto sobre el Patrimonio | 100% | Parcial |
| | ITP y AJD | 100% | Parcial |
| | Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones | 100% | Parcial |
| | IVA | 35% | Ninguna |
| | Impuestos Especiales | 40% | Ninguna |
| | Impuesto sobre la Electricidad | 100% | Ninguna |
| | Impuesto de matriculación | 100% | Parcial |
| | Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte | 100% | Parcial |
| | Tributos sobre el Juego | 100% | Parcial |
| | Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Hidrocarburos | 100% | Parcial |
| | Tributos propios de las CCAA | Impuesto | CCAA |
| Cánones de vertido | | Murcia, Canarias, y Andalucía | |
| Impuesto sobre el Bingo | | Asturias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Madrid, Murcia, Valencia, Baleares, Cantabria, Andalucía y Galicia | |
| Impuesto sobre Combustibles | | Canarias | |
| Impuesto sobre Contaminación Atmosférica | | Galicia y Andalucía | |
| Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales | | Cataluña y Asturias | |
| Impuesto sobre Depósitos bancarios | | Extremadura | |

Cuadro 9
EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS NO FINANCIEROS DE LAS CC.AA.
 En porcentaje de derechos no financieros reconocidos.

| | RECURSOS | | OTROS |
|------|-------------|----------------|----------|
| | TRIBUTARIOS | TRANSFERENCIAS | INGRESOS |
| 1992 | 18,4 | 80,5 | 1,1 |
| 1993 | 18,2 | 80,5 | 1,3 |
| 1994 | 18,5 | 80,5 | 1,0 |
| 1995 | 18,2 | 81,0 | 0,8 |
| 1996 | 17,0 | 82,2 | 0,8 |
| 1997 | 21,2 | 77,6 | 1,1 |
| 1998 | 25,9 | 73,1 | 0,9 |
| 1999 | 26,1 | 73,3 | 0,6 |
| 2000 | 25,0 | 74,1 | 0,8 |
| 2001 | 24,9 | 74,3 | 0,9 |
| 2002 | 49,0 | 50,2 | 0,8 |
| 2003 | 52,5 | 46,5 | 1,0 |

Fuente: Consultores de las Administraciones Públicas

Cuadro 10
VALOR DEFINITIVO DEL FONDO DE SUFICIENCIA

| | Total (miles de €) | | Per cápita (€) | |
|--------------------|----------------------|----------------------|----------------|---------|
| | 2002 | 2003 | 2002 | 2003 |
| Cataluña | 1.914.508,70 | 2.057.599,53 | 294,25 | 306,91 |
| Galicia | 2.577.336,32 | 2.762.736,68 | 941,54 | 1004,23 |
| Andalucía | 6.289.260,39 | 6.715.492,73 | 840,99 | 882,82 |
| Asturias | 769.243,04 | 821.375,76 | 716,26 | 763,80 |
| Cantabria | 489.103,72 | 525.286,08 | 901,95 | 955,60 |
| La Rioja | 231.482,92 | 286.959,10 | 821,99 | 998,50 |
| Murcia | 773.974,77 | 837.270,17 | 630,79 | 659,67 |
| Valencia | 1.847.563,96 | 1.993.248,40 | 427,01 | 445,83 |
| Aragón | 756.398,63 | 838.027,70 | 621,26 | 681,27 |
| Castilla-La Mancha | 1.663.681,89 | 1.785.244,14 | 933,58 | 983,18 |
| Canarias | 2.278.665,19 | 2.433.434,67 | 1235,88 | 1284,22 |
| Extremadura | 1.369.399,87 | 1.462.206,09 | 1276,18 | 1361,58 |
| Baleares | -172.773,34 | -180.892,30 | -188,42 | -190,94 |
| Madrid | -323.999,11 | -252.188,32 | -58,62 | -44,10 |
| Castilla y León | 2.152.085,79 | 2.327.720,04 | 867,65 | 935,71 |
| Subtotal | 22.615.932,73 | 24.413.520,47 | | |
| Melilla | 8.393,33 | 8.962,16 | 121,32 | 130,91 |
| Ceuta | 10.550,35 | 11.265,36 | 138,54 | 150,34 |
| TOTAL | 22.634.876,41 | 24.433.747,99 | | |

Fuente: DGFI, INE y elaboración propia

Cuadro 11
GASTO PÚBLICO DE LAS CCAA
gasto operaciones no financieras (2003), miles de euros

| | Por habitante | Total |
|----------------------|---------------|---------------|
| Navarra | 4,55 | 2.628.382,41 |
| Extremadura | 3,23 | 3.471.664,27 |
| Castilla - La Mancha | 3,08 | 5.599.807,07 |
| País Vasco | 2,88 | 6.075.537,94 |
| Castilla y León | 2,87 | 7.142.432,57 |
| La Rioja | 2,81 | 806.288,33 |
| Aragón | 2,77 | 3.405.825,28 |
| Cantabria | 2,73 | 1.501.715,28 |
| Galicia | 2,72 | 7.475.197,88 |
| Andalucía | 2,62 | 19.939.046,63 |
| Asturias | 2,56 | 2.748.473,99 |
| Cataluña | 2,44 | 16.352.797,00 |
| Canarias | 2,37 | 4.496.088,07 |
| Baleares | 2,24 | 2.123.534,39 |
| Murcia | 2,13 | 2.698.539,81 |
| Comunidad Valenciana | 2,06 | 9.205.488,74 |
| Madrid | 1,98 | 11.303.235,01 |

Fuente: INE, D.G.de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y elaboración propia

Cuadro 12
RECURSOS TOTALES DEL SISTEMA, 2003
miles de euros

| | TOTAL | Per cápita |
|----------------------|---------------|------------|
| La Rioja | 682.622,10 | 2,38 |
| Cantabria | 1.303.010,92 | 2,37 |
| Extremadura | 2.408.864,83 | 2,24 |
| Aragón | 2.667.783,97 | 2,17 |
| Castilla y León | 5.361.438,67 | 2,16 |
| Galicia | 5.717.602,66 | 2,08 |
| Asturias | 2.217.407,47 | 2,06 |
| Cataluña | 13.342.369,07 | 1,99 |
| Castilla-La Mancha | 3.603.104,63 | 1,98 |
| Andalucía | 14.981.821,68 | 1,97 |
| Madrid | 10.798.611,24 | 1,89 |
| Canarias | 3.498.646,11 | 1,85 |
| Comunidad Valenciana | 8.012.477,47 | 1,79 |
| Baleares | 1.681.022,60 | 1,77 |
| Murcia | 2.250.393,07 | 1,77 |

Fuente: INE, D.G.de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y elaboración propia

VII. ANEXO 6: MODELOS DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Los modelos de descentralización fiscal están, lógicamente, asociados a los modelos de organización del Estado. Pueden señalarse tres sistemas principales. En primer lugar, los sistemas confederales, que corresponden a regiones soberanas que delegan poderes en un gobierno nacional para actuaciones en ámbitos específicos. En segundo lugar está el sistema federal, en el que el poder se divide y reparte entre gobiernos regionales y gobierno nacional. Y, por último, un sistema unitario en el que el poder corresponde al gobierno central de la nación soberana y los gobiernos regionales pueden ejercer aquellas competencias que el primero les transfiera. Estos modelos teóricos dan lugar, en la práctica, a sistemas mixtos. Algunas de las experiencias más relevantes de estados fundamentalmente federales son:

Alemania: En el modelo de descentralización fiscal hay dos pilares fundamentales: El Senado y los impuestos compartidos. El Senado es la cámara de representación de los 16 Länder o regiones (en proporción a su población). Los recursos obtenidos por los Länder se obtienen a través de un porcentaje sobre impuestos importantes como son el IRPF (42,5%), Sociedades (50%) e IVA (40%). El resto de la recaudación es obtenida del impuesto industrial municipal y de los impuestos propios. El Senado no dispone de capacidad normativa directa sobre los impuestos. Sin embargo, cualquier norma que afecte a alguno de los impuestos con capacidad recaudatoria parcial o total de las regiones debe ser aprobado por el Bundesrat. En cuanto al mecanismo de nivelación funcionan diferentes sistemas, desde la federación a los Länder y locales, entre Länder y entre éstos y los locales.

Suiza: La confederación Helvética está formada por 26 cantones, a los que se añaden los poderes que ejercen la federación y los municipios. En materia fiscal, el papel preponderante pertenece a los cantones, ya que un imperativo constitucional determina que cualquier competencia fiscal no atribuida a la federación pertenecerá a las regiones. De esta forma, el sistema fiscal suizo se constituye con impuestos propios de cada nivel, otros compartidos, participación en figuras tributarias federales y transferencias niveladoras.

Australia: Se trata de un país federal compuesto por 6 estados y dos territorios. La constitución australiana diseñó un modelo amplio de descentralización fiscal pero algunos problemas de carácter financiero han llevado a centralizar el tema fiscal en la federación. Los impuestos compartidos por los 3 poderes son los impuestos sobre la Renta, sobre consumos específicos, ventas y derechos aduaneros. Los recursos tributarios exclusivos de los estados son las imposiciones sobre salarios, transmisiones patrimoniales, juego y matriculación de vehículos. El resto de la financiación se obtiene de las transferencias desde la federación, siendo en este sentido el país con el sistema más completo y el único que nivela en función de la necesidad de gasto.

Canadá: el sistema federal se organiza en 10 provincias y tres territorios. El Senado no es, constitucionalmente, la cámara representativa de las regiones, aunque en la práctica se asigna un número específico de senadores a cada provincia o territorio. Dispone de un programa muy elaborado de igualación fiscal horizontal para compensar la menor capacidad fiscal de las regiones más pobres. El gobierno central y la mayoría de las provincias han llegado a un acuerdo para establecer y recaudar impuestos conjuntamente (Quebec no participa en la recaudación conjunta del impuesto sobre la renta, pero sí en la del IVA) Este acuerdo limita la flexibilidad con que las provincias pueden determinar elementos de los impuestos, tales como bases, exenciones, límites, etc.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Areces, V. (2005): *La Constitución de la España plural: aportaciones desde Asturias*. Gobierno del Principado de Asturias. Ciclo de conferencias “La España de todos”. Fundación Caixa Galicia.

Álvarez García, S., Aparicio Pérez, A. y González González, Ana I. (2004): *La autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas de régimen Común*. Instituto de Estudios Fiscales, doc. N° 20.

Amor, Jose M. y Pou, V. (2004): *Comunidades Autónomas ante la estabilidad presupuestaria*. Cuadernos de Información económica, núm. 179, marzo-abril.

Banco de España (2002): *El nuevo marco de actuación de las Comunidades Autónomas*. Banco de España, Boletín Económico, enero.

Banco de España (2004): *La evolución del endeudamiento de las Comunidades Autónomas*. Banco de España, Boletín Económico, enero.

Cantarero Prieto, D. (2005): *La nueva financiación sanitaria en España: Descentralización y perspectivas*. Fundación de las Cajas de Ahorros. Documento de trabajo n° 196.

Centro de Estudios Andaluces (2005): *Cómo entender el debate de la Financiación Autonómica*, febrero.

Círculo de Empresarios (2004): *La cuestión autonómica y la reforma de los Estatutos . Aspectos económicos*. Documentos Círculo, septiembre.

De la Fuente, A. (2005): *Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas*. Fundación Alternativas. Documento de trabajo 62/2005.

Dizy Menéndez, D. (2005): *Balanzas fiscales regionales y solidaridad financiera interterritorial*. Revista de libros, núm. 101, mayo.

Farmaindustria (2005): *El mercado del medicamento en España*. Boletín de Coyuntura, mayo.

Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA) y Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA) (2001): *Financiación Autonómica. Descentralización, eficiencia y unidad de mercado.*

González-Páramo, José M. (2001): *Bases para un sistema estable de financiación autonómica.* Fundación BBVA.

Oates, Wallace E. (1999): *An Essay on Fiscal Federalism.* *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, N° 3 (September) pp. 1120-1149.

OCDE (2005): *OECD Economic Survey-Spain.* Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE.

Pou, V. y Borraz, S. (2005): *Análisis y perspectivas del proceso de descentralización fiscal en España.* Cuadernos de Información económica, núm. 185, marzo-abril.

Sevilla Segura , José V. (2005): *Financiación Autonómica. Problemas y propuestas.* Fundación alternativas.

Sevilla Segura , José V. (2004): *Las balanzas fiscales, el concierto económico y las propuestas financieras del nuevo gobierno catalán.* Revista de libros, núm. 86, febrero.

Uriel, E. (2004): *Una aproximación a las balanzas fiscales de las comunidades autónomas.* Revista de libros, núm. 87, marzo.