

---

**LA PROBLEMÁTICA DEL VIGENTE SISTEMA DE  
FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE  
RÉGIMEN COMÚN**

---

**Grupo de Trabajo del Consejo de Política Fiscal y  
Financiera**

**Diciembre, 2006**



## ÍNDICE

1. Introducción
2. Asimetría en la distribución de los impuestos y gastos de los niveles de gobierno
3. Mal funcionamiento de los mecanismos de nivelación
  - a) Distribución de los recursos entre las CCAA en el año base
  - b) Suficiencia dinámica: Evolución de los recursos y de las necesidades de gasto
  - c) Resultado de la nivelación de los recursos
4. Diferencias entre los resultados que aporta el régimen común y el régimen foral
5. Insuficiente autonomía financiera
  - a) Capacidad normativa
  - b) Administración tributaria
6. Incumplimiento del principio de lealtad institucional
7. Falta de mecanismos de coordinación
8. Conclusiones



## 1. Introducción

El objetivo de este informe es analizar los problemas del sistema de financiación autonómico vigente. A pesar de que el último acuerdo de financiación del 2001 dio por cerrado el modelo, se ha puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones la existencia de una serie de problemas que pueden justificar una revisión del mismo. En esta línea, el Consejo de Política Fiscal y Financiera en su reunión del día 7 de febrero de 2006 acordó que cada Comunidad Autónoma elaborara un documento que expusiera los problemas que, según su visión, el actual modelo ocasiona. Para la Generalitat de Catalunya éstos son los siguientes. Uno, la existencia de un fuerte desequilibrio fiscal vertical entre el Estado y las CCAA. Dos, el incumplimiento del principio de equidad horizontal entre las CCAA y también la existencia de diferencias significativas con los resultados que proporciona el régimen foral. Tres, el reducido margen de autonomía financiera de las CCAA, debido a la escasa capacidad normativa y al papel residual que ejercen en materia de administración tributaria. Y finalmente, el incumplimiento del principio de lealtad institucional y la falta de mecanismos de coordinación entre el Estado y las CCAA.

## 2. Asimetría en la distribución de los impuestos y gastos de los niveles de gobierno

En España existe una asimetría en la distribución de los impuestos y gastos entre el Estado y las CCAA. Los datos de 2003 lo confirman. Tal como muestra el Cuadro 1, las CCAA disponen del 20% de los ingresos impositivos, mientras que sus necesidades de gasto representan el 32% del gasto público. El gobierno central, en cambio, dispone del 72% de los impuestos y le corresponde el 55 % del gasto público. El análisis del sistema comparado nos demuestra que esta asimetría (desequilibrio vertical) entre el Estado y las CCAA no se da con tanta intensidad en países de tipo federal.

Cuadro 1

### **Distribución ingresos impositivos y gastos públicos por niveles de gobierno Año 2003**

% s/ total	Con Seguridad Social		Sin Seguridad Social	
	ingresos	gastos	ingresos	gastos
Gobierno central	72	55	61	35
Adm. central	44	24	61	35
Seguridad Social	28	31	-	-
CCAA	20	32	28	47
CCLL	8	13	12	19
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuentes: Informe Económico-financiero PGE 2003, Presupuestos de las comunidades autónomas y ciudades autónomas 2003, Presupuestos de las Entidades locales 2003. Presentación PGE 2005



Tanto la teoría como el sistema comparado aconsejan que este tipo de asimetría se corrija vía subvenciones del gobierno central al nivel intermedio. Obviamente, cuanto mayores deban ser estas subvenciones mayor será el grado de dependencia (menor el de corresponsabilidad fiscal) del nivel intermedio respecto al central. En España esta asimetría debería ser corregida por el Fondo de Suficiencia, es decir, el volumen global de este fondo debería ser aquel que permitiera cubrir, junto con los impuestos autonómicos, la totalidad de las necesidades de gasto de las CCAA. En los diferentes acuerdos de financiación autonómica el cálculo de este Fondo (antes PIE) nunca se ha hecho respondiendo a dicho objetivo, sino que todavía se arrastran los problemas que en su día conllevó el cálculo del coste efectivo de los servicios traspasados.

Esta asimetría se va agravando con el tiempo, debido fundamentalmente a los siguientes factores:

- Por el comportamiento de los ingresos de la Administración central que han tenido un crecimiento más elevado que los de las CCAA en los últimos años. En los últimos cuatro años, los recursos estatales han crecido a una tasa media interanual del 10% (en términos nominales), tasa que incluye el efecto de la reforma a la baja del IRPF. Los recursos de las CCAA han crecido a una tasa interanual equivalente al 10%, tasa que computada en términos homogéneos se sitúa al 7,5% prácticamente equivalente a la del PIB (7,3%). La menor tasa de crecimiento de los recursos de las CCAA es debido, por un lado, a la menor flexibilidad de las figuras tributarias que componen su cesta de impuestos, y por otro lado, a que el Fondo de Suficiencia ha evolucionado a una tasa inferior (6,3%) a la de los recursos del Estado (10%), a causa del comportamiento expansivo del impuesto de sociedades, que no computa en el cálculo del ITE (Cuadro 2).
- Por la evolución de las necesidades de gasto. Tal como muestra el Cuadro 3, el crecimiento interanual medio del gasto estatal (vinculado a sus competencias exclusivas) ha sido del 5,1% durante el período 2001-2005, mientras que el gasto de las CCAA ha tenido un crecimiento mucho más elevado, del 9,7 % (sin incluir el traspaso de la sanidad a las CCAA del art. 143).
- Por cambios en la normativa estatal que comportan un aumento de las necesidades de gasto autonómicas (por ejemplo, la aplicación de la LOGSE) o que comportan una disminución de los ingresos autonómicos (por ejemplo, la reforma del IRPF del 2003).



Cuadro 2

**Evolución de los ingresos**

% variación	02/01*	03/02	04/03	05/04	05/01	
					acumulado	anual
PIB	7,2	7,1	7,3	7,5	32,4	7,3
ITE**	6,6	6,8	2,9	6,6	27,9	6,3
Recursos Estado***	10,6	2,9	11,7	15,1	46,3	10,0
Recursos CA	9,1	10,1	9,9	10,9	46,4	10,0
Recursos CA homogéneos****	7,3	7,3	6,6	8,6	33,3	7,5

\*En el ITE y en los recursos CA corresponde a la tasa interanual 02/99

\*\*Para los años 2002, 2003 y 2004 corresponde a datos liquidados. Para 2005 corresponde a las previsiones

\*\*\*No incluyen las cotizaciones de la Seguridad Social

\*\*\*\* Los recursos de las CCAA no consideran el uso de la capacidad normativa y se consideran con homogeneización competencial

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, AEAT y elaboración propia

Cuadro 3

**Evolución de los gastos**

% variación	02/01	03/02	04/03	05/04	05/01	
					acumulado	anual
Gastos estatales:						
Asuntos exteriores	3,6	12,8	3,8	6,2	28,9	6,6
Defensa	4,3	2,5	4,1	3,6	15,3	3,6
Interior	4,6	10,6	8,7	3,0	29,4	6,7
Presidencia	25,1	-14,3	6,6	8,9	24,4	5,6
Total gastos estatales	4,7	6,0	5,9	3,6	21,8	5,1
Presupuestos CCAA <sup>(1)</sup>	9,4	22,5	13,3	6,5	61,8	9,7 <sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup>No incluye las dotaciones destinadas a las corporaciones locales vía participación en los impuestos del Estado

<sup>(2)</sup> Media excluyendo el crecimiento de 2003 debido a la asunción de la sanidad en las CCAA del artículo 143

Fuente: Presupuestos generales del Estado, Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia

Estas diferencias en la evolución de los gastos estatales y autonómicos se explican básicamente por la diferente tipología de las competencias del Estado y de las CCAA. Las tensiones de demanda se originan más claramente en los servicios de competencia autonómica que en los servicios estatales. La sanidad, la educación y, en general, los servicios sociales y asistenciales son los que en los últimos años han generado unas mayores necesidades de gasto debido a los aumentos de la población, especialmente vinculados a la inmigración. En cambio, los gastos de competencia estatal no presentan una relación tan directa con los cambios en la evolución de la población.

En conclusión, la realidad nos demuestra que las necesidades de gasto de las CCAA (consideradas conjuntamente) crecen más rápidamente que sus ingresos. Ante ello, solo existen dos tipos de soluciones: o bien que las CCAA puedan incrementar sus ingresos, teniendo la misma capacidad de acceso que el gobierno central a las bases tributarias, o



bien que se establezcan mecanismos específicos y muy precisos para el restablecimiento del equilibrio vertical. Ninguna de estas dos soluciones está prevista en el modelo actual.

Un ejemplo que permite visualizar este desequilibrio vertical ha sido la necesidad de acordar en la II Conferencia de Presidentes la puesta en marcha de unos mecanismos de emergencia para solucionar los graves problemas financieros que conlleva la prestación universal de la sanidad, siendo posteriormente aprobada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de 13 de septiembre de 2005. Una de las conclusiones a que se llegó fue que el gasto de las CCAA había crecido a una tasa de dos puntos superior a la del PIB, lo que había generado una grave insuficiencia de recursos.

### Síntesis

*El primer problema que plantea el actual sistema de financiación autonómica es la acusada falta de correspondencia entre el peso que tienen las CCAA, consideradas globalmente, en el conjunto de ingresos tributarios en relación con el que tienen en el conjunto de gasto público. Es cierto que éste es un fenómeno que suele producirse en la mayoría de países descentralizados, pero no con la intensidad con la que sucede en España.*

*Esta situación conduce a dos tipos de problemas:*

- a) El primero se deriva de la propia falta de correspondencia entre responsabilidades de gasto y responsabilidades tributarias. Es decir, aunque se establecieran los mecanismos apropiados (normalmente a través de sistemas de transferencias del gobierno central a los gobiernos autonómicos), para garantizar en todo momento el equilibrio financiero entre los recursos y las necesidades de gasto de las CCAA (o, para ser más precisos, entre la participación relativa de las CCAA en los recursos totales y en las necesidades de gasto totales), la falta de responsabilidad fiscal de los gobiernos autonómicos conduce a un conjunto de disfunciones perfectamente conocidas: estimula el conflicto con el gobierno central; dificulta la capacidad de control del gobierno autonómico por parte de los ciudadanos; reduce los incentivos para una eficiente gestión del gasto público; y, finalmente, aunque no menos importante, supone una seria limitación para la autonomía política.*
- b) El segundo problema viene originado por la distinta evolución de los recursos y de las necesidades de gasto de las CCAA. Es decir, la realidad nos muestra que, aun suponiendo que en el año cero existiera un perfecto equilibrio entre recursos (ingresos tributarios más transferencias procedentes del gobierno central) y necesidades de gasto de las CCAA, la evolución a lo largo de los años ha conducido*



*a que este equilibrio se haya roto en detrimento de los gobiernos autonómicos. Las necesidades de gasto de las CCAA han crecido a una tasa de variación más elevada que la de sus recursos, debido fundamentalmente a razones estructurales. Dicho de otra forma, y tal y como muestran los cuadros adjuntos, el curso de los años ha conducido a una creciente descompensación entre la participación de las CCAA en las necesidades de gasto y en los recursos del conjunto del sector público, sin que el sistema de financiación dispusiera de los mecanismos precisos para restablecer el equilibrio.*

*Existen dos tipos de soluciones para corregir este desequilibrio. La primera consiste en incrementar la responsabilidad fiscal de los gobiernos autonómicos. Si las CCAA tuvieran acceso a todas las bases tributarias en las mismas condiciones y con el mismo alcance que el gobierno central, serían las propias Comunidades las que podrían corregir, en caso de producirse, este desequilibrio. Es decir, los gobiernos autonómicos dispondrían de la llave de sus ingresos, de forma que no se verían obligados, como ahora ocurre, a recurrir al gobierno central para corregir este desequilibrio.*

*Sin embargo, ésta no es la situación. Y aunque sería deseable que aumentara la capacidad de decisión de las CCAA sobre los tributos cuyos rendimientos les corresponden total o parcialmente, es muy probable (de hecho, ocurre en muchos países) que en el futuro, por razones que tienen que ver tanto con la unidad de mercado como con la redistribución de la renta, el gobierno central siga teniendo una mayor capacidad que los gobiernos autonómicos para incidir en la determinación de los ingresos tributarios. En todo caso, una incidencia mayor de la que tienen sus necesidades de gasto en términos relativos.*

*Es por ello que resulta también necesario abordar el segundo tipo de soluciones, que exigen establecer mecanismos muy afinados que vayan restableciendo el equilibrio vertical a lo largo del tiempo, reajustando los recursos del gobierno central y de los gobiernos autonómicos. Lo que puede hacerse, a su vez, o bien reajustando los porcentajes de participación de uno y otros en los impuestos compartidos o bien recalculando de forma periódica (en todo caso, siempre que el desequilibrio alcance niveles excesivos) el importe total de la transferencia vertical del gobierno central a las CCAA.*

*Uno de los problemas del modelo de financiación vigente es la existencia de un fuerte desequilibrio fiscal vertical, que se ha ido agravando a causa de que los recursos de las CCAA han crecido a una tasa inferior a la de sus necesidades, y en cambio, los recursos estatales han tenido una tasa de crecimiento superior a la de sus necesidades de gasto. El modelo no corrige este comportamiento, lo que genera una insuficiencia de recursos para el conjunto de CCAA.*



### **3. Mal funcionamiento de los mecanismos de nivelación**

En todo sistema descentralizado se suele plantear un problema de equidad horizontal entre las unidades de gobierno de un mismo nivel. Este problema se deriva del hecho de que la posición relativa de estas unidades de gobierno suele ser distinta en términos de capacidad fiscal y de necesidades de gasto. La corrección de este problema consiste en el establecimiento de mecanismos de nivelación fiscal, que tienen el propósito de evitar que los gobiernos más pobres se vean en la tesitura, o bien de tener que prestar un nivel de servicios inferior, o bien de tener que pedir un mayor esfuerzo fiscal a sus ciudadanos. Tanto la teoría como el sistema comparado muestran que un buen mecanismo de nivelación exige, en primer lugar, tomar una decisión sobre el grado de nivelación. En segundo lugar, elaborar los indicadores apropiados de necesidades de gasto y de capacidad fiscal. En tercer lugar, establecer el índice más adecuado de evolución de los recursos ligados a la nivelación y prever los mecanismos periódicos de revisión y actualización.

En el caso español, el cumplimiento de este objetivo debería corresponder al Fondo de Suficiencia. A continuación se exponen los principales problemas que dicho fondo presenta para alcanzarlo. Estos son: a) no existe un criterio explícito de equidad por el cual se garantice a las CCAA unos recursos que permitan la prestación de un nivel similar de servicios públicos si se realiza un esfuerzo fiscal similar; b) el cálculo de las necesidades de gasto se basa en unas variables y ponderaciones de las mismas poco justificables. Además, la distribución de recursos entre las CCAA en el año base incluyó determinados fondos y modulaciones de difícil comprensión; c) el cálculo del indicador de capacidad es inadecuado; y d) el índice de evolución no está justificado. Todo ello conduce a unos resultados erráticos, que desincentivan el esfuerzo fiscal de las CCAA y que llevan a una falta de transparencia e imposibilidad de visualizar plenamente los flujos de solidaridad entre las CCAA.

#### **a) Distribución de los recursos entre las CCAA en el año base**

##### **- Cálculo de las necesidades de gasto**

La distribución de los recursos asignados a las CCAA en el momento inicial (año base 1999) se realizó en función de unas variables y ponderaciones que no eran adecuadas para cuantificar las necesidades de gasto de cada CA en los tres grandes bloques de gasto identificados (servicios comunes, sanidad y servicios sociales). Además, la existencia de determinadas modulaciones y fondos específicos modificaron sustancialmente el reparto realizado a través de dichas variables.



Para el año base del sistema y para la financiación de los servicios comunes, la población explica, en principio, el 94% de la distribución de los recursos. Sin embargo, la inclusión de fondos específicos (fondo de escasa densidad de población, fondo de renta relativa e importe fijo y garantía de mínimos) provoca *de facto* que la ponderación de la población se reduzca hasta el 90,6% (Cuadro 4). Esta reducción tiene un impacto muy distinto entre las CCAA, ya que en la distribución de las necesidades globales de gasto según variables participan todas las CCAA (excepto, obviamente, en la que hace referencia a la variable "insularidad"), mientras que en los fondos específicos de recursos sólo participan determinadas CCAA<sup>1</sup>.

**Cuadro 4**

**Recursos distribuidos entre las CCAA por servicios comunes  
año base 1999**

	Importe (M€)	ponderación inicial	ponderación con fondos específicos
Población	26.986	94,0%	90,6%
Superficie	1.206	4,2%	4,0%
Dispersión	344	1,2%	1,2%
Insularidad	172	0,6%	0,6%
Total según variables	28.708	100,0%	96,4%
Importe fijo	595		2,0%
Fondo escasa densidad	48		0,2%
Mínimo statu quo	291		1,0%
Fondo renta relativa	150		0,5%
Total según fondos específicos	1.084		3,6%
Total	29.793		100,0%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia

En el Cuadro 5, se presenta el efecto de los fondos específicos para cada CA, donde se muestra que en determinadas CCAA estos han aportado en términos relativos una dotación de recursos muy elevada. En cambio, en otras, el impacto en términos relativos ha sido poco relevante. En general, se observa que el impacto de estas dotaciones ha supuesto un incremento de las diferencias entre CCAA en la financiación per cápita. En este sentido, el Cuadro 6 muestra estas diferencias entre los recursos por habitante con respecto a la media, y se observa que el ratio entre la CA con mayores recursos per capita en relación con la de menores recursos es de 1,158 cuando no se incluyen los fondos específicos, y de 1,259, cuando se incluyen.

<sup>1</sup> En el Fondo de Escasa Densidad de Población, participan 2 CCAA (Aragón y Extremadura), en el Fondo Renta Relativa participan 10 CCAA (Galicia, Andalucía, Asturias, Cantabria, Murcia, Valencia, Castilla-la Mancha, Canarias, Extremadura y Castilla León) y en el fondo para mantener el statu quo participan 4 CCAA (Galicia, Andalucía, Extremadura y Castilla León)



**Cuadro 5**

**Distribución de recursos entre CCAA por servicios comunes. Año base 1999**

M€	(1) distribución s/variables	(2) distribución s/fondos específicos	(3)= (1)+(2) Total	(3)/(1) % variación
Cataluña	4.577	40	4.617	0,9
Galicia	2.216	144	2.360	6,5
Andalucía	5.499	142	5.641	2,6
Asturias	848	44	892	5,1
Cantabria	400	40	440	10,1
La Rioja	205	40	245	19,3
Murcia	849	47	896	5,5
Valencia	2.996	47	3.043	1,6
Aragón	982	63	1.046	6,4
Castilla la Mancha	1.450	50	1.500	3,4
Canarias	1.375	43	1.418	3,1
Extremadura	880	111	991	12,6
Baleares	634	40	674	6,3
Madrid	3.734	40	3.774	1,1
Castilla León	2.062	195	2.257	9,4
<b>Total</b>	<b>28.708</b>	<b>1.084</b>	<b>29.793</b>	<b>3,8</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia

**Cuadro 6**

**Distribución de recursos entre CCAA por servicios comunes. Año base 1999**

índice media per cápita CCAA=100	(1) distribución s/variables	(2) distribución s/fondos específicos	(3)= (1)+(2) Total
Cataluña	96	22	93
Galicia	106	182	109
Andalucía	98	67	97
Asturias	102	139	103
Cantabria	99	262	105
La Rioja	101	516	116
Murcia	98	144	100
Valencia	96	40	94
Aragón	108	184	111
Castilla la Mancha	110	100	109
Canarias	107	88	106
Extremadura	107	357	116
Baleares	101	167	103
Madrid	95	27	92
Castilla León	108	270	114
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Desviación estandar	5,111	135,450	8,038
Ratio max/min	1,158	23,409	1,259

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia



Las modulaciones que se establecieron en el acuerdo de financiación vigente también han tenido un impacto importante en la distribución de recursos entre las CCAA. Para el conjunto de las mismas, las modulaciones rebajaron sus recursos totales en un 1,6% (845 millones de euros de 1999). Entre ellas, los efectos de las modulaciones fueron realmente muy dispares. Solamente en 4 no operaron estas modulaciones, mientras que para las 11 restantes éstas modificaron los recursos inicialmente asignados (Cuadro 7).

**Cuadro 7**

**Efecto de las modulaciones en la distribución total de recursos de las CCAA (\*)  
Importes del año base 1999**

M€	distribución		distribución final	variación porcentual
	inicial	modulaciones		
Cataluña	8.722	-95	8.627	-1,1
Galicia	4.162	18	4.180	0,4
Andalucía	10.169	44	10.213	0,4
Asturias	1.663	-25	1.638	-1,5
Cantabria	853	-2	850	-0,3
La Rioja	458	0	458	0,0
Murcia	1.590	-60	1.530	-3,8
Valencia	5.599	-209	5.389	-3,7
Aragón	1.893	0	1.893	0,0
Castilla la Mancha	2.642	0	2.642	0,0
Canarias	2.476	-19	2.457	-0,8
Extremadura	1.711	71	1.782	4,2
Baleares	1.207	-115	1.092	-9,5
Madrid	6.854	-453	6.401	-6,6
Castilla León	3.949	0	3.949	0,0
<b>Total</b>	<b>53.947</b>	<b>-845</b>	<b>53.102</b>	<b>-1,6</b>

(\*) Corresponde a la distribución de los tres bloques de gasto: servicios comunes, sanidad y servicios sociales

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia

En el Cuadro 8 muestra como se incrementa la dispersión de los recursos per cápita (expresados en términos de índice) después de introducir las modulaciones. La desviación estándar pasa de 7,6 a 9,9.



**Cuadro 8**

**Efecto de las modulaciones en la distribución total de los recursos de las CCAA  
(servicios comunes, sanidad y servicios sociales)  
Importes del año base 1999**

índice media per cápita CCAA=100	distribución inicial	distribución final
Cataluña	97	98
Galicia	106	108
Andalucía	97	99
Asturias	106	106
Cantabria	112	113
La Rioja	120	122
Murcia	98	95
Valencia	96	93
Aragón	111	112
Castilla la Mancha	106	108
Canarias	103	104
Extremadura	111	117
Baleares	102	94
Madrid	92	88
Castilla León	110	112
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Desviación estandar	7,6	9,9
Ratio max/min	1,298	1,390

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia

*Las variables y ponderaciones utilizadas para determinar las necesidades de financiación son de difícil justificación. Además, la existencia de fondos específicos y modulaciones ha producido una modificación importante de los recursos inicialmente repartidos según dichas variables.*

**- Cálculo del indicador de capacidad fiscal**

La capacidad fiscal debe reflejar adecuadamente la capacidad que tiene cada CA para recaudar los tributos. Existen básicamente dos métodos de cálculo de capacidad fiscal: el basado en indicadores macroeconómicos, como el PIB, o el basado en las bases imponibles de los tributos. Ninguno de estos dos métodos es el utilizado en España para estimar el indicador de capacidad fiscal que se usa para calcular el Fondo de Suficiencia.

Así es, en el caso español como indicador de capacidad fiscal se utiliza, por un parte, la valoración de los tributos cedidos tradicionales (sucesiones y donaciones, patrimonio, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y tasa sobre el juego) y las tasas vinculadas a los servicios transferidos con el llamado *criterio normativo*. Su cálculo se realiza a partir de la recaudación obtenida a finales de los ochenta, y se va actualizando a la



misma tasa a la que han evolucionado las transferencias del Estado (PIE). Por otra parte, y para el resto de tributos cedidos, (IRPF, IVA e impuestos especiales) la capacidad fiscal viene determinada por la recaudación efectiva de dichos impuestos.

Este indicador es un mal reflejo de la capacidad fiscal, puesto que en un caso (tributos cedidos tradicionales) se trata de la recaudación efectiva actualizada con una tasa de crecimiento que no tiene ninguna relación con la evolución de la capacidad fiscal, y en el otro (resto de tributos cedidos) es la recaudación real en el año base del sistema.

En el cuadro 9 se muestran los datos utilizados en el año base para calcular el Fondo de Suficiencia y su relación con el VAB de cada CA. En él se observa que el porcentaje de estos tributos sobre el VAB oscila entre un 1,77% (Madrid) y un 1,07% (Castilla-La Mancha).

**Cuadro 9**  
**Tributos cedidos normativos en el año base 1999**

M€	Tributos cedidos y tasas normativos	% s/VAB
Cataluña	1.490	1,56
Galicia	358	1,30
Andalucía	957	1,47
Asturias	180	1,49
Cantabria	83	1,31
La Rioja	48	1,26
Murcia	130	1,12
Valencia	839	1,76
Aragón	251	1,54
Castilla la Mancha	192	1,07
Canarias	289	1,48
Extremadura	99	1,15
Baleares	154	1,33
Madrid	1.536	1,77
Castilla León	377	1,29
<b>Total</b>	<b>6.984</b>	<b>1,52</b>
Desviación estandar		0,21
Ratio max/min		1,65

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia

*El modelo actual no refleja de forma adecuada las diferencias en la capacidad fiscal de las distintas CCAA, puesto que su importe es el resultado de actualizar la recaudación de un año a una tasa que no tiene relación con la evolución de la capacidad fiscal real.*



## **b) Suficiencia dinámica: Evolución de los recursos y de las necesidades de gasto**

El sistema de financiación tampoco ha garantizado que los recursos de cada CA se adecuen a la evolución de sus necesidades. En el Grupo de Trabajo de la Población del Consejo de Política Fiscal y Financiera, se analizaron los recursos de las CCAA y su relación con la evolución de la población, destacándose que el crecimiento de los recursos no ha tenido una relación directa con la evolución de dicha variable, lo que ha generado mayores diferencias en los recursos per cápita de las CCAA.

En el periodo 1999-2004, la población ha tenido un crecimiento acumulado del 7,8% en el conjunto de CCAA de régimen común. Esta evolución ha sido muy dispar entre ellas, debido básicamente al distinto impacto de la inmigración. En este sentido, se observa que en algunas CCAA las tasas de crecimiento de la población han sido elevadas, mientras que en otras han sido insignificantes e incluso en algunas son negativas.

Estas tasas de crecimiento no se han correspondido con las de los recursos de las distintas CCAA. El crecimiento de los recursos de las CCAA de régimen común ha sido, en el mismo periodo, del 41,6%, sin observarse diferencias tan significativas entre las CCAA como en el caso de la evolución de la población. Esto lleva a la conclusión que no existe una relación directa entre el aumento de las necesidades y el aumento de los recursos, sino que en muchos casos la relación ha sido inversa: aumentos de población superiores a la media y aumentos de los recursos inferiores a la media (Cuadro 10).

La evolución de la financiación per cápita entre CCAA y su relación con respecto a la media, también permite visualizar (Cuadro 11) el impacto que tiene la diferente evolución de la población entre las CCAA sobre sus recursos. Para el año base del sistema, el ratio entre la CA con mayores recursos per cápita y la de menores es de 1,3897, lo que representa que la primera dispone de un 38,97% de recursos más que la segunda. Este ratio pasa de 1,4177 a 1,4564 entre 2002 y 2004, lo que se traduce en un aumento de las diferencias entre las CCAA.



**Cuadro 10**

**Tasas de crecimiento acumulado de la población, de la financiación y de la financiación per cápita. Periodo 1999-2004**

	tasas de crecimiento acumuladas 1999/2004			tasa interanual
	Población	Financiación	Financiación per cápita	Financiación per cápita
Cataluña	9,8	41,5	28,9	6,6
Galicia	0,8	38,7	37,7	8,3
Andalucía	5,2	41,3	34,3	7,7
Asturias	-1,0	37,9	39,2	8,6
Cantabria	5,0	41,2	34,5	7,7
La Rioja	10,7	41,6	27,9	6,3
Murcia	14,5	44,0	25,8	5,9
Valencia	11,7	43,1	28,0	6,4
Aragón	5,3	41,1	34,0	7,6
Castilla la Mancha	7,1	42,2	32,8	7,3
Canarias	14,5	39,6	21,9	5,1
Extremadura	0,2	38,5	38,3	8,4
Baleares	16,2	37,8	18,6	4,4
Madrid	12,8	47,2	30,5	6,9
Castilla León	0,2	39,1	38,8	8,5
<b>Total</b>	<b>7,8</b>	<b>41,6</b>	<b>31,4</b>	<b>7,1</b>
Desviación estandar	5,8	2,5	6,2	1,3

Fuente: INE y Ministerio de Economía y Hacienda.

**Cuadro 11**

**Evolución de los recursos de la financiación autonómica**

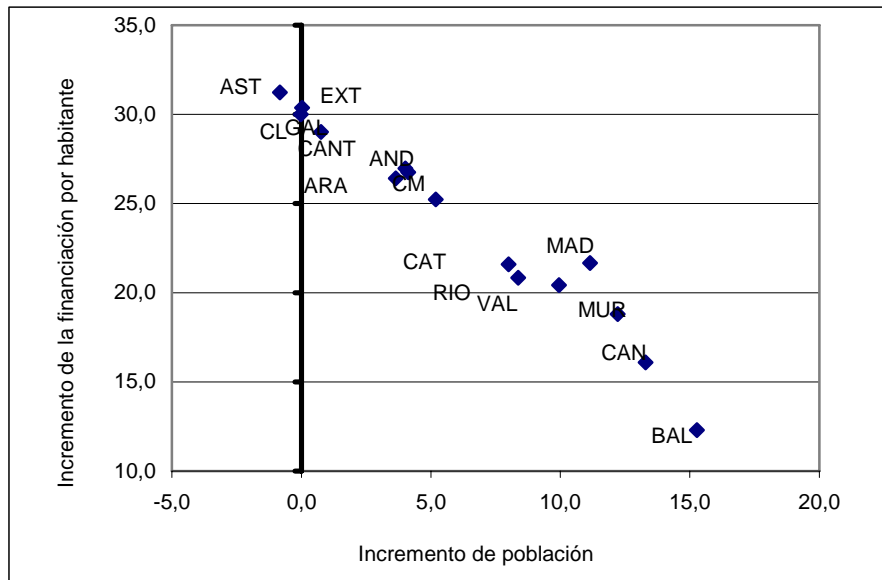
	€/habitante				Índice			
	1999	2002	2003	2004	1999	2002	2003	2004
Cataluña	1.390	1.627	1.694	1.792	98	97	96	96
Galicia	1.531	1.861	1.979	2.108	108	111	112	113
Andalucía	1.398	1.679	1.773	1.878	99	100	101	101
Asturias	1.511	1.869	1.990	2.103	106	111	113	113
Cantabria	1.609	1.933	2.045	2.164	113	115	116	116
La Rioja	1.729	1.991	2.105	2.211	122	119	119	119
Murcia	1.353	1.546	1.616	1.702	95	92	92	91
Valencia	1.325	1.540	1.608	1.697	93	92	91	91
Aragón	1.595	1.903	2.035	2.137	112	113	115	115
Castilla la Mancha	1.530	1.830	1.933	2.032	108	109	110	109
Canarias	1.469	1.648	1.713	1.790	104	98	97	96
Extremadura	1.660	2.036	2.175	2.296	117	121	123	123
Baleares	1.329	1.436	1.492	1.576	94	86	85	85
Madrid	1.244	1.476	1.528	1.623	88	88	87	87
Castilla León	1.587	1.945	2.075	2.203	112	116	118	118
<b>Total</b>	<b>1.419</b>	<b>1.679</b>	<b>1.763</b>	<b>1.864</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
ratio max/min	1,3897	1,4177	1,4573	1,4564				

\*Se han homogeneizado las competencias específicas de las CCAA y no se consideran los efectos de la capacidad normativa de las CCAA

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia

Gráfico 1

Incremento de la financiación por habitante/incremento de la población. 1999-2003



Este cálculo incorrecto de las necesidades de gasto de las CCAA y de su evolución no puede ser corregido, dado que en el último acuerdo se eliminó la revisión quinquenal. Ello agrava de una manera substancial el problema.

*La evolución de los recursos de las CCAA no ha sido acorde con la de sus necesidades de gasto.*

### c) Resultado de la nivelación de los recursos

Como consecuencia de los problemas descritos anteriormente, los recursos finales de que disponen las CCAA no responden a un criterio riguroso y explícito de equidad, sino que son fruto del resultado de un cálculo de necesidades en el que influyen de forma decisiva la existencia de modulaciones, de fondos específicos, la consolidación de la garantía de mínimos. Además, la desigual distribución del crecimiento poblacional ha agravado las diferencias de recursos entre CCAA.

El Cuadro 12 y el Gráfico 2 muestran la distribución de los recursos tributarios per cápita de cada CA con relación a la media y la distribución resultante del conjunto de los recursos después de la aplicación del Fondo de Suficiencia. En general, se observa que después de la nivelación aquellas CCAA con unos recursos tributarios más elevados acaban teniendo unos recursos per cápita inferiores a la media, y, al contrario, aquellas CCAA con recursos tributarios inferiores a la media, con la inclusión del Fondo de Suficiencia, se sitúan en mejor



posición relativa y, en la mayoría de los casos, superan la media. Ello genera desincentivos en las CCAA que partiendo de una buena situación relativa, acaban disponiendo de unos recursos considerablemente por debajo de la media. Estos desincentivos no sólo tienen consecuencias negativas para las CCAA que los padecen, sino también para el resto.

Esta problemática no es exclusiva de nuestro país, sino que se ha planteado en otros países descentralizados como, por ejemplo, Canadá y Alemania. En estos países, el sistema de financiación regional es también redistributivo (como en el caso español). Sin embargo, el grado de redistribución es mucho menor, no generando el sistema reordenaciones en el ranking de ingresos per cápita.

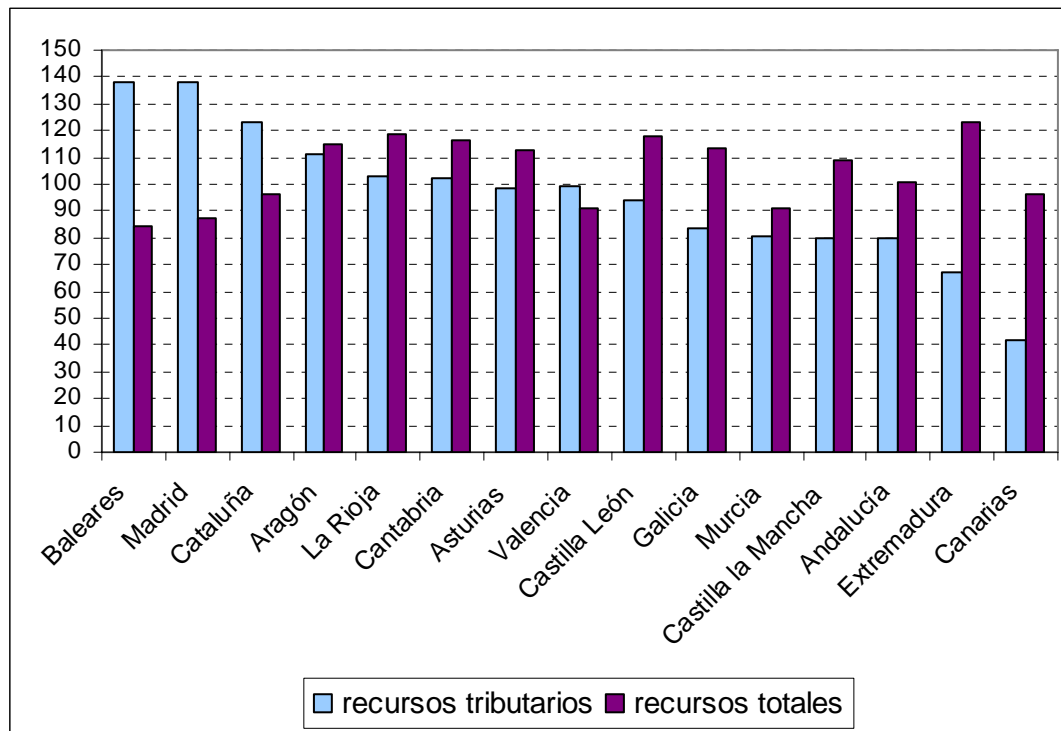
Además, cabe tener en cuenta que el crecimiento económico regional genera fuertes necesidades de gasto en infraestructuras productivas (e.g., transportes, medio ambiente, agua, urbanismo, etc.), de tal forma que si éstas no pueden ser cubiertas de forma automática por unos crecientes ingresos fiscales, el crecimiento económico se traduce en unas mayores dificultades financieras.

**Cuadro 12**  
**Índices per capita de los recursos tributarios y de los recursos totales**  
**Año 2004**

	Recursos tributarios	Total recursos
Baleares	138	85
Madrid	138	87
Cataluña	123	96
Aragón	111	115
La Rioja	103	119
Cantabria	102	116
Asturias	99	113
Valencia	99	91
Castilla León	94	118
Galicia	84	113
Murcia	81	91
Castilla la Mancha	80	109
Andalucía	80	101
Extremadura	67	123
Canarias	42	96
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia

Gráfico 2



### Síntesis

*El actual sistema de financiación contiene un mecanismo de nivelación, aun cuando no figure como tal explícitamente, configurado básicamente en torno del fondo de suficiencia. Este sistema plantea serios problemas, que pueden resumirse en cinco puntos básicos: a) falta de definición de un criterio explícito de equidad territorial; b) opacidad y falta de transparencia; c) cálculo incorrecto de los indicadores de necesidades y de capacidad fiscal; d) inexistencia de los mecanismos apropiados de actualización; e) sobrenivelación de recursos e incentivos negativos para las comunidades que realizan un mayor esfuerzo fiscal.*

*El cuadro 12 resulta, a estos efectos, especialmente ilustrativo. La primera columna muestra la posición relativa de las diferentes CCAA en términos de ingresos tributarios autonómicos per cápita; la segunda, la posición relativa, en términos de recursos totales en condiciones homogéneas (en ambos casos, los valores se expresan en índice, considerando 100 la media española). Evidentemente, el paso de la primera situación a la segunda es debido a la acción de los mecanismos de nivelación.*

*El cuadro muestra, en resumen, hasta que punto el sistema español conduce a un efecto de sobrenivelación a todas luces excesivo. En los casos extremos, se puede apreciar como existe una comunidad autónoma que muestra un índice de 141 en términos de ingresos*



*tributarios (es decir, paga impuestos un 41% por encima de la media) y un índice de 85 en términos de recursos totales (es decir, recibe recursos un 15% por debajo de la media una vez han actuado los mecanismos de nivelación). En el otro extremo, existe una comunidad cuyo índice de ingresos tributarios es de 66 (paga impuestos un 34% por debajo de la media), mientras que el índice de recursos totales es de 123 (recibe recursos por encima de la media en un 23%, una vez han actuado los mecanismos de nivelación; aparte, naturalmente, los recursos procedentes de los fondos estructurales europeos y del Fondo de Compensación Interterritorial). En el caso de Cataluña, el índice de ingresos tributarios es de 124 y el de recursos totales de 96. Es decir, los ciudadanos de Cataluña pagan impuestos autonómicos superiores a la media en un 24%, pero después de actuar los mecanismos de nivelación, los recursos del gobierno autonómico se sitúan un 4% por debajo de la misma.*

*La situación que se produce en España constituye, sin duda, una situación sumamente anómala, que no ocurre en ningún otro país. En la mayoría de países descentralizados (no en todos, sin embargo) existen, ciertamente, mecanismos de nivelación. En algunos países son relativamente potentes (en Australia o en la RFA) y en otros más débiles. Estos mecanismos tienen el propósito de corregir el desequilibrio horizontal, recortando las diferencias que se producen entre las unidades de gobierno que tienen más capacidad fiscal y las que tienen menos. Las diferencias, después de la actuación de estos mecanismos, son más reducidas, que antes de que estos mecanismos hayan actuado. Pero lo que no ocurre en ningún país es que la actuación de los mecanismos conduzca a invertir las posiciones iniciales a favor de las comunidades con menos capacidad fiscal, como ocurre actualmente en España.*

*El problema que se acaba de señalar, y que constituye en esencia la cuestión central que debería abordar la reforma del sistema de financiación por lo que a este punto se refiere, obedece a dos causas fundamentales:*

- a) En primer lugar, a las deficiencias del cálculo inicial (en el año cero) de la financiación de cada comunidad autónoma. Estas deficiencias, a su vez, podrían resumirse en dos puntos. Por una parte, el método empleado en España prevé, de hecho, una nivelación total de recursos, en contra, como se ha señalado, de lo que sucede en todos los demás países y de lo que aconsejaría un planteamiento que considerara razonable que una parte de los impuestos que los ciudadanos de una comunidad autónoma aportan por encima de la media contribuyan a incrementar los recursos de su gobierno autonómico. Por otra parte, a los serios defectos de los índices de necesidades de gasto utilizados (explícita o implícitamente) para la determinación de la cuantía inicial correspondiente a cada Comunidad Autónoma.*



*Estos índices están seriamente sesgados y penalizan a la población, con lo cual ya la posición de partida, en el año cero, se aparta claramente de la nivelación per cápita.*

*b) En segundo lugar, a las insuficiencias de los mecanismos de evolución y actualización que se aplican, que han tendido a agravar, en lugar de corregir, la situación inicial. En efecto, si la aplicación del mecanismo de nivelación (es decir, la determinación de la cuantía) se efectuara cada año, como ocurre en la mayoría de países en que existen esta clase de instrumentos, la posición relativa de cada comunidad autónoma se mantendría inalterada a lo largo del tiempo. Y en caso de que la totalidad de los recursos se distribuyera según la población (que no es el caso, como se ha visto), el mecanismo de nivelación, garantizaría, cuanto menos, la igualdad de recursos per cápita entre CCAA en el curso de los años.*

*Sin embargo, esta actualización anual no existe. De manera que lo que ocurre, en la práctica, es que los ingresos procedentes del fondo de suficiencia evolucionan exactamente igual en todas las CCAA, con independencia de cual pueda ser la evolución de las necesidades de gasto de cada una de ellas. Con lo cual, los recursos totales que éstas reciben están en función de la situación relativa que pudieran tener en el momento inicial, en el año cero, y no de la realmente existente en el momento actual. Esto penaliza claramente a las CCAA cuyas necesidades de gasto aumentan de forma más rápida. Y en el caso de que pudiéramos suponer que estas necesidades de gasto guardan una estrecha relación con la población (lo que parece sumamente razonable) a las comunidades cuya población ha crecido de forma más acusada.*

*El modelo de financiación vigente no dispone de unos mecanismos de nivelación explícitos que relacionen adecuadamente los recursos de cada Comunidad Autónoma con su capacidad fiscal y/o sus necesidades de gasto. Los resultados son arbitrarios y desincentivan a las CCAA que realizan un esfuerzo fiscal superior. Además, estos mecanismos son totalmente opacos en la medida que no permiten visualizar adecuadamente los flujos de solidaridad implícitos en el modelo.*

#### **4. Diferencias entre los resultados que aporta el régimen común y el régimen foral**

Un problema adicional, de unas características específicas, en materia de nivelación o de equidad horizontal, es el derivado de las acusadas diferencias en términos de ingresos por habitante que existen entre los recursos de que disponen las CCAA de régimen foral, muy superiores a los de las comunidades de régimen común. El problema no radica en la coexistencia de dos modelos de financiación distintos, sino que reside en las excesivas



diferencias cuantitativas de los resultados que proporcionan ambos modelos, que podrían cuestionar el cumplimiento del objetivo de igualdad.

Así, comparando cifras homogéneas, la Comunidad Foral del País Vasco dispone de un 76% de recursos más que la media de CCAA de régimen común, en términos de ingresos por habitante. Esta situación se puede explicar por dos factores:

a) En primer lugar, por el propio diseño del sistema de financiación de régimen foral. Fundamentalmente, por la metodología de cálculo del cupo, que no incluye (en la determinación de las cargas no asumidas) ninguna aportación de la CA del País Vasco al sistema de nivelación entre CCAA (Cuadro 13). Ello conduce a que la participación de la Comunidad Autónoma del País Vasco en el total de recursos autonómicos se corresponda a su participación relativa en la renta (o el PIB) y no a su participación relativa en la población (o, más precisamente, en el indicador de necesidades utilizado para la determinación de la cuantía inicial de las CCAA).

b) En segundo lugar, por el hecho de que el importe de las cargas asumidas por el Estado a efectos de la determinación del cupo, es claramente inferior que la cuantía de financiación estatal que se corresponde con el volumen total de financiación autonómica de que disponen las CCAA de régimen común, considerando los ingresos totales del sector público autonómico y el sector público central. A resultas de ello, el importe del cupo resulta más reducido, y más elevados los recursos de la Comunidad Autónoma.

Estos dos factores combinados conducen a unas diferencias, entre los recursos que proporcionan los dos regímenes de financiación, que no están fundamentadas ni en unas mayores necesidades de gasto, ni en un mayor esfuerzo fiscal de las CCAA de régimen foral.

Es por ello que es necesaria la corrección de la situación actual, de forma que sea posible hacer compatibles dos objetivos igualmente deseables. Por una parte, el derecho indiscutible de las comunidades forales a disfrutar de sistemas de financiación específicos, de acuerdo con lo que prevé la disposición adicional primera de la Constitución. Y por otra parte, el cumplimiento del principio de igualdad, proclamado también en la Constitución, y muy especialmente en la formulación que contiene el artículo 138.2 de la misma, cuando establece que los Estatutos de autonomía no podrán dar lugar a la existencia de privilegios económicos y sociales.



### Cuadro 13

#### Comparación recursos régimen común vs. régimen foral. Año 2002

Recursos reales homogéneos\*

	M€	€/hab	índice
CCAA régimen común	69.254	1.775	100
País Vasco	6.569	3.116	176

(\*) Se han homogeneizado las competencias específicas de las CCAA

Los recursos de las CCAA de régimen común corresponden a la recaudación de tributos cedidos y al fondo de suficiencia

Los recursos del País Vasco corresponden a la recaudación de los tributos concertados menos el cupo homogéneo (excluyendo la financiación de la policía autonómica y la financiación local)

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y Organismo de Coordinación Tributaria del País Vasco

*Los distintos regímenes de financiación dan lugar a una inequidad en la distribución de los recursos, al generar unas diferencias muy importantes en los ingresos disponibles per cápita para financiar unos mismos servicios públicos.*

## 5. Insuficiente autonomía financiera

La autonomía financiera es uno de los principios básicos que debería cumplir el modelo de financiación autonómico. Esta puede conseguirse a través de la disponibilidad de capacidad normativa sobre las figuras tributarias y a través de su gestión tributaria.

### a) Capacidad normativa

La actual cesta de impuestos de que disponen las CCAA les aporta el 68,6% de total de sus recursos. Este porcentaje es inferior al que se observa en la media de los países federales, que se sitúa entorno al 76%.

Además, la capacidad normativa de las CCAA sobre dichos impuestos es limitada en algunos casos y nula en otros (IVA e impuestos especiales). Así, el sistema de financiación vigente otorga a las CCAA capacidad para modificar ciertos elementos de los tributos cedidos "tradicionales", del IRPF, del impuesto minorista de determinados hidrocarburos y del impuesto sobre matriculación de vehículos.

A pesar de que en el sistema de financiación vigente se ha incrementado la capacidad normativa de las CCAA en relación con períodos anteriores, el peso de los impuestos en los la pueden ejercer es aún reducido. El Estado tiene la capacidad de modificar los grandes



impuestos como el IRPF, el IVA y el impuesto sobre sociedades. Si se observa la distribución de los ingresos impositivos por niveles de gobierno, a las CCAA les corresponde el 20% del total. Sin embargo, si se excluyen los impuestos sobre los que no tiene capacidad normativa, este porcentaje se reduce y se sitúa en el 11% (Cuadro 14).

**Cuadro 14**

**Distribución de los ingresos impositivos por niveles de gobierno  
Año 2003**

	% sobre el total	% según capacidad normativa	% distribución del gasto
Gobierno central	72	81	55
Adm. central	44	53	24
Seguridad Social	28	28	31
CCAA	20	11	32
CCLL	8	8	13
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuentes: Informe Económico-financiero PGE 2003

Presupuestos de las comunidades y ciudades autónomas 2003

Presupuestos de las Entidades locales 2003. Ministerio de Hacienda

*A pesar de haberse incrementado la capacidad normativa de las CCAA, el peso que tienen los impuestos sobre los que las CCAA la pueden ejercer es aún reducido.*

**b) Administración tributaria**

Otro de los aspectos básicos que definen la autonomía financiera es la capacidad de intervenir en la gestión tributaria, puesto que sin ésta no se dispone de una responsabilidad fiscal plena. En el vigente modelo de financiación, la administración tributaria estatal es la que gestiona prácticamente la totalidad de los grandes impuestos, el IRPF, el IVA y los impuestos especiales, cuando una parte relativamente importante de ellos se destina a financiar las CCAA (y también algunas Corporaciones Locales).

Mientras que un 20% de los ingresos impositivos se asigna a las CCAA, éstas sólo tienen capacidad normativa sobre un 11% y capacidad de gestión, sobre un 5% de total.

La escasa capacidad de gestión tributaria de las CCAA conlleva dos problemas. En primer lugar, una información sobre los datos tributarios correspondientes a la recaudación de impuestos en su territorio que es insuficiente, recibida con una demora de tiempo importante, que les impide llevar a cabo una política tributaria propia.



En segundo lugar, un retraso en la percepción del importe de las liquidaciones impositivas que les corresponde. La liquidación de los recursos del sistema de financiación se produce con 2 años de retraso y las entregas a cuenta son del 98% del importe previsto. Este procedimiento genera evidentemente problemas de tesorería a las CCAA.

En concreto, el volumen de recursos recibidos con retraso correspondientes a las liquidaciones del ejercicio 2003 fue de 4.181 millones de euros para el conjunto de CCAA. Este importe incluye el 2% de la previsión inicial que se calculó al inicio del ejercicio y el resultado propiamente dicho de la liquidación.

En la última Conferencia de Presidentes se acordó, como medida de urgencia, transferir a las CCAA el importe correspondiente a este 2% de la previsión para el ejercicio de 2005 y del 4% en el de 2006. Sin embargo, debe destacarse que estas medidas fueron consideradas de urgencia y por ello esta problemática no ha sido totalmente corregida. Para la Generalitat de Cataluña, en el año 2003 el coste financiero que supuso únicamente el retraso en la liquidación del IRPF se eleva a 36 millones de euros.

*El papel extremadamente reducido de las CCAA en la gestión y administración de los impuestos tiene como consecuencia la falta de información necesaria para poder elaborar las políticas fiscales propias e impide una realización plena del principio de responsabilidad fiscal.*

*Asimismo, el retraso en la liquidación de los impuestos supone un coste financiero para las CCAA.*

## **6. Incumplimiento del principio de lealtad institucional**

Uno de los principios del sistema de financiación que se incorporó en el acuerdo vigente es el principio de lealtad institucional. Este principio exige que anualmente el Consejo de Política Fiscal y Financiera deba analizar aquellas decisiones que, en materia de ingresos o de gastos, haya tomado la administración central y hayan repercutido en los presupuestos de las CCAA. Este principio no se ha visto cumplido, dado que el Estado ha aprobado normativas que han supuesto, por un lado, aumentos del gasto autonómico y, por otro lado, una reducción de los ingresos autonómicos, sin haberse producido en ningún caso la adecuada compensación a las CCAA.

Un claro ejemplo de este incumplimiento puede verse en la aprobación estatal de la normativa que extiende la gratuidad de la educación infantil, (Ley orgánica 10/2002 de calidad de la educación, Real Decreto 827/2003 y Real Decreto 1318/2004, que establecen el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo).



*Se ha producido un incumplimiento del principio de lealtad institucional que ha afectado negativamente a la suficiencia de recursos autonómicos.*

## **7. Falta de mecanismos de coordinación**

El modelo de financiación autonómica carece de los adecuados mecanismos institucionales que deben aplicarlo. El modelo es el resultado de una negociación política, por tanto es fundamental disponer de las reglas y las instituciones donde abordar los temas básicos de dicha negociación. Los mecanismos de coordinación entre el Estado y las CCAA son, por un lado, de carácter multilateral (Consejo de Política Fiscal y Financiera) y, por el otro, de carácter bilateral (Comisiones Mixtas Estado – Comunidad Autónoma), estos mecanismos de coordinación no han funcionado de forma suficientemente correcta, además, el Senado que debería funcionar como una cámara de representación territorial en donde canalizar los posibles conflictos entre territorios, tampoco cumple esta función. Por otra parte, es totalmente necesaria la búsqueda de un equilibrio entre los mecanismos bilaterales y los multilaterales, como vía de solución de conflictos entre territorios.

*Faltan mecanismos de coordinación institucional que permitan canalizar de forma adecuada el proceso de negociación del modelo de financiación, así como su aplicación y desarrollo.*

## **8. Conclusiones**

A continuación se recogen como resumen las principales conclusiones que se han ido destacando a lo largo del documento:

1. El modelo de financiación vigente presenta un fuerte desequilibrio fiscal vertical, que se ha ido agravando a causa de que los recursos de las CCAA han crecido a una tasa inferior a la de sus necesidades, y en cambio, los recursos estatales han tenido una tasa de crecimiento superior a la de sus necesidades de gasto. El modelo no corrige este comportamiento, lo que genera una insuficiencia de recursos para el conjunto de CCAA.
2. Las variables y ponderaciones utilizadas para determinar las necesidades de financiación son de difícil justificación. Además, la existencia de fondos específicos y modulaciones ha producido una modificación importante de los recursos inicialmente repartidos según dichas variables.



3. La evolución de los recursos de las CCAA no ha sido acorde con la de sus necesidades de gasto.
4. El modelo de financiación vigente no dispone de unos mecanismos de nivelación explícitos que relacionen adecuadamente los recursos de cada Comunidad Autónoma con su capacidad fiscal y/o sus necesidades de gasto. Los resultados son arbitrarios y desincentivan a las CCAA que realizan un esfuerzo fiscal superior. Además, estos mecanismos son totalmente opacos en la medida que no permiten visualizar adecuadamente los flujos de solidaridad implícitos en el modelo.
5. Los distintos regímenes de financiación dan lugar a una inequidad en la distribución de los recursos, al generar unas diferencias muy importantes en los ingresos disponibles per cápita para financiar unos mismos servicios públicos.
6. A pesar de haberse incrementado la capacidad normativa de las CCAA, el peso que tienen los impuestos sobre los que las CCAA la pueden ejercer es aún reducida.
7. El papel extremadamente reducido de las CCAA en la gestión y administración de los impuestos tiene como consecuencia la falta de información necesaria para poder elaborar las políticas fiscales propias e impide una realización plena del principio de responsabilidad fiscal. Asimismo, el retraso en la liquidación de los impuestos supone un coste financiero para las CCAA.
8. Faltan mecanismos de coordinación institucional que permitan canalizar de forma adecuada el proceso de negociación del modelo de financiación, así como su aplicación y desarrollo.