
El nuevo sistema de financiación autonómica

José V. Sevilla Segura
1 noviembre, 2009

En una primera lectura del documento aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el pasado día 15 de julio puede apreciarse con claridad que el nuevo sistema de financiación autonómica propuesto resulta más complejo que el hasta ahora vigente que, en esencia, funciona con las dos piezas que necesita cualquier sistema de financiación pública descentralizada: unos tributos puestos en manos de las haciendas subcentrales más un mecanismo de nivelación –que en nuestro actual sistema se denomina fondo de suficiencia– mediante el cual la hacienda central transfiere a las haciendas subcentrales con menor capacidad tributaria, esto es, a las haciendas menos ricas, los recursos adicionales necesarios para que éstas puedan prestar a sus respectivos ciudadanos unos servicios públicos de entidad similar a los prestados por las haciendas más ricas.

Pues bien, ahora, con el nuevo sistema, en lugar de un fondo de nivelación existirán hasta cuatro fondos. Al mismo tiempo, la variable habitantes, crucial indicador de las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma, se intenta ponderar utilizando un conjunto de indicadores que, al parecer, tratan de captar las diferencias de coste que pudieran existir entre las comunidades en la prestación de los servicios públicos. No cabe duda, pues, de que, como apuntábamos, se trata de un sistema más complejo que el actual.

La cuestión, sin embargo, a la que quisiéramos dar respuesta en esta aproximación al tema es si esa mayor complejidad ha servido para mejorar el actual sistema de financiación autonómica, haciendo desaparecer sus limitaciones. En definitiva, si el nuevo sistema facilita el ejercicio de la autonomía financiera a las comunidades y, al mismo tiempo, clarifica razonadamente el mecanismo de redistribución que comportan las transferencias de nivelación. Un buen sistema de financiación descentralizado debe proporcionar a las haciendas subcentrales –en nuestro caso, a las haciendas autonómicas– los instrumentos financieros adecuados (básicamente, tributos) para que éstas puedan obtener sus ingresos directamente de sus ciudadanos. En eso consiste, precisamente, la autonomía financiera: en disponer de capacidad política suficiente para decidir el volumen y la estructura de sus ingresos. En nuestro país, hasta ahora, los ingresos de las comunidades autónomas han dependido en gran medida de la hacienda central, lo cual permite un moderado ejercicio de autonomía financiera por parte de las comunidades.

La otra pieza del sistema es la nivelación que, en el actual modelo, se instrumenta, como hemos dicho, mediante el fondo de suficiencia. Las dificultades en este caso surgen cuando, sin justificación satisfactoria, aparecen diferencias significativas en los recursos por habitante que proporciona el sistema a cada comunidad autónoma, lo cual, por razones obvias, suele ser causa de malestar, cuando no de suspicacias. Es cierto que la hacienda central podría acabar proporcionando, con justicia, más recursos por habitante a una comunidad autónoma que a otra. La cuestión es que en tal caso tendría que explicarlo convincentemente. Por ejemplo, explicitando que el criterio político utilizado en la «nivelación» consiste en que todas las comunidades, haciendo el mismo esfuerzo fiscal, puedan disponer de los recursos necesarios para proporcionar a sus respectivos ciudadanos el mismo nivel de prestación de servicios. Si esto ha de ser así, y sólo en tal caso, los recursos por habitante pueden diferir en tanto existan diferencias entre comunidades, primero, en la relación entre usuarios y habitantes y, segundo, en el coste de prestación por usuario. Si esto, además de explicarlo, se cuantifica adecuadamente, es evidente que las diferencias de recursos por habitante que pudieran aparecer dejarían de ser causa de disgusto.

En lo que sigue vamos, pues, a repasar el nuevo sistema de financiación tratando de responder a esas dos cuestiones básicas. Primera, si con el nuevo sistema las comunidades autónomas podrán disponer de mayor autonomía financiera y, segunda, si el nuevo mecanismo de nivelación explicita los criterios políticos en que se fundamenta y, a la vez, clarifica razonadamente los recursos que proporciona a cada comunidad autónoma.

EL GRADO DE AUTONOMÍA FINANCIERA

Los procesos de descentralización política, como sucede en nuestro caso, siempre comportan la descentralización de una parte de los gastos de la hacienda central. En cambio, en lo que se refiere a los ingresos, las experiencias son variadas. En algunos casos, los ingresos se descentralizan también junto con los gastos, mientras que en otros los ingresos permanecen básicamente en la hacienda central y los nuevos gobiernos subcentrales se financian mayoritariamente con los recursos que aquélla les proporciona en forma de transferencias o de participaciones en sus ingresos.

Muchos gobiernos subcentrales prefieren decidir sobre los gastos y, a la vez, que sea la hacienda central la que se ocupe de los ingresos. De esta forma, tratan de evitar el coste político de establecer

impuestos, disfrutando, en cambio, de los réditos del gasto, y si, pese a todo, tales réditos resultan insuficientes, siempre pueden desplazar las culpas sobre el gobierno central, acusándolo de tacañería o, según los casos, de discriminación política.

Es evidente que esta alternativa financiera resultará menos adecuada cuanto mayor sea el poder político relativo de los gobiernos subcentrales. Una financiación centralizada puede funcionar en aquellos países en los que la descentralización se ha impulsado desde el centro y su alcance resulta limitado. En tales casos el poder político del gobierno central suele resultar suficiente para limitar los deseos de gasto de los gobiernos subcentrales, otorgando así estabilidad al conjunto del sistema.

En otros casos, en cambio, cuando los procesos de descentralización aparecen impulsados desde la periferia y los nuevos gobiernos subcentrales disponen de mayor poder político, un modelo de financiación centralizado acabará probablemente resultando inestable como consecuencia de la presión de los gobiernos subcentrales sobre los recursos de la hacienda central. En tal caso, será siempre preferible optar por la descentralización de los ingresos, de forma que los nuevos gobiernos subcentrales pasen a obtener sus ingresos de sus respectivos ciudadanos-votantes en lugar de hacerlo de la hacienda central. De esta forma, el deseo de gastar se verá balanceado por el deseo de agradar.

Tomando la distribución del poder político centro-periferia como variable relevante para configurar el modelo de financiación, caben pocas dudas de que, en nuestro caso, la descentralización de los ingresos constituye la opción más adecuada para combinar autonomía financiera con un sistema de financiación estable. Las comunidades autónomas disponen constitucionalmente de amplios poderes y, en algunos casos, además de partidos regionales que, con frecuencia, resultan determinantes en el parlamento central, lo que les proporciona una dosis adicional de poder político. En consecuencia, como demuestra reiteradamente la experiencia en nuestro caso, cuando la financiación autonómica descansa sobre los recursos de la hacienda central, las presiones de las comunidades autónomas pueden acabar resultando insoportables. Por ello, avanzar en la descentralización de los instrumentos financieros, responsabilizando a las comunidades autónomas de la obtención de sus ingresos, se ha entendido que sería el camino adecuado.

Desde esta perspectiva, podemos afirmar que el nuevo sistema de financiación contiene elementos de avance en tanto que aumenta la proporción de los tributos cedidos a las comunidades autónomas y, sobre todo, la capacidad normativa de que dispondrán. Con el nuevo sistema, las comunidades pasarán a disponer del 50% (antes el 35%) de la recaudación del IVA atribuible al consumo registrado en su territorio y del 58% (antes el 40%) de los impuestos especiales, amén del 100% del impuesto sobre la electricidad. Esto en cuanto a participaciones territorializadas en impuestos del Estado, sin disponer de capacidad normativa.

Además, las comunidades disponen, asimismo, de un conjunto de impuestos sobre los que tienen una amplia capacidad normativa y que, por tanto, pueden considerarse, a estos efectos, como tributos propios. Se encuadran aquí los impuestos patrimoniales (Sucesiones y Donaciones y Transmisiones Patrimoniales), el impuesto personal sobre la renta que comparten al 50% (antes el 33%) con la hacienda central y, finalmente, los impuestos sobre determinados consumos (ventas minoristas de determinados hidrocarburos y sobre determinados medios de transporte) que les pertenecen en su

totalidad.

Así pues, el nuevo sistema, como decimos, ha ampliado las participaciones territorializadas a favor de las comunidades autónomas pero también, como sucede con el impuesto sobre la renta, su capacidad decisional y, por tanto, su autonomía financiera. Es cierto que las comunidades autónomas no disponen de tanta autonomía financiera como sería deseable –deberían disponer de capacidad normativa en la fase minorista del impuesto sobre el valor añadido–, pero también es cierto que, aun sin contar con este instrumento, tienen capacidad para decidir una parte significativa de sus ingresos a través de la imposición patrimonial y, sobre todo, del impuesto personal sobre la renta, una capacidad de la que, en realidad, ya disponen en el actual sistema, si bien se amplía en el nuevo.

Lo que pudiera resultar sorprendente, teniendo en cuenta esa capacidad decisional, es que apenas se utilice y que, incluso las comunidades más ricas, sigan recurriendo insistentemente a la hacienda central en demanda de recursos y, lo que es todavía más curioso, que la hacienda central participe (sin objeciones) de tal planteamiento. Algo debe funcionar mal cuando unas comunidades autónomas que disponen de instrumentos que les permiten ejercer su autonomía financiera, en lugar de utilizarlos, continúan reclamando recursos a la hacienda central como si nos moviéramos en un sistema de ingresos totalmente centralizado.

Como hemos explicado, existen países en los que los gastos públicos están descentralizados, pero no así los ingresos y, en consecuencia, los gobiernos subcentrales –sin autonomía financiera– se nutren de los recursos de la hacienda central, con frecuencia en forma de participaciones en sus ingresos. En estos casos, cuando los gobiernos subcentrales precisan más recursos, sólo les cabe pedir a la hacienda central que aumente tales participaciones. Esto suele suceder cuando, por la naturaleza de los servicios descentralizados, los gastos de los gobiernos subcentrales crecen a mayor ritmo que los correspondientes de la hacienda central, obligando a ajustar las participaciones de las haciendas subcentrales.

Sin embargo, este ajuste de las participaciones sólo tiene sentido en el caso de la financiación centralizada; no, en cambio, si las haciendas subcentrales disponen de instrumentos para regular sus ingresos, pues en tal caso, cuando precisasen más recursos, deberían utilizar estos instrumentos, esto es, deberían aumentar sus impuestos a sus ciudadanos. Paralelamente, si ocurriera que a la hacienda central le sobrasen recursos, lo adecuado sería que redujese sus impuestos. En esto consiste el ejercicio de la autonomía financiera de una y otra hacienda.

Como vemos, pues, cuando el sistema de financiación se descentraliza, como sucede en nuestro caso, cada hacienda, central y autonómica, ha de procurarse sus ingresos con los instrumentos financieros de que dispone. Esto será una decisión que, en el ejercicio de su autonomía financiera, tiene que adoptar cada hacienda. Independientemente de esto, la hacienda central pondrá en marcha un mecanismo de nivelación, como sabemos, para complementar los recursos de las haciendas con menor capacidad tributaria. Siendo así, deberíamos preguntarnos por qué en nuestro caso, y a pesar de la amplia descentralización de los ingresos, tanto las haciendas autonómicas como la central siguen comportándose con la lógica propia de un sistema de financiación centralizado.

En nuestra opinión, vemos dos razones que pueden explicar este comportamiento aparentemente

absurdo. En primer lugar, habría que decir que la descentralización de los ingresos ha sido un proceso que se ha producido sin guía, respondiendo a diferentes impulsos, como prueba la relativamente tardía cesión a las comunidades de capacidad normativa –esencial para la autonomía financiera– y la frecuente confusión en los impuestos cedidos, que mezcla unos y otros. Pero además, desde sus inicios, ha pesado mucho la lógica de la financiación de los servicios traspasados, que desplazaba sobre la hacienda central la responsabilidad de facilitar a las comunidades recursos suficientes para atender tales servicios.

Así, durante mucho tiempo, todas las comunidades, además de los tributos cedidos, recibían transferencias complementarias de la hacienda central sin querer entender que no es propio de un sistema descentralizado que las comunidades más ricas deban recibir recursos de la hacienda central. Deben, eso sí, disponer de los instrumentos y la capacidad normativa para procurarse sus propios ingresos, que deberían bastar para atender sus necesidades de gasto. Las transferencias (de nivelación) sólo deberían complementar los recursos de las haciendas menos ricas para permitirles financiar el nivel de prestaciones que la hacienda central pretende garantizar con carácter general.

Así pues, la descentralización de los ingresos debería llevarse hasta el punto en que las comunidades más ricas pudieran cubrir con esos instrumentos descentralizados los costes de prestar ese nivel de servicios que la hacienda central ha decidido garantizar con carácter general. Por tanto, las comunidades más ricas no habrían de recibir ninguna transferencia de nivelación.

Cuando se opta, como es nuestro caso, por un sistema de financiación descentralizado, la descentralización de los ingresos debería verse como un proceso único, un proceso que tiene unas exigencias y un final. La exigencia es que comporte la cesión de capacidades normativas suficientes para que las comunidades puedan decidir al menos su nivel de ingresos y, como hemos dicho, tiene un final, que coincide con el punto en que la recaudación por los tributos descentralizados permite a las comunidades más ricas atender sus gastos. A partir de este punto, debería operar plenamente la autonomía financiera de cada hacienda.

Además de las inercias, en el mantenimiento de la lógica operativa de un sistema de financiación centralizado ha influido también, de una parte, la comodidad que supone para las comunidades y, de otra, las posibilidades de influencia política que proporciona al gobierno central. Antes ya nos hemos referido a las ventajas que un sistema de financiación centralizado proporciona a las haciendas subcentrales, ya que no les exige el desgaste político que supone establecer impuestos y, además, les permite siempre trasladar responsabilidades sobre el gobierno central; pero también es cierto que, a cambio, un sistema centralizado otorga al gobierno central una influencia política que no tendría en un sistema descentralizado y es esta confluencia de intereses lo que se resiste al tránsito hacia una financiación descentralizada con todas sus consecuencias.

Así pues, si bien es cierto, como hemos dicho, que el nuevo sistema de financiación autonómica amplía las capacidades de las comunidades autónomas en esta materia, no apunta a la finalización de este proceso, y es lástima, pues cabe poca duda de que, con la nueva nómina de tributos cedidos, sería posible construir un auténtico sistema descentralizado, poniendo fin al actual, en el que todas las comunidades aparecen financieramente colgadas del Estado, lo cual permitiría reducir a futuro las presiones existentes sobre la hacienda central, una ventaja nada desdeñable en la presente situación.

LOS NUEVOS MECANISMOS DE NIVELACIÓN Y MÁS

Si todas las comunidades autónomas tuvieran niveles de renta por habitante similares, el problema de la financiación autonómica podría terminar con la descentralización de los ingresos. Cuando no es así, como sucede en nuestro caso, si dotásemos a todas las comunidades solamente con los mismos tributos cedidos, ocurriría que las más ricas obtendrían más recaudación por habitante que las comunidades menos ricas, con lo cual podrían prestar más y mejores servicios públicos a sus ciudadanos que las otras. Para evitar que esto suceda es para lo que los sistemas descentralizados suelen utilizar algún mecanismo de nivelación consistente, como sabemos, en transferencias de la hacienda central que complementan los recursos obtenidos por las haciendas subcentrales de menor capacidad económica y recaudatoria. Todo mecanismo de nivelación, por tanto, comporta una redistribución interterritorial de recursos.

En nuestro caso, como se ha apuntado, el mecanismo de nivelación en el actual sistema se instrumenta a través del denominado fondo de suficiencia. En el nuevo sistema de financiación autonómica, la mayor parte de las reformas que introduce afectan precisamente al mecanismo de nivelación. Frente al actual Fondo de Suficiencia, en el nuevo sistema se crea un «Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales», aunque se mantiene también el viejo Fondo de Suficiencia. Además, aparecen dos nuevos fondos con el propósito, como veremos, de mejorar la convergencia entre las comunidades autónomas. Uno, denominado «Fondo de Competitividad», cuyo propósito consiste en aproximar los recursos por habitante que proporciona el sistema de financiación, y otro, llamado «Fondo de Cooperación», que pretende aproximar los niveles de renta por habitante.

El punto de partida de todo mecanismo de nivelación consiste en saber qué es lo que se quiere «nivelar». En principio, la idea que subyace es sencilla: se pretende que todas las comunidades puedan disponer de recursos suficientes para atender sus necesidades de gasto en grado similar. A partir de aquí, la cuestión consiste en cuantificar tales necesidades, lo cual requiere, al menos inicialmente, de una decisión política. La forma más sencilla de cuantificar esas necesidades es suponiendo que son iguales por habitante. De hacerse así, las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma se calcularían simplemente multiplicando el número de sus habitantes por la cantidad de recursos por habitante que la hacienda central quiere garantizar, cantidad que se decidirá políticamente, atendiendo normalmente a la disponibilidad de recursos y al grado de satisfacción de las necesidades que quiere alcanzarse.

De esta forma, la cobertura de las necesidades de las comunidades autónomas menos ricas tendrá un doble origen. Primero, la recaudación de los tributos cedidos y, segundo, las transferencias del mecanismo de nivelación. En consecuencia, la garantía de un volumen de recursos mínimos relacionado con las necesidades de cada comunidad cuenta con la recaudación que «debería» obtener cada comunidad de los tributos cedidos, esto es, sin tener en cuenta las consecuencias recaudatorias de la utilización que hubiera podido hacer de su capacidad normativa. A esto es a lo que se denomina «recaudación normativa» y su utilización resulta obligada para que las decisiones de una comunidad, por ejemplo bajando su impuesto sobre la renta, sean siempre a su costa y no tengan consecuencias en la cuantía de las transferencias de nivelación.

Así pues, de las «necesidades de gasto» determinadas para cada comunidad habría que restar la

recaudación «normativa» de los tributos cedidos y la diferencia sería el importe de la transferencia de nivelación a realizar. Naturalmente, si queremos que todas las comunidades puedan seguir atendiendo sus necesidades, el anterior cálculo habría que hacerlo todos los años.

Una forma alternativa de «nivelar», en lugar de garantizando iguales recursos por habitante, consiste en «nivelar» el volumen y calidad de los servicios públicos ofrecidos. En tal caso, la hacienda central garantizaría a todas las comunidades una cantidad de recursos suficientes para proporcionar a sus ciudadanos un mínimo de prestaciones establecidas con carácter general, de forma que todos los ciudadanos, con independencia de la comunidad donde residan, pudieran acceder a esos niveles garantizados de servicios. Si este fuera el criterio de nivelación decidido, las necesidades de gasto de cada comunidad coincidirían con el coste de prestación en esa comunidad del nivel garantizado de servicios. De igual modo, si hemos de mantener el criterio del tiempo, habría que calcular año tras año ese coste de prestación para cada comunidad autónoma.

Aunque, formalmente, el esquema que plantea el nuevo sistema de financiación autonómica resulta similar a lo explicado, en tanto que arranca del cálculo de las necesidades de gasto para cada comunidad, la forma de hacerlo resulta muy distinta. En efecto, en el nuevo sistema de financiación, lo que se denomina «necesidades de gasto» es sencillamente la suma de los recursos de que dispone cada comunidad autónoma en el año base más los que le correspondan al distribuirse los nuevos recursos adicionales, aportados por el Estado. No existe, por tanto, un criterio que trate de aproximar aquellas necesidades. Lo que se compromete con esta fórmula es, en realidad, que ninguna comunidad vea reducidos sus recursos ocurra lo que ocurra.

Con el nuevo sistema sí se introduce, en cambio, una suave modificación sobre la anterior pauta distributiva de los recursos totales entre las comunidades, ya que los recursos adicionales aportados por el Estado se distribuyen, como veremos, con nuevos criterios que se explican en el documento aprobado. Una vez calculadas las necesidades de gasto para cada comunidad autónoma en el año base, se deciden los recursos que las financiarán. Sin embargo, a partir de aquí, al igual que ocurre con el sistema actual, no vuelven a calcularse «necesidades de gasto» en años sucesivos, sino que lo que se establecen son reglas de evolución en el tiempo de los recursos, aproximadamente vinculadas al crecimiento de la recaudación tributaria. Por tanto, en sentido estricto, el sistema nunca ha tratado de estimar la evolución de las necesidades de gasto, con lo cual no es extraño que se hayan planteado problemas de financiación a muchas comunidades, especialmente en aquellas donde la evolución de la población –y con ella de las necesidades de gasto– se ha situado por encima de la media. En el nuevo sistema se pretende solventar este grave problema introduciendo la evolución de la población, lo cual atenuará, sin duda, los problemas de suficiencia tradicionalmente suscitados, aunque sin ofrecer una solución consistente, dado que la evolución de los ingresos no tiene por qué coincidir en el tiempo con la evolución de las necesidades de gasto. En estos momentos, por ejemplo, es muy probable que la evolución de las necesidades de gasto vaya por delante de la evolución de los ingresos; en cambio, en los próximos años, cuando la hacienda central se esfuerce para reducir el déficit público, probablemente sucederá lo contrario.

La introducción de la variable población en el nuevo sistema se hace en dos momentos. En primer lugar, al tiempo de distribuir entre las comunidades los nuevos recursos adicionales que se integran en el sistema; y, en segundo lugar, se utiliza la población actualizada cada año al tiempo de distribuir

los recursos del nuevo fondo de garantía de los Servicios Públicos Fundamentales. Como hemos dicho, el cálculo de las llamadas necesidades de gasto –que, en realidad, son los recursos puestos por el sistema a disposición de cada comunidad autónoma– se hace, en el nuevo sistema, añadiendo a los recursos que le proporciona el sistema actual los que le correspondan de la distribución de los recursos adicionales aportados por la hacienda central. En 2009, primer ejercicio de aplicación del nuevo sistema, los recursos adicionales están integrados por cuatro bloques distintos cada uno, con sus propios criterios de distribución entre las comunidades.

- El primer bloque (4.900 millones de euros) se subdivide, a su vez, en dos partes. Una primera, con el 75% de esos recursos, que se distribuirá entre las comunidades de acuerdo con la variación de la población registrada entre 1999 y 2009. La segunda parte, esto es, el 25% restante, se distribuirá atendiendo a tres variables, a saber: la población, el número de personas dependientes potenciales y el número de personas dependientes reconocidas como tales.
- El segundo bloque, de 50 millones de euros, se distribuirá entre las comunidades cuya dispersión de la población sea superior a la media.
- El tercer bloque, también de 50 millones de euros, se distribuirá entre aquellas comunidades que tengan una densidad de población superior a la media.
- Y, finalmente, un cuarto bloque, que dispondrá de los recursos necesarios para multiplicar por 2,5 los actuales recursos de las comunidades destinados a normalización lingüística.

Es de notar, como se dice en el acuerdo aprobado, que los criterios utilizados en la distribución de estos recursos adicionales intentan aproximar las necesidades de gasto, utilizando para ello la variable población ponderada por un conjunto de variables no poblacionales con objeto de captar la influencia de los costes diferenciales.

Como vimos anteriormente, la decisión de nivelar puede referirse al volumen de recursos por habitante, pero también puede hacerse tratando de igualar el nivel de prestación de los servicios o de determinados servicios y, al parecer, tal es el criterio implícito en el nuevo sistema de financiación, al menos para los servicios públicos fundamentales. De ser así, es evidente que el volumen de recursos que la hacienda central tendría que garantizar a cada comunidad autónoma para que, en efecto, pudieran prestar ese nivel de servicios debería ser su coste de prestación de los servicios en cuestión. Siendo, sin duda, más equitativo este criterio de nivelación, su cálculo resulta también más complejo.

Idealmente, deberíamos estimar una función para cada servicio público y comunidad que relacionase sus costes de prestación con el nivel de prestación. Sin embargo, los costes de prestación a tomar en cuenta no debieran ser los reales sino, en parte, unos costes estándar con criterios comunes para todas las comunidades, de forma que no se computaran como tales las ineficacias y, en parte, los costes diferenciales de cada comunidad que políticamente se decidiese asumir. Es evidente, pues, que las dificultades que supone una medición correcta de tales costes puede llevar a simplificaciones transitorias que, sin embargo, no deberían obviar la necesidad de disponer de una información fiable a medio plazo.

La ponderación de los habitantes que se hace en el nuevo modelo de financiación constituye un intento de captar el impacto sobre las necesidades de gasto de cada comunidad, por una parte, de que no todos los habitantes son usuarios de todos los servicios públicos y, por otra, de los costes diferenciales por usuario que pueden existir entre unas y otras comunidades. La pretensión, sin duda,

es buena. El problema es que, careciendo de datos, de estimaciones de costes, las ponderaciones incorporarán con frecuencia un componente arbitrario resultado de la negociación.

A partir del cálculo de las necesidades de gasto para cada comunidad autónoma referidas al año base, el nuevo sistema explica cuáles son los recursos con que van a financiarse tales necesidades y cómo funcionan. El primer bloque de recursos lo constituyen los tributos cedidos a que anteriormente nos hemos referido. Sin embargo, en lugar de quedar asignados a cada comunidad, como sucede en el actual sistema, en el nuevo sistema cada comunidad debe aportar el 75% de la recaudación normativa de sus tributos cedidos al Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. El Estado, por su parte, aportará a este fondo recursos hasta alcanzar el 80% de los ingresos tributarios de las comunidades autónomas.

Los recursos de este Fondo de Garantía, según señala el acuerdo, «tienen por objeto garantizar que cada comunidad recibe los mismos recursos por “unidad de necesidad” para financiar los servicios públicos fundamentales» integrados por la educación, la sanidad y los servicios sociales. A tal fin, el Fondo de Garantía se distribuirá entre las comunidades «atendiendo a las siguientes variables que determinan la unidad de necesidad o población ajustada». Las variables utilizadas son siete: la población en cuatro versiones¹, que podemos suponer que tratan de ajustar a los usuarios, y otras tres variables (superficie, dispersión e insularidad) que tendrían que captar los costes diferenciales por usuario. La distribución del Fondo de Garantía se hace, al parecer, por cada variable, cuya «ponderación» equivale simplemente a la porción del Fondo que se le asigna.

No cabe duda de que, en los servicios fundamentales –sanidad, educación y servicios sociales–, el número de usuarios está estrechamente vinculado con la edad y, por tanto, al tenerse esto en cuenta en el nuevo sistema, la distribución de los recursos se ajustará mejor a las necesidades reales que con el sistema actual. Si a esto añadimos que el cálculo y distribución del Fondo de Garantía se hará año a año, utilizando *datos actualizados* de población, la mejora es evidente. No tiene sentido, tampoco en el actual sistema, ignorar la población realmente existente en cada momento, pues a pesar de todas las matizaciones que pueden hacerse, será siempre la población real la variable con mayor influencia sobre las necesidades de gasto.

Sin embargo, si queremos progresar en el cálculo de las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma para prestar un nivel determinado en los servicios públicos fundamentales, sería aconsejable proceder a calcular tales costes. No parece razonable utilizar «indicadores» de costes. Habitualmente se utilizan «indicadores» cuando se trata de medir variables cualitativas y, por tanto, no cuantificables. En cambio, tiene menos sentido utilizarlos con variables, como los costes, que son cuantitativos por naturaleza.

En los acuerdos aprobados se habla de la creación, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, de un Comité Técnico Permanente de Evaluación que debe informar sobre el funcionamiento del sistema. En nuestra opinión, dicho comité podría elaborar una propuesta metodológica, una especie de plan de cuentas, para que, con criterios homogéneos, cada comunidad autónoma pudiera proceder al cálculo de los costes de cada uno de los servicios públicos fundamentales, relacionándolos con los niveles de prestación. *Hasta que no se disponga de esa*

información no podremos estar seguros de que los recursos que el sistema proporciona a cada comunidad autónoma resultan suficientes para ofrecer a sus respectivos ciudadanos el nivel de servicios que la hacienda central quiere garantizar en todo el territorio.

Pero, además de disponer de los recursos necesarios, si la hacienda central está realmente decidida a que cualquier ciudadano, resida donde resida, pueda acceder a unos mismos niveles de prestación en los servicios públicos fundamentales, tendría que garantizar que los recursos provenientes de ese Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales se destinarán por las comunidades total y exclusivamente a esa finalidad.

Junto con el Fondo de Garantía, y después de explicar de qué recursos se nutre y cuáles son los criterios para distribuirlos entre las comunidades, aparece un último punto, denominado «Transferencia de Garantía», una nueva variable que hay que calcular para cada comunidad y que consiste en la diferencia entre lo aportado por cada comunidad al Fondo de Garantía –el 75% de sus tributos cedidos– y lo que recibe del mismo al distribuirse. Se trata, pues, de un cálculo que no tiene en principio consecuencias financieras, pero que servirá para visualizar cuáles son las comunidades que «aportan» más recursos de los que se llevan y cuáles son las que, por el contrario, se llevan más recursos de los que «aportan»². Estamos, por tanto, ante unos cálculos con aroma de «balanzas fiscales» que merecen algún comentario.

Como es sabido, nuestro diseño constitucional dibuja tres niveles de gobierno. Cada nivel de gobierno dispone de un espacio físico en el que ejercer las competencias que la Constitución le atribuye. Así, cada gobierno local dispone de un territorio y de unas competencias, y el conjunto de los gobiernos locales cubre todo el territorio nacional. De igual modo, las comunidades autónomas disponen de un espacio acotado y de unas competencias constitucionales y, en su conjunto, vuelven a cubrir todo el territorio nacional. Finalmente, el gobierno central dispone también de unas competencias constitucionales y de un espacio que coincide con todo el territorio nacional. En consecuencia, sobre cualquier parte del territorio –y sobre cualquier ciudadano– operan los tres niveles de gobierno como tres capas superpuestas que no colisionan por razón de sus diferentes competencias. En la materia que nos ocupa, cada ciudadano mantiene relaciones con los tres niveles de gobierno, a cada uno de los cuales paga impuestos y de cada uno de los cuales recibe diversos servicios.

En este esquema, las transferencias de nivelación se sitúan necesariamente en la capa superior, la correspondiente al gobierno central, por la obvia razón de que es el único gobierno cuya jurisdicción alcanza a todo el territorio nacional y, por tanto, el único que puede definir políticas que afecten a todas las comunidades. Las transferencias de nivelación constituyen gastos de los presupuestos generales del Estado y se financian con los ingresos de ese mismo presupuesto.

Es obvio que, al margen de lo anterior, pueden realizarse estudios para tratar de averiguar, en sentido económico, cuál es el origen territorial de los recursos destinados a la nivelación y cuál su destino. Y es probable –y desde luego sería lo deseable– que los recursos tuvieran su origen en las comunidades más ricas y se destinaran a las menos ricas. Sin embargo, este hecho no debería hacernos olvidar que se trata de recursos captados y aplicados por la hacienda central, de recursos que se mueven en la tercera capa o nivel de gobierno. Y, por tanto, que será ahí donde debe

decidirse su volumen y pauta distributiva. No se trata, pues, de «aportaciones» efectuadas por las comunidades más ricas. Los recursos, como hemos visto, tienen su origen en los tributos establecidos por la hacienda central con carácter general, esto es, en tributos aprobados por las Cortes Generales y que soportan todos los ciudadanos por igual. Son exacciones que debemos suponer que exigen igual esfuerzo a todos los ciudadanos, ya que, de no ser así, habría que reformar el sistema fiscal. Por tanto, los recursos de la nivelación ni son «aportados» por las comunidades más ricas ni suponen un esfuerzo adicional para nadie. Por eso no nos parece acertado introducir en el nuevo sistema esa visión de que unas comunidades «aportan» y otras «reciben». Cuando alguien aporta se sobreentiende que se trata de algo suyo, en cuyo caso puede decidir cuánto aporta. Hablar de lo que «aporta» una comunidad implica entender que todos los ingresos que satisfacen sus residentes se atribuyen, de alguna manera, a la comunidad en cuestión y es la comunidad la que «aporta» para la nivelación o incluso «aporta» al Estado, una forma esta de ver las cosas que hace invisible el nivel central. Es la hacienda central la que establece y recauda sus impuestos de todos los ciudadanos; no son «aportados» por las comunidades.

Resulta sorprendente que, incluso en el gobierno central, no se aprecie con frecuencia la diferencia, que no es de matiz sino de concepción política del Estado. Las confederaciones se financian con las aportaciones de sus miembros, mientras que una característica básica de una organización federal consiste en la capacidad para establecer impuestos –con autonomía– cada nivel de gobierno, también el gobierno central.

Hasta aquí, la cobertura de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas en el nuevo sistema tiene dos componentes. Primero, el 25% de los tributos cedidos que retiene cada comunidad –como sabemos, el 75% restante lo aporta al Fondo de Garantía– y, segundo, la participación que le corresponde en el Fondo de Garantía. Además, y este es el tercer componente, existe el Fondo de Suficiencia Central, que cubrirá las diferencias que pudieran existir hasta completar las necesidades totales de gasto. Así pues, como en el sistema actual, el Fondo de Suficiencia opera como instrumento de cierre, aunque cabe suponer que en el nuevo sistema tendrá menos entidad.

Como advertimos anteriormente, la evolución de los recursos en el tiempo no se hace, como cabría esperar, atendiendo a la evolución de las necesidades de gasto, sino que se produce dependiendo de cómo evolucionen los ingresos. La evolución de los ingresos por tributos cedidos determinará los dos primeros componentes (el 25% de los tributos cedidos territorializados y el Fondo de Garantía). Por su parte, la evolución del Fondo de Suficiencia atiende a la evolución de los ingresos del Estado por tributos no cedidos (ITE). Dado que los recursos del Fondo de Garantía se calculan cada año, así como también las variables utilizadas en su distribución, cabe esperar que las tensiones financieras sean de mucha menor entidad que las registradas con el actual sistema, sobre todo si se lleva al ánimo de las comunidades lo que significa el ejercicio de la autonomía financiera.

Como una especie de complemento del nuevo sistema, se han creado dos fondos, llamados Fondo de Competitividad y Fondo de Cooperación, que operan con independencia del sistema de financiación autonómica propiamente dicho.

FONDO DE COMPETITIVIDAD

Aparentemente, los recursos de este fondo, que provienen de los presupuestos del Estado, se destinarán a reducir las diferencias de financiación por habitante que pueden existir entre las comunidades, propósito que tendría sentido si el objetivo de la nivelación fuese proporcionar a todas las comunidades iguales recursos por habitante (ajustado). En tal caso, este fondo podría ser un instrumento para alcanzar suavemente tal objetivo. Sin embargo, en ninguna parte del acuerdo se señala expresamente tal objetivo; es más, de alcanzarse, en absoluto garantizaría, por lo antes explicado, que todas las comunidades pudieran ofrecer el mismo nivel de servicios fundamentales, que parece ser el propósito implícito de la nivelación.

Pero tampoco está claro en el texto del acuerdo –habrá que esperar a la ley– que el fondo se destine solamente a aquella finalidad, puesto que, al referirse a los beneficiarios, no sólo se habla de comunidades con financiación por habitante inferior a la media, sino que añade «o a su capacidad fiscal», lo cual parecería abrir los recursos del fondo a aquellas comunidades que aportasen más recursos al Fondo de Garantías de los que obtienen del mismo. En tal caso, el Fondo de Competitividad operaría como un mecanismo de último recurso «suavizador» de la redistribución interterritorial.

Y, para complicar más las cosas, también se dice que es propósito del Fondo de Competitividad incentivar «la capacidad fiscal en todas y cada una de las comunidades autónomas y (desincentivar) la competencia fiscal a la baja», un propósito que únicamente requiere calcular adecuadamente la recaudación normativa. Habrá, pues, que esperar a la ley para conocer con alguna precisión el cometido de este nuevo fondo, nada claro en los acuerdos.

FONDO DE COOPERACIÓN

En este caso, los acuerdos precisan algo mejor al propósito del nuevo fondo de cooperación, que consiste en estimular «el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta». Por tanto, aunque meritorio en sus propósitos, este fondo nada tiene que ver con el sistema de financiación de las comunidades autónomas, cuya finalidad consiste, como sabemos, en financiar los servicios públicos prestados por las comunidades. Ocuparse de «la convergencia regional en términos de renta» es algo que habría que inscribir en las políticas de desarrollo cuya lógica poco tiene que ver con la lógica de la financiación pública descentralizada.

Hecha esta salvedad metodológica, habría que añadir que la configuración del Fondo de Cooperación resulta pintoresca desde cualquier perspectiva y sólo puede entenderse si se ha construido a partir de beneficiarios y beneficios previamente determinados. Cómo si no puede entenderse que para resultar beneficiarias las comunidades deban cumplir alguna de tres condiciones, siendo la tercera «que teniendo un crecimiento de población inferior al 90% de la media [...] tengan una densidad de población por kilómetro cuadrado inferior a la cifra resultante de multiplicar por 1,25 la densidad media». Resulta más directo, como se hace con Ceuta y Melilla, asignar directamente sin más una cantidad de este fondo. Decir, en cambio, que con este fondo –al que inicialmente se destinarán 1.200 millones de euros– se pretende estimular la convergencia regional produce cierto bochorno.

En resumen, como decíamos al principio, el nuevo sistema de financiación resulta más complejo, menos comprensible para los ciudadanos en general y, sin embargo, no acaba de solucionar los dos

problemas nucleares de cualquier sistema de financiación. La autonomía financiera de las comunidades es ahora más posible al haberse ampliado la nómina de tributos cedidos y las capacidades normativas. No obstante, si no se clarifica adecuadamente el mecanismo de nivelación que, no lo olvidemos, proporciona a las comunidades menos ricas la mitad o más de sus ingresos totales, será difícil cuadrar el mecanismo. Es cierto, como hemos visto, que el nuevo sistema evitará tensiones financieras tan agudas como las producidas por el actual, y eso es bueno, pero también sigue siendo cierto que no explica qué es lo que quiere nivelarse ni se abre el camino para calcular costes de forma que puedan determinarse con cierta precisión las verdaderas necesidades de gasto de cada comunidad.

En esta necesidad de clarificar el mecanismo de nivelación cobra especial relevancia insistir en que se trata de un cometido que corresponde a la hacienda central. Las transferencias de nivelación se deciden en las Cortes Generales, puesto que se trata de recursos que provienen de los tributos del Estado. La hacienda central, como cualquier otra hacienda que opere con autonomía, decide sus ingresos y gastos de acuerdo con sus competencias constitucionales. Y es esta hacienda la que garantiza a todas las haciendas autonómicas que dispondrán de un volumen de recursos mínimos que les permita atender a sus gastos. Las comunidades ricas hoy pueden dejar de serlo mañana; la hacienda central, en cambio, siempre podrá garantizar la nivelación.

¹. Se trata de la «población protegida equivalente» que aproxima la distinta utilización que hacen los ciudadanos de la sanidad según edades; la aproximación a los usuarios en la educación se hace tomando la «población menor de 16 años»; y la aproximación a los usuarios de los servicios sociales, utilizando la «población con más de 65 años». También aparece como variable separada la población sin ninguna ponderación.

². Dado que el Fondo de Garantía también aporta recursos al Estado, la suma algebraica de todas las «Transferencias de Garantía» no será cero. Debe coincidir con la aportación del Estado.