INFORME
DE LA COMISSIÓ
D'EXPERTS
PER A LA REVISIÓ
DEL MODEL
DE FINANÇAMENT
AUTONÒMIC

JULIOL 2017

COMISSIÓ D'EXPERTS PER A LA REVISIÓ DEL MODEL DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC

ESTE INFORME COMPLIX L'ACORD DEL CONSELL DE MINISTRES DE 10 DE FEBRER DE 2017, PEL QUAL ES VA CONSTITUIR LA COMISSIÓ D'EXPERTS PER A LA REVISIÓ DEL MODEL DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC

ÍNDEX

Mandat de la Comissió d'Experts per a la Revisió del Model de Finançament Autonòmic i metodologia de treball 1

CAPÍTOL 1.
DIAGNÒSTIC DEL VIGENT SISTEMA DE FINANÇAMENT… 3

1. Introducció 3

2. Estructura i resultats del model actual 3
   2.1. Capacitat tributària 4
   2.2. La població ajustada 5
   2.3. La transferència del Fons de Garantia de Servicis Públics Fonamentals 6
   2.4. Altres fons de caràcter vertical 6
   2.5. Els resultats del sistema 7
   2.6. Evolució del finançament agregat 10

3. Els problemes del model actual 12
   3.1. Qüestions d'equitat: està ben repartit el finançament autonòmic? 13
   3.2. Qüestions d'eficiència i incentius 15
   3.3. La regulació dels tributs cedits 17

4. Suficiència i equilibri vertical 18
   4.1. Suficiència i equilibri vertical en el model 2009 19
   4.2. Evolució dels ingressos de les administracions públiques… 20
   4.3. Evolució dels gastos de les administracions públiques 22
   4.4. Desequilibris pressupostaris de les administracions públiques 23
   4.5. Anàlisi específica de l'evolució del gasto associat a servicis públics fonamentals 24

CAPÍTOL 2.
FINANÇAMENT AUTONÒMIC, ESTAT DE BENESTAR I ANIVELLAMENT VERTICAL 32

1. Introducció 32

2. Finançament autonòmic i anivellament vertical 35

3. Recursos per a sostindre l'estat de benestar 36
   3.1. Prioritzar igualment els servicis públics fonamentals de les diferents administracions públiques 37
   3.2. Escenaris de gasto a finançar 39

4. Alternatives de finançament 40

5. Ampliació de l'espai fiscal de les comunitats autònomes. 41

6. Conclusions 42

Annex 44

CAPÍTOL 3.
TRIBUTS CEDITS I PROPIS DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES 48

1. Introducció i algunes qüestions generals 48

2. L'impost sobre la renda de les persones físiques 50

3. L'IVA i els impostos especials 53

4. L'impost sobre el patrimoni. 55

5. L'impost sobre successions i donacions 57

6. L'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats 58

7. Tributs propis i fiscalitat ambiental 58

8. Taxes i copagaments 59

9. Administració tributària 60
9.1. Situació actual 60
9.2. Proposta d'administració tributària integrada 62

CAPÍTOL 4.
NECESSITATS RELATIVES DE GASTO, ANIVELLAMENT I ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC 65

1. Introducció i qüestions generals 65

2. Estructura general de l'indicador de població ajustada 68

3. Recomanacions sobre els indicadors de necessitat 69
3.1. Sanitat 69
3.2. Educació 70
3.3. Servicis socials i altres programes de protecció social 70
3.4. Altres servicis 71
3.5. Correccions per factors geogràfics i costos fixos 71

4. Factors addicionals a considerar 72

5. Anivellament i estructura del sistema de finançament 73
5.1. Posada en marxa del sistema 75

6. Competències no homogènies 76

7. L'índex d'evolució de l'aportació estatal al sistema de finançament autonòmic… 77

8. Entregues a compte 77

CAPÍTOL 5.
ESPECIALITATS TERRITORIALS, ASPECTES INSTITUCIONALS I RECURSOS FORA DEL SISTEMA 80

1. Règims especials de finançament: règims forals i especialitats en el sistema comú 80
1.1. Introducció i qüestions generals 80
1.2. Sobre els règims forals 80
1.3. Especialitats en el sistema de finançament comú 81
1.3.1. Sobre el règim especial de Canàries 81
1.3.2. Sobre el règim especial de Ceuta i Melilla 82
2. Aspectes institucionals 83
2.1. Reformes institucionals 83
2.2. Lleialtat institucional 85
2.3. Coordinació en l'àmbit de la sanitat 86

3. Fons de Compensació Interterritorial 87

4. Estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera 89
4.1. Situació actual… 89
4.2. Propostes 91

VOTS PARTICULARS 96

Vot particular presentat pel Sr. Juan Manuel Rodríguez Poo, expert proposat per la comunitat autònoma de Cantàbria; el Sr. Alain Cuenca García, expert proposat per la comunitat autònoma d'Aragó; la Sra. Natividad Fernández Gómez, experta proposada per l'Administració general de l'Estat; la Sra. Elena Manzano Silva, experta proposada per la comunitat autònoma d'Extremadura; el Sr. Jaime Rabanal García, expert proposat per la comunitat autònoma de Castella i Lleó, i el Sr. Juan José Rubio Guerrero, expert proposat per la comunitat autònoma de La Rioja 97

Vot particular presentat pel Sr. Francisco Adame Martínez, expert proposat per la comunitat autònoma d'Andalusia; el Sr. Jesús F. Santos Peñalver, expert proposat per la comunitat autònoma de Castella - la Manxa, i la Sra. Elena Manzano Silva, experta proposada per la comunitat autònoma d'Extremadura 103

Vot particular presentat pel Sr. Ángel de la Fuente Moreno i el Sr. Manuel Lagares Calvo, experts proposats per l'Administració general de l'Estat, i parcialment subscrit pel Sr. Jorge Onrubia Fernández, expert proposat per la Comunitat de Madrid 112

Vot particular presentat pel Sr. Juan Manuel Rodríguez Poo, expert proposat per la comunitat autònoma de Cantàbria i el Sr. Alain Cuenca García, expert proposat per la comunitat autònoma d'Aragó 119

Vot particular presentat pel Sr. Francisco Pérez García, expert proposat per la Comunitat Valenciana 121

Vot particular presentat pel Sr. Arturo Melián González, expert proposat per la comunitat autònoma de Canàries 131

Vot particular presentat per la Sra. Elena Manzano Silva, experta proposada per la comunitat autònoma d'Extremadura 135

Vots particulars presentats pel Sr. Guillem López i Casasnovas, expert proposat per la comunitat autònoma de Balears 145

Vot particular presentat pel Sr. Jorge Onrubia Fernández, expert proposat per la Comunitat de Madrid 160

Mandat de la Comissió d'Experts per a la Revisió del Model de Finançament Autonòmic i metodologia de treball

La Conferència de Presidents Autonòmics celebrada el 17 de gener de 2017 va acordar crear, en el termini màxim d'un mes, una comissió d'experts integrada per persones proposades per l'Estat, les comunitats autònomes i les ciutats amb estatut d'autonomia amb la finalitat de fer els treballs preparatoris per al disseny d'un nou model de finançament autonòmic. En compliment d'este acord, el Consell de Ministres va adoptar el passat 10 de febrer de 2017 l'Acord de constitució d'una Comissió d'Experts per a la Revisió del Model de Finançament Autonòmic.

Tal com establix l'Acord de la Conferència de Presidents, el mandat de la Comissió ha sigut el de realitzar les anàlisis necessàries per a la formulació d'un nou model de finançament fonamentat en els principis de solidaritat, suficiència, equitat, transparència, corresponsabilitat fiscal i garantia d'accés dels ciutadans als servicis públics en funció del seu cost efectiu.

El Consell de Ministres va determinar en l'Acord de creació de la Comissió que estaria integrada per 5 membres proposats per l'Estat (un dels quals actuaria com a president) i pels 16 que havien proposat les comunitats autònomes i les ciutats amb estatut d'autonomia. Així mateix, es va establir un termini de sis mesos per a realitzar els seus treballs que conclouria el 10 d'agost de 2017, i va acabar les seues funcions amb l'emissió d'un informe en el qual s'arreplegarien les seues propostes i conclusions.

La Comissió d'Experts l'han integrada els membres següents:

El Sr. Manuel González Sánchez, expert proposat per l'Administració general de l'Estat i el president de la Comissió.

La Sra. Natividad Fernández Gómez, experta proposada per l'Administració general de l'Estat.

El Sr. Ángel de la Fuente Moreno, expert proposat per l'Administració general de l'Estat.

La Sra. M.ª Antonia Monés Farré, experta proposada per l'Administració general de l'Estat.

El Sr. Manuel Lagares Calvo, expert proposat per l'Administració general de l'Estat.

El Sr. Santiago Lago Peñas, expert proposat per la comunitat autònoma de Galícia.

El Sr. Francisco David Adame Martínez, expert proposat per la comunitat autònoma d'Andalusia.

El Sr. Roberto Fernández Llera, expert proposat per la comunitat autònoma del Principat d'Astúries.

El Sr. Juan Manuel Rodríguez Poo, expert proposat per la comunitat autònoma de Cantàbria.

El Sr. Juan José Rubio Guerrero, expert proposat per la comunitat autònoma de La Rioja.

El Sr. José Carlos Sánchez de la Vega, expert proposat per la comunitat autònoma de la Regió de Múrcia.

El Sr. Francisco Pérez García, expert proposat per la Comunitat Valenciana.

El Sr. Alain Cuenca García, expert proposat per la comunitat autònoma d'Aragó.

El Sr. Jesús Fernando Santos Peñalver, expert proposat per la comunitat autònoma de Castella - la Manxa.

El Sr. Arturo Melián González, expert proposat per la comunitat autònoma de Canàries.

La Sra. Elena Manzano Silva, experta proposada per la comunitat autònoma d'Extremadura.

El Sr. Guillem López i Casasnovas, expert proposat per la comunitat autònoma de les Illes Balears.

El Sr. Jorge Onrubia Fernández, expert proposat per la Comunitat de Madrid.

El Sr. Jaime Rabanal García, expert proposat per la comunitat autònoma de Castella i Lleó.

El Sr. Miguel Ángel Pérez Castro, expert proposat per la Ciutat de Melilla.

El Sr. Joaquín Aranda Gallego, expert proposat per la Ciutat de Ceuta.

La Comissió va celebrar la primera reunió el 23 de febrer i des de llavors s'ha reunit pràcticament cada setmana. Així, s'han celebrat en total 19 reunions, incloent les del Ple de la Comissió i les de la ponència que es va constituir en el seu si, i han participat en totes la gran majoria dels membres de la Comissió. Cal assenyalar que la mateixa comissió va consensuar la llista de temes a tractar.

Tant en les reunions de la Ponència com en les del Ple, així com per via telemàtica, s'ha produït un fluid intercanvi d'idees, aportació de treballs, anàlisi i debat d'estos que ha conduït a l'elaboració final d'este informe.

De conformitat amb l'esquema acordat, este informe ha quedat estructurat finalment en 5 capítols:

1. Diagnòstic del vigent sistema de finançament
2. Finançament autonòmic, estat del benestar i anivellament vertical
3. Tributs cedits i propis de les comunitats autònomes
4. Necessitats relatives de gasto, anivellament i estructura del sistema de finançament autonòmic
5. Especialitats territorials, aspectes institucionals i recursos fora del sistema.

D'altra banda, s'arrepleguen al final de l'informe els vots particulars preparats per alguns experts.

CAPÍTOL 1

DIAGNÒSTIC DEL VIGENT SISTEMA DE FINANÇAMENT

1. Introducció

1. En les últimes dècades, Espanya ha passat de tindre una estructura política quasi completament centralitzada a situar-se entre els països més descentralitzats de l'OCDE. Actualment, les comunitats autònomes (CA) són la major de les administracions públiques espanyoles (AP), absorbixen més d'un terç del seu gasto final total i més de la mitat del seu personal, i gestionen molts dels servicis públics amb una incidència més directa sobre el benestar dels ciutadans, incloent la sanitat, l'educació i els servicis socials.

2. Al llarg d'estes dècades de descentralització creixent del gasto i de l'ingrés, el sistema de finançament de l'estat autonòmic ha anat evolucionant sense un disseny explícit d'on es volia arribar a llarg termini. En un primer moment, va caldre improvisar un model *ad hoc* basat en la transferència dels recursos pressupostats per a cada competència que permetera que els servicis públics que s'anaven transferint a les noves administracions autonòmiques continuaren funcionant amb normalitat. Una vegada conclosa esta etapa inicial, els successius acords de finançament s'han traduït en un gradual augment de l'autonomia tributària de les comunitats autònomes i en una creixent complexitat del model, sense arribar a resoldre els problemes d'equitat subjacents. El resultat final ha sigut un sistema complex i poc transparent, amb greus problemes d'equitat i eficiència.

3. La Comissió d'Experts creada per mandat de la recent Conferència de Presidents, aprenent de l'experiència dels successius models de finançament que hem tingut, tractarà de proposar una reforma que servisca per a dotar amb un disseny adequat un dels elements més crítics de la nostra arquitectura legal. En este context, el present capítol arreplega el nostre diagnòstic dels principals problemes del model actual.

4. La resta d'este primer capítol de l'informe està organitzat de la manera següent. En la secció 2 es realitza un repàs breu de l'estructura de l'actual model de finançament autonòmic i dels seus resultats financers. En la secció 3 s'arreplega una anàlisi dels principals problemes del sistema i la secció 4 es dedica a la suficiència i l'equilibri vertical en el repartiment de recursos entre els diferents nivells de l'Administració.

2. Estructura i resultats del model actual

5. L'actual sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i de les ciutats amb estatut d'autonomia (SFA) apareix regulat en la Llei 22/2009, de 18 de desembre. L'SFA integra el

finançament de la totalitat dels servicis traspassats a través dels tributs cedits (capacitat tributària), de la transferència del Fons de Garantia de Servicis Públics Fonamentals (Fons de Garantia) i del Fons de Suficiència Global (FSG). A més, la Llei 22/2009 establix els Fons de Convergència Autonòmica, dotats amb recursos addicionals de l'Estat: el Fons de Competitivitat i el Fons de Cooperació.

2.1. Capacitat tributària

6. La Llei 22/2009 denomina capacitat tributària el conjunt dels següents recursos tributaris:[1]

- La recaptació dels tributs totalment cedits: impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats (ITPAJD), impost sobre successions i donacions (ISD), impost especial sobre determinats mitjans de transport (IEDMT), tributs sobre el joc, taxes afectes als servicis traspassats, tipus estatal especial de l'impost especial sobre hidrocarburs (IH) i impost sobre l'electricitat.

- Tributs parcialment cedits: tarifa autonòmica de l'impost sobre la renda de les persones físiques (IRPF), que correspon a una participació del 50 % en el rendiment de l'impost, sense considerar les competències normatives, cessió del 50 % de la recaptació de l'impost sobre el valor afegit (IVA) i del 58 % de la recaptació líquida dels impostos especials sobre la cervesa, productes intermedis, alcohols i begudes derivades i sobre les labors del tabac, així com de la recaptació de l'IH derivada de l'aplicació del tipus estatal general.

7. Les comunitats autònomes disposen, a més, de competències normatives i de gestió en alguns d'estos impostos, com es reflectix en el quadro 1.

Quadro 1. Recursos i competències normatives en matèria tributària cedits a les comunitats autònomes

	% de cessió dels rendiments	*capacitat normativa*	*gestió de l'impost*	*Criteri de repartiment entre CA*
Societats	0 %	no	no	----------
IRPF	50 %	sí	no	residència del contribuent
IVA	50 %	no	no	consum en la comunitat
Especials	58 %	no	no	consum en la comunitat
Electricitat	100 %	no	no	consum en la comunitat
*IVMDH/IH tram autonòmic**	100 %	sí	no	consum en la comunitat
*Matriculació***	100 %	sí	no	residència del contribuent

[1] També s'han cedit a les CA els rendiments de l'impost sobre depòsits en entitats de crèdit i part dels de l'impost sobre activitats de joc. Com que la creació d'estos impostos és posterior a l'últim acord de finançament, estos encara no s'han integrat formalment en l'SFA. Així mateix, tampoc es computa dins de la denominada capacitat tributària de les CA en el sistema la recaptació que perceben per l'impost sobre el patrimoni (IP).

Patrimoni	100 %	sí	sí	residència del contribuent
Successions i donacions	100 %	sí	sí	residència del difunt o del donatari, ubicació dels béns immobles
ITPAJD	100 %	sí	sí	fet imposable en la Comunitat
Tributs sobre joc	100 %	sí	sí	joc en la Comunitat

(*) Començant en 2013, l'impost sobre les vendes minoristes de determinats hidrocarburs (IVMDH) desapareix com a tal i passa a integrar-se en l'impost especial sobre hidrocarburs, per al qual s'establix un tipus autonòmic que pot variar d'una comunitat a una altra.
(**) Encara que la llei ho permet, cap comunitat autònoma ha assumit la gestió d'este impost.

8. Una distinció important és la que existix entre la recaptació real i la recaptació normativa o teòrica dels tributs cedits a les comunitats autònomes. Esta última magnitud intenta aproximar el que cada comunitat hauria recaptat si totes aplicaren les mateixes escales impositives i foren igualment eficients en la gestió dels tributs que recapten directament. La magnitud rellevant a l'efecte dels càlculs que exigix el model és la recaptació normativa. Això és, les aportacions de les comunitats autònomes als mecanismes d'anivellament horitzontal i les transferències estatals que estes reben depenen dels seus ingressos tributaris teòrics, però no dels seus ingressos reals. D'esta manera, les comunitats que decidisquen incrementar la pressió fiscal sobre els ciutadans o milloren l'eficiència en la gestió dels tributs que recapten directament es quedaran amb tots els ingressos addicionals obtinguts per esta via, mentres que les que rebaixen els seus tipus impositius o gestionen de manera ineficient els seus tributs suportaran els costos íntegres de les seues actuacions, sense que el sistema de finançament compense de cap manera la corresponent pèrdua d'ingressos.

2.2. La població ajustada

9. Un altre element important del sistema espanyol de finançament autonòmic és la fórmula de la població ajustada. El quadro 2 mostra les variables que s'utilitzen en esta fórmula i les seues ponderacions, això és, la fracció de la població total que es distribuïx entre CA en proporció a cada variable de cara a calcular la població ajustada per costos relatius. Així, per exemple, la població total pondera un 30 % i la superfície un 1,8 %, mentres que un 0,6 % es reserva per a la insularitat. La dispersió de la població es mesura a través del nombre d'entitats singulars de població existent en cada territori. La població protegida equivalent a l'efecte de gasto sanitari es calcula ponderant la població protegida pel Sistema Nacional de Salut, dividida en set trams d'edat, en proporció al nivell relatiu de gasto sanitari *per capita* de cada tram, seguint la metodologia desenrotllada pel Grup de Treball sobre Gasto Sanitari creat per la Conferència de Presidents (GTS, 2007).

Quadro 2. Variables que entren en la fórmula de població ajustada

- població protegida equivalent	*38 %*
- població	*30 %*
- població en edat escolar (0-16)	*20,5 %*
- població 65+	*8,5 %*
- superfície	*1,8 %*
- dispersió de la població	*0,6 %*
- insularitat	*0,6 %*

2.3. La transferència del Fons de Garantia de Servicis Públics Fonamentals

10. La transferència del Fons de Garantia té per objectiu assegurar que cada comunitat autònoma rep els mateixos recursos per habitant, en termes de població ajustada, per a finançar els servicis públics fonamentals essencials de l'estat del benestar. El Fons de Garantia es forma amb el 75 % dels recursos tributaris cedits a les CA, calculats amb criteri normatiu, i amb una aportació addicional de l'Estat de recursos addicionals. Esta aportació es calcula per a cada exercici aplicant a l'import de l'any base 2007 l'índex d'evolució dels ingressos tributaris de l'estat (ITE) entre l'any base i l'any corresponent. Cada comunitat participa en este fons en funció de la seua població ajustada. La transferència del Fons de Garantia de cada una de les comunitats autònomes es definix com la diferència (positiva o negativa) entre l'import de la participació de la comunitat en el Fons de Garantia i el 75 % dels seus recursos tributaris, calculats en termes normatius.

11. L'ITE es definix com la recaptació estatal, exclosos els recursos tributaris cedits a les comunitats autònomes per IRPF, IVA i impostos especials de fabricació sobre la cervesa, productes intermedis, alcohols i begudes derivades, hidrocarburs i labors del tabac.

2.4. Altres fons de caràcter vertical

12. Estos fons són el Fons de Suficiència Global i els Fons de Convergència Autonòmica (Fons de Cooperació i Fons de Competitivitat).

13. El Fons de Suficiència Global es definix en la Llei com el mecanisme de tancament del sistema de finançament perquè cobrix la diferència entre el finançament assignat en la llei a cada comunitat autònoma en 2010 i la suma de la seua capacitat tributària i la transferència, positiva o negativa, del Fons de Garantia. El Fons de Suficiència Global d'una comunitat autònoma en un exercici determinat serà l'import establit l'any base 2007, actualitzat amb l'índex d'evolució dels ITE entre l'any base i l'any corresponent. En el Fons de Suficiència s'inclou també el finançament de les competències no homogènies, que només han sigut assumides fins al moment per algunes comunitats autònomes.

14. Finalment, la Llei 22/2009 crea els Fons de Convergència Autonòmica: el Fons de Competitivitat i el Fons de Cooperació. Estos fons estan dotats amb recursos addicionals de l'Estat i es distribuïxen entre CA d'acord amb una varietat de criteris entre els quals hi ha la renda *per capita*, el creixement de la població, la seua densitat i la situació de cada comunitat en termes de finançament per habitant ajustat.

2.5. Els resultats del sistema

15. Treballant amb dades de 2014, el quadro 3 mostra les partides d'ingressos ordinaris de les comunitats autònomes de règim comú. La primera columna mostra els ingressos tributaris de cada comunitat integrats en el sistema de finançament, calculats amb criteri normatiu; la segona, la transferència que reflectix el saldo net del Fons de Garantia; la tercera, la suma dels saldos autonòmics en els tres fons "verticals" (Suficiència, Cooperació i Competitivitat), i, la quarta, el finançament normatiu proporcionat pel sistema de finançament, que és la suma de les tres columnes anteriors. Els ingressos es mesuren a competències homogènies, això és, excloent dels fons verticals els recursos destinats a finançar certes competències singulars que només han sigut assumides per algunes CA. La quinta columna arreplega els recursos que la comunitat autònoma de Canàries obté en virtut del seu règim econòmic i fiscal (els anomenats recursos REF), que no formen part de l'SFA.

Quadro 3. Finançament total a competències homogènies 2014, milions d'euros

	Recaptació normativa tributs cedits	*Transferència de garantia*	*Fons verticals*	*Finançament normatiu SFA*	*Recursos REF normatius*	*Finançament normatiu SFA amb REF*	*Ajustos tècnics per homogeneïtzació tributs*	*Finançament efectiu*	*Grau d'autonomia d'ingrés*
	[1]	*+ [2]*	*+ [3]*	*= [4]*	*+ [5]*	*= [6]*	*+ [7]*	*[8]*	*[9]*
Catalunya	18.207	-763	-930	16.514		16.514	-793	15.721	68,4 %
Galícia	5.231	1.184	444	6.860		6.860	-175	6.685	43,5 %
Andalusia	13.611	3.909	307	17.828		17.828	-453	17.375	42,1 %
Astúries	2.307	212	174	2.693		2.693	-105	2.588	50,5 %
Cantàbria	1.369	2	318	1.689		1.689	-112	1.577	46,7 %
La Rioja	682	58	143	883		883	-7	876	47,3 %
Múrcia	2.495	615	-52	3.058		3.058	-69	2.989	46,2 %
València	9.908	965	-553	10.320		10.320	-649	9.671	54,9 %
Aragó	3.117	119	251	3.488		3.488	-217	3.271	54,1 %
C. - la Manxa	3.601	1.082	230	4.913		4.913	-90	4.823	41,4 %
Canàries	1.820	2.341	-46	4.115	486	4.601	-52	4.549	47,8 %
Extremadura	1.690	747	498	2.935		2.935	-33	2.902	31,6 %
Balears	2.715	-126	-129	2.459		2.459	66	2.525	62,5 %
Madrid	18.268	-2.909	-1.522	13.838		13.838	-532	13.306	88,6 %
Cast. i Lleó	5.113	852	564	6.530		6.530	-202	6.328	45,9 %
Total	90.135	8.289	-302	98.122	486	98.608	-3.423	95.185	55,9 %

- *Font*: MINHAFP (2016), de la Fuente (2016a) i elaboració pròpia.

16. La suma de les tres primeres columnes del quadro 3 arreplega el finançament teòric o la normativa total de les comunitats autònomes calculada a competències homogènies. Partint d'este agregat oficial,

i afegint-li els recursos del REF, en el quadro 3 s'introduïxen també una sèrie d'ajustos tècnics de naturalesa tributària per a arribar al que es denomina el finançament efectiu, que es mostra en la columna [8] del quadro 3. Amb estos ajustos es perseguix millorar l'estimació dels recursos dels quals disposaria cada comunitat per a finançar les competències comunes a totes si no fera ús de les seues competències normatives per a apujar o abaixar impostos. Este ajust servix per a corregir la recaptació normativa oficial, que actualment sobrevalora els recursos realment disponibles i distorsiona les comparacions entre comunitats autònomes.[2] Finalment, en la columna [9] es mostra el grau d'autonomia d'ingrés de cada comunitat, definit com la ràtio entre la recaptació homogènia o ajustada pels tributs que les comunitats autònomes poden apujar o abaixar[3] i el finançament efectiu total a competències homogènies.

Quadro 4. Finançament normatiu i efectiu per habitant ajustat a competències homogènies, 2014

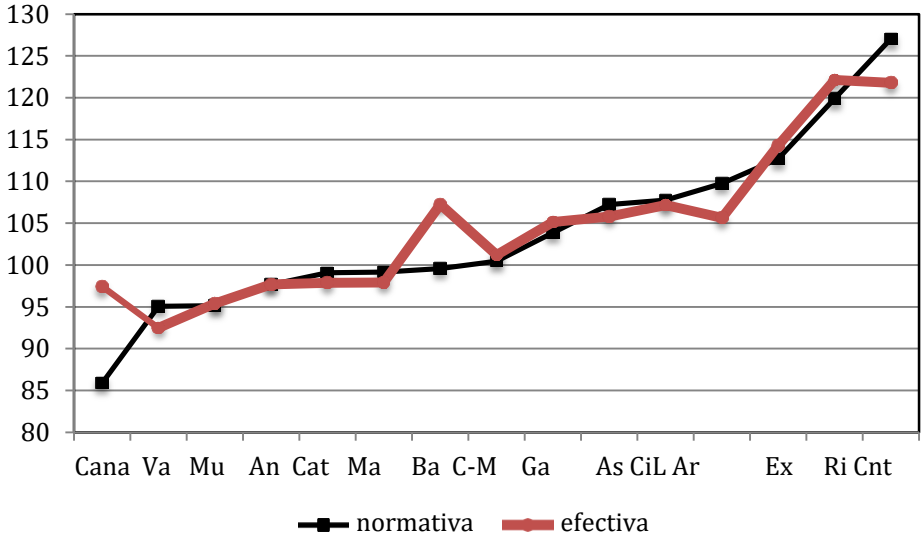
	euros per habitant ajustat		*índex mitjana no foral = 100*	
	fin. normativa SFA	*fin. efectiva*	*fin. normativa SFA*	*fin. efectiva*
Catalunya	2.221	2.114	99,1	97,2
Galícia	2.328	2.269	103,9	104,3
Andalusia	2.189	2.134	97,7	98,1
Astúries	2.404	2.310	107,2	106,2
Cantàbria	2.848	2.659	127,0	122,3
La Rioja	2.687	2.666	119,9	122,6
Múrcia	2.132	2.084	95,1	95,8
València	2.131	1.997	95,1	91,8
Aragó	2.461	2.307	109,8	106,1
C. - la Manxa	2.252	2.211	100,5	101,7
Canàries	1.925	2.128	85,9	97,9
Extremadura	2.526	2.498	112,7	114,9
Balears	2.232	2.292	99,6	105,4
Madrid	2.223	2.138	99,2	98,3
Cast. i Lleó	2.415	2.341	107,7	107,6
Mitjana	2.242	2.175	100	100

[2] Els problemes sorgixen en connexió amb els anomenats tributs cedits tradicionals gestionats directament per les CA, per als quals l'AEAT no realitza un càlcul directe de la recaptació sense exercici de la capacitat normativa. En este cas, la recaptació normativa es calcula, bàsicament, actualitzant la recaptació real de cada tribut en el moment del seu traspàs amb un índex d'evolució comuna per a totes les comunitats autònomes, fet que introduïx una bretxa creixent en el temps i diferent entre territoris entre la recaptació normativa i el que es pretén mesurar. Per a més detalls, de la Fuente (2016a).

[3] En esta categoria s'inclouen l'IRPF, l'impost sobre hidrocarburs (sense el tipus autonòmic), l'impost de matriculació, els recursos REF de Canàries, l'ISD, l'ITPAJD, els tributs sobre el joc i les taxes afectes als servicis traspassats. No s'inclou ací l'impost sobre el patrimoni, que es tracta com un tribut propi de les comunitats autònomes perquè els seus rendiments normatius ja no s'integren en el sistema de finançament. Per a més detalls, de la Fuente (2016a).

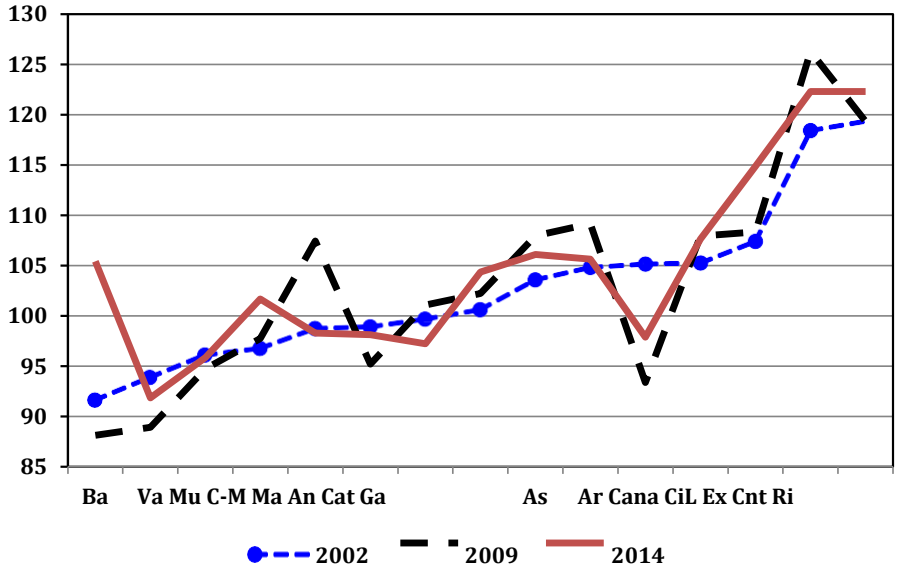
17. Dividint el finançament total de cada comunitat per la seua població ajustada, s'obté el seu finançament per habitant ajustat. Per raons operatives s'utilitza provisionalment este criteri per a una primera valoració del repartiment de recursos entre CA. El quadro 4 mostra el finançament normatiu i efectiu per habitant ajustat, en euros *per capita* i en índexs de finançament relatiu en els quals la mitjana del conjunt de les comunitats no forals es normalitza a 100. El gràfic 1 mostra l'efecte dels ajustos tècnics que s'introduïxen per a arribar al finançament efectiu des del finançament normatiu. Resulta significatiu l'ajust a la baixa que es produïx a Cantàbria (-4,7 punts), Aragó (-3,7) i València (-3,3) i els ajustos a l'alça de Canàries (+12,0), Balears (+5,8), La Rioja (+2,7) i Extremadura (+2,2) pel mateix motiu. En els altres casos, les diferències entre el finançament normatiu i l'efectiva són reduïdes.

Gràfic 1. Índex de finançament per habitant ajustat a competències homogènies: finançament normatiu oficial sense REF *vs.* finançament efectiu amb REF, 2014



- *Clau: Va* = València; *Cana* = Canàries; *Mu* = Múrcia; *An* = Andalusia; *C-M* = Castella - la Manxa; *Cat* = Catalunya; *Ma* = Madrid; *Ba* = Balears; *Ar* = Aragó; *Ga* = Galícia; *As* = Astúries; *CiL* = Castella i Lleó; *Ex* = Extremadura; *Ri* = La Rioja i *Cnt* = Cantàbria.

Gràfic 2. Índex de finançament efectiu per habitant ajustat a competències homogènies diversos anys, sempre amb població ajustada del model 2009



- *Font:* de la Fuente (2016b).
- *Nota:* la dada de 2009 correspon al finançament que s'hauria obtingut amb el sistema 2002.

18. Treballant amb índexs de finançament efectiu per habitant ajustat, en el gràfic 2 es compara la situació de 2014 amb la dels anys 2002 i 2009. Tant al començament com al final del període analitzat es troben notables diferències en termes de finançament per unitat de necessitat. L'any 2002, algunes CA comptaven amb un finançament per habitant ajustat superior en quasi vint punts a la mitjana, mentres que l'extrem oposat se situava quasi deu punts per davall d'esta referència. Estes diferències reflectixen, entre altres coses, l'efecte de les successives transferències de competències a cost efectiu, les negociacions polítiques de cada reforma i la dinàmica de cada un dels models, no sempre conforme a la pretesa en el seu disseny. En 2014 la situació era molt similar, encara que amb un sostre i un sòl lleugerament més alts. Comparant els dos anys, es veu que hi ha bastant inèrcia en el sistema, però també s'observen alguns canvis cridaners de posició amb el pas del temps. En termes generals, les comunitats situades inicialment en la cua superior de la distribució avancen terreny, mentres que en la cua inferior i la zona central de la distribució es mesclen les que avancen i les que retrocedixen.

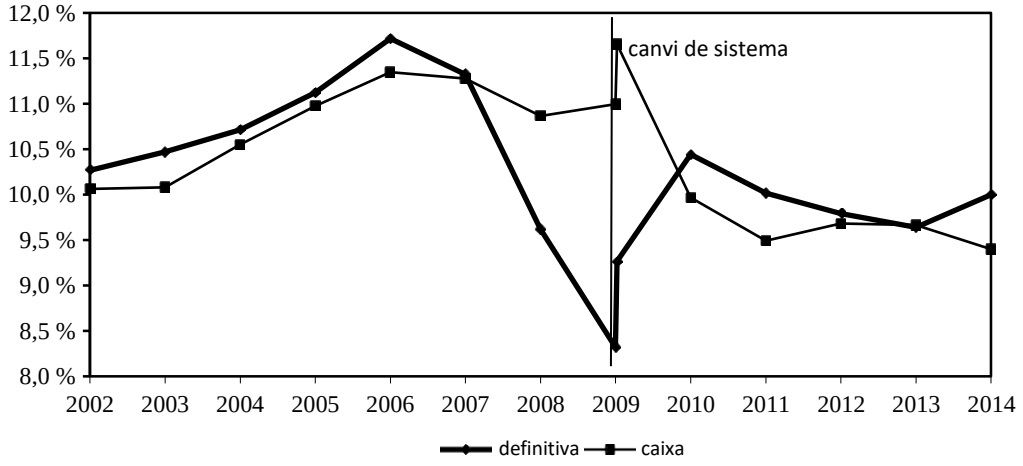
2.6. Evolució del finançament agregada

19. El gràfic 3 resumix l'evolució del finançament efectiu agregat de les comunitats autònomes de règim comú entre 2002 i 2014, calculada tant en termes de meritació (finançament definitiu) com de caixa (entregues a compte + liquidacions practicades i realment pagades). El gràfic il·lustra dos fets importants. El primer és la severitat del xoc que la recent gran recessió ha suposat per al finançament autonòmic. I el segon és que la mecànica del sistema, juntament amb els errors de previsió del Govern central, ha

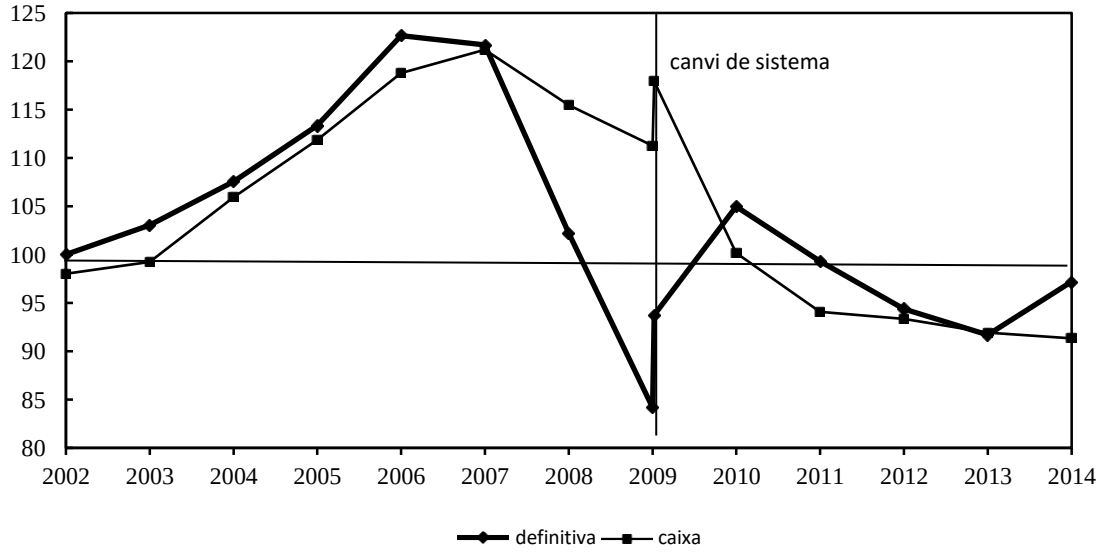
retardat durant dos anys la caiguda dels ingressos autonòmics en termes de caixa a l'inici de la crisi, fet que ha contribuït a retardar l'inici dels ajustos.

Gràfic 3. Evolució del finançament efectiu a competències homogènies conjunt de les comunitats de règim comú, 2002-14

***a.* Finançament total com a percentatge del PIB**



***b.* Índex de finançament per habitant a preus constants finançament definitiu per habitant en 2002 = 100**



- *Font:* de la Fuente (2016b).
- *Nota:* en 2009 es mostren dos observacions: la primera correspon al finançament que s'hauria obtingut amb el sistema anterior, mentres que la segona és la realment rebuda o generada amb el nou sistema.

20. Durant el període d'expansió comprés entre 2002 i 2006, el finançament definitiu a competències homogènies de les comunitats autònomes de règim comú va augmentar en 1,4 punts del PIB, des del

10,3 % d'este agregat fins a l'11,7 %, fet que va suposar un augment de 22,5 punts percentuals en termes de finançament per habitant mesurat a preus constants de 2010. Després de 2007, no obstant això, la recaptació tributària es desploma. També ho fa, lògicament, el finançament autonòmic, que està lligat als ingressos tributaris estatals i autonòmics, encara que l'afonament s'ajorna, en part, dos anys quan es considera el finançament per caixa perquè el descens de la recaptació tarda a traslladar-se a les entregues a compte a les CA i perquè el Govern central va sobreestimar en quasi 35.000 milions els ingressos tributaris de 2009, amb l'augment consegüent de les entregues a compte. Si no haguera sigut pels recursos addicionals que l'Estat va injectar en 2009 amb motiu del canvi de sistema, el finançament definitiu s'hauria reduït en més de tres punts de PIB entre 2007 i 2009, fet que hauria suposat una caiguda del 31 % en termes de finançament per habitant a preus constants. La injecció de recursos que ha suposat l'últim acord de finançament reduïx les dos caigudes en uns huit punts percentuals. Així i tot, la pèrdua de recursos per habitant se situa per damunt del 20 % en només dos anys en termes de finançament definitiu, però només en el 3 % en termes de caixa. Després de l'afonament de 2008-09, finalment, el finançament definitiu es recupera apreciablement en 2010, però torna a experimentar un retrocés entre 2011 i 2013, seguit d'una lleu recuperació en 2014.

3. Els problemes del model actual

21. La Comissió constata que l'impacte de la greu crisi econòmica sobre els ingressos públics va condicionar fortament el compliment dels objectius de gasto assumits per les administracions públiques. En este context s'han posat en relleu les limitacions del sistema de finançament a l'hora de proporcionar els ingressos necessaris per a fer front als gastos en competències de les CA. A més d'això, els principals problemes que presenta l'actual sistema de finançament autonòmic són els següents: i) resulta excessivament complicat i poc transparent, ii) genera una distribució del finançament per habitant ajustat que és desigual i que no respon a un criteri clar, iii) patix d'un dèficit de responsabilitat fiscal per part de les comunitats autònomes que prové d'un nivell millorable d'autonomia d'ingrés i d'un marc institucional que no les dota de suficient poder de decisió individual i col·legiat i iv) li falta un mecanisme per a assegurar que es manté un cert equilibri en el repartiment vertical de recursos entre administracions. A esta llista bàsica caldria afegir tres punts addicionals que estan relacionats amb i) l'absència de mecanismes d'estabilització per a afrontar crisis fiscals com la viscuda, ii) algunes carències de la normativa que regula els impostos cedits i iii) certes deficiències tècniques del model que tenen a vore amb el càlcul de la recaptació normativa dels anomenats tributs cedits tradicionals, de les entregues a compte del sistema i de l'índex conegut com a ITE, que determina l'evolució d'alguns agregats importants de l'SFA.

22. Bona part d'estes crítiques també són compartides per les comunitats autònomes, encara que amb matisos molt diferents segons els casos, com s'arreplega en el recent informe del Grup de Treball d'anàlisi

de l'efecte de l'aplicació de l'actual sistema de finançament (2016), en què es resumixen els informes presentats per les comunitats autònomes i les ciutats amb estatut d'autonomia sobre els efectes de l'actual SFA. Com s'assenyala en este informe, entre les crítiques de les comunitats autònomes al model actual ocupen un lloc preferent les referides a la insuficiència dels recursos que este proporciona per a finançar les competències autonòmiques, fet que es lliga en molts casos amb la tesi que hi ha un clar desequilibri vertical en el repartiment dels recursos públics a favor de l'Estat.

3.1. Qüestions d'equitat: està ben repartit el finançament autonòmic?

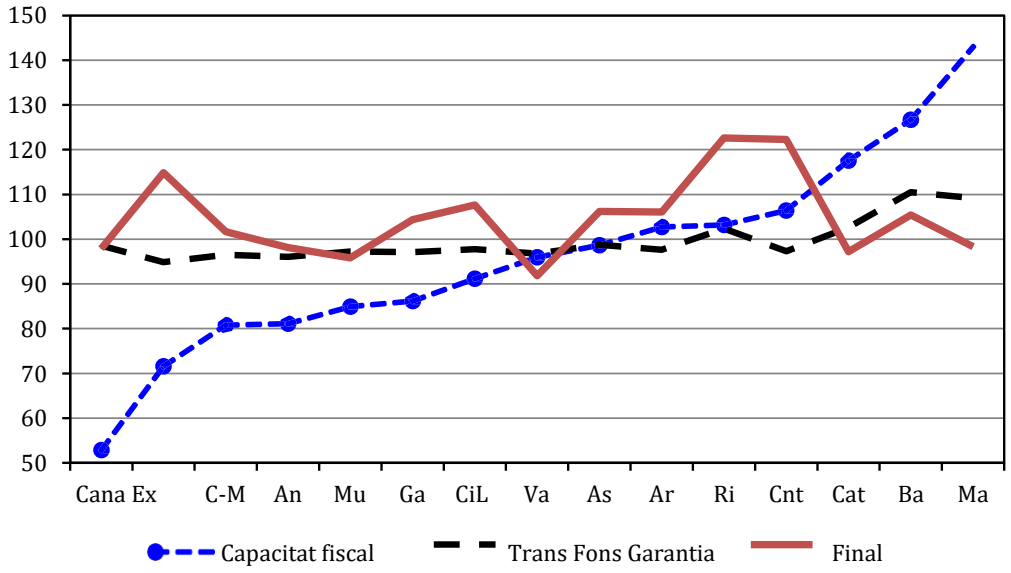
23. Una queixa freqüent sobre el sistema autonòmic és que genera diferències importants de tracte entre ciutadans residents en diferents territoris en termes de l'accés a determinades prestacions o dels tipus de gravamen aplicats en certs impostos. Encara que estes diferències puguen semblar xocants quan es consideren de manera aïllada, moltes són fruit natural de l'exercici de l'autonomia i no conculquen necessàriament el principi d'igualtat o, més generalment, qualsevol criteri raonable d'equitat que puga servir de guia per al repartiment dels recursos públics, sempre que estes diferències es compensen entre si. En un estat descentralitzat com el nostre, per tant, els principis d'igualtat i d'equitat han d'interpretar-se adequadament. En particular, a l'hora de valorar l'equitat del repartiment territorial dels costos i els beneficis de l'estat autonòmic, no cal fixar-se en el que succeïx amb un determinat impost o prestació de manera aïllada, sinó que, com que unes coses poden compensar-se amb altres, ha d'adoptar-se una visió de conjunt que preveja íntegrament el paquet de servicis, prestacions i tributs que s'establix en cada territori i els costos de prestació dels servicis rellevants. En termes operatius, això ens porta a treballar amb el finançament per habitant ajustat a igual esforç fiscal, que és la variable en la qual se centrarà la resta d'esta secció, sense perjuí de les revisions que puguen ser necessàries de la fórmula de població ajustada en els termes assenyalats en el capítol 4.

24. Un dels problemes més greus de l'actual SFA és l'absència d'un criteri clar de repartiment dels recursos disponibles que s'aplique d'una manera consistent. Este criteri sí que existiria si el sistema es reduïra al Fons de Garantia, que es repartix amb un objectiu clar d'anivellament parcial sobre la base de la capacitat fiscal de les comunitats autònomes i de les seues necessitats de gasto, calculades d'acord amb una fórmula explícita (la de la població ajustada) que incorpora els factors de cost més importants. No obstant això, el sistema inclou també una sèrie de fons addicionals de caràcter vertical que es repartixen amb criteris molt variats i parcialment contradictoris entre si, entre els quals té un pes molt important la preservació de l'*statu quo*.

25. Treballant amb les dades de finançament efectiu a competències homogènies en 2014 presentades en la secció 2.5, el gràfic 4 mostra com varia el finançament per habitant ajustat segons s'apliquen els diferents elements de l'SFA. Totes les variables són índexs de finançament relatiu per habitant ajustat en

què la mitjana del conjunt de les comunitats no forals es normalitza a 100. La línia blava correspon a la capacitat fiscal, això és, als ingressos tributaris homogenis que corresponen en primera instància a cada territori atés el repartiment de recursos fiscals descrit en el quadro 1, i té pendent sempre positiu perquè les CA s'han ordenat al llarg de l'eix horitzontal d'acord amb el valor d'esta variable.[4] La línia negra mostra l'índex de finançament observat després d'aplicar el Fons de Garantia i la roja mostra la distribució final del finançament efectiu després de les transferències verticals canalitzades a través dels Fons de Suficiència, Cooperació i Competitivitat.

Gràfic 4. Índex de finançament a competències homogènies per habitant ajustat en diferents etapes de l'aplicació del sistema, 2014



26. El gràfic permet visualitzar l'impacte dels diferents components del sistema de finançament sobre els recursos amb els quals compta cada comunitat. Comparant la línia blava (línia discontínua amb punts) amb la negra (línia discontínua), s'aprecia que l'aplicació del Fons de Garantia —que representa aproximadament tres quartes parts del finançament proporcionat per l'SFA— reduïx enormement les disparitats de recursos entre territoris (la desviació estàndard de l'índex de finançament per habitant ajustat cau des de 21,6 fins a 4,5) respectant bàsicament l'ordenació inicial de les comunitats autònomes per capacitat fiscal.[5] L'efecte de les transferències verticals que ens porten de la línia negra a la roja (línia contínua) és, no obstant això, molt diferent: este element del sistema quasi dobla la dispersió del finançament per habitant ajustat (que passa de 4,5 a 8,7) i

[4] La capacitat fiscal inclou els recursos REF, la recaptació de l'impost sobre activitats del joc i l'ajust per a homogeneïtzar la recaptació dels tributs cedits tradicionals que es menciona en la secció 2.5.

[5] L'ordenació per capacitat fiscal es respecta només de manera aproximada en el gràfic, ja que les participacions autonòmiques en el Fons de Garantia es calculen amb l'agregat oficial de capacitat fiscal, que és lleugerament diferent del que ací s'utilitza, tal com s'ha discutit en la secció 2.

altera completament l'ordenació de les comunitats autònomes fins que el repartiment final del finançament no es parega en res a la distribució inicial dels ingressos tributaris. Comparant el rànquing inicial de recursos per habitant ajustat sobre la base de la capacitat fiscal amb el rànquing final per finançament efectiu, es produïxen alteracions en l'orde de fins a 11 llocs. Deixant a banda les comunitats forals, amb dades de 2014, hi ha un ventall de 30 punts percentuals entre les CA en termes de finançament per habitant ajustat. A més, no hi ha correlació entre la posició relativa de les CA sobre la base de la seua capacitat fiscal i la seua posició en funció dels recursos proporcionats finalment per l'SFA.

3.2. Qüestions d'eficiència i incentius

27. El principi de responsabilitat fiscal exigix que cada nivell de govern aparega davant dels seus ciutadans com a responsable no només de les seues decisions de gasto, sinó també de les càrregues tributàries que estes comporten. D'esta manera es busca alinear els incentius dels gestors públics amb els interessos dels seus administrats, a l'obligar els primers a considerar en el marge tant els costos com els beneficis de les seues possibles actuacions. Quan este principi s'incomplix, sorgixen disfuncions que poden afectar tots els nivells de govern.

28. Encara que l'endeutament és un mitjà acceptable i acceptat per a finançar projectes d'inversió amb una vida útil molt extensa en el temps, preservant el principi d'equitat intergeneracional, el principi d'estabilitat pressupostària i les restriccions que té Espanya, com a país membre de l'àrea euro, obliguen a un repartiment entre administracions públiques dels nivells de dèficit i a fomentar la coordinació pressupostària i de l'endeutament. En este sentit, és necessari generar incentius per a complir dels compromisos d'estabilitat en les diferents CA.

29. En el cas de les administracions autonòmiques, un mal disseny del sistema de finançament pot desembocar en una situació de restricció pressupostària blana; això és, en la percepció per part dels responsables autonòmics que és possible augmentar els recursos transferits per altres nivells de l'administració evitant els costos polítics de pujades d'impostos o rebaixes de gasto per a quadrar el pressupost.

30. A més d'això, l'existència d'expectatives de rescat (o *bailout*), juntament amb l'existència d'autonomia per a l'endeutament, pot provocar un recurs excessiu a esta via de finançament i acabar traslladant el problema financer a l'Administració central, que es voria en la tessitura d'haver de transferir més recursos a les administracions autonòmiques més endeutades, actuar de comprador dels seus bons o, en última instància, condonar el deute acumulat. En esta situació, el mecanisme natural de disciplina fiscal en una democràcia (per a gastar més cal apujar impostos i això té un cost electoral) deixa de funcionar i resulta molt difícil resistir la pressió per a incrementar el gasto. Per part seua, l'Administració central pot apreciar avantatges a mantindre esta relació de dependència, al mantindre el poder tributari i la capacitat *de facto* d'imposar a les comunitats autònomes un excés d'obligacions oneroses sense preocupar-se excessivament del seu finançament.

31. Ateses les diferències de renda existents entre les comunitats autònomes espanyoles, l'exigència d'una igualtat raonable en capacitat de gasto per unitat de necessitat no permet dissenyar el sistema de manera que totes es financen enterament amb tributs cedits que recaiguen sobre els seus propis ciutadans i requerix la utilització de transferències d'anivellament que, inevitablement, tindran un pes molt important en el finançament dels territoris de menys renda. Però és crucial a l'hora d'establir incentius correctes per a les administracions subcentrals que, independentment del volum de transferències que reben, totes les comunitats autònomes que desitgen augmentar el seu volum de gasto per damunt del nivell garantit de referència hagen d'assumir el cost polític que això comporta mitjançant un augment de les càrregues tributàries que suporten els seus ciutadans.

32. L'estil negociador seguit en el passat d'injectar sistemàticament fons addicionals en els moments de renegociació del sistema, assegurant en paral·lel que cap comunitat rebria menys fons que els que percebia anteriorment, és una mostra del problema de laxitud pressupostària blana apuntat i un estímul clar a la renegociació contínua, ja que el resultat d'este sistema de negociació és sempre un increment, major o menor, de fons en totes les CA, reforçat per la clàusula de respecte de l'*statu quo*.

33. Per a potenciar l'autonomia i la corresponsabilitat fiscal de les CA, seria necessari augmentar el marge de decisió fiscal de les hisendes autonòmiques, que en el moment actual està molt centrat en la imposició directa. Ateses les limitacions recaptatòries de l'ISD i de l'IP, l'IRPF autonòmic es convertix, *de facto*, en l'únic tribut sobre el qual operar, per a dur a terme ajustos pressupostaris d'una certa magnitud.

34. Si s'atén el que ha succeït en la crisi recent, iniciada en 2008, a l'haver augmentat la Hisenda central la tarifa estatal de gravamen aplicada sobre l'IRPF i estar centrada la progressivitat en el gravamen de les rendes salarials integrades en la base liquidable general, l'ajust pressupostari autonòmic sobre l'IRPF presenta dificultats que no es poden ignorar. Per a resoldre este problema i ampliar la corresponsabilitat fiscal de les CA, en el capítol 3 d'este informe es desenrotlla una proposta d'actuació col·legiada en matèria d'imposició indirecta.

35. Respecte de l'important tema de l'estabilitat pressupostària i la generació d'incentius positius al compliment dels límits de dèficit fixats a les CA, és necessari advertir sobre un greu problema que s'ha anat generant amb el desenrotllament d'alguns dels instruments de finançament posats en marxa després de la promulgació de la Llei orgànica d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (LOEPSF).

36. Si bé la creació del Fons de Pagament a Proveïdors (FPP) i el Fons de Liquidesa Autonòmica (FLA) pot jutjar-se de manera positiva, per a facilitar un acostament gradual als objectius de dèficit i deute fixats, la seua evolució posterior ha generat un problema de risc moral i incentius perversos, en el cas del FLA.

37. La transformació del FLA, concebut com a instrument provisional, en un canal de finançament permanent i el fet que, en la seua regulació actual, permet finançar les desviacions dels objectius de dèficit assumits, crea un problema important de risc moral.

38. Per a acabar els problemes d'instrumentació assenyalats, no es pot considerar que hi ha coherència entre els objectius de deute i els objectius d'estabilitat, quan els objectius de deute s'amplien *a posteriori*, per a donar cobertura als increments de dèficit no autoritzats d'exercicis anteriors.

39. Este és un dels aspectes més rellevants, si es vol evitar un problema de restricció pressupostària blana i d'expectatives fundades de rescat i, per això, en la part final de l'informe, s'avançaran algunes propostes que tracten d'avançar en la línia de crear incentius positius al compliment dels objectius autonòmics de dèficit i deute.

40. Amb la finalitat d'augmentar el nivell de responsabilitat fiscal de les comunitats autònomes i reduir els possibles problemes d'incentius, la Comissió avança una sèrie de recomanacions que es desenrotllen amb més detall en altres capítols del present informe. A més de les arreplegades en paràgrafs anteriors, es proposa estendre la capacitat normativa de les CA als mecanismes de copagament, així com donar a estes administracions més pes en la fixació de certs estàndards mínims de servici en matèries de la seua competència, que tenen un efecte important sobre el seu gasto i que actualment l'Estat pot fixar de manera pràcticament unilateral. Un exemple important seria el catàleg de prestacions mínimes i de medicaments dels quals es fa càrrec el sistema públic de salut. Finalment, es pretén millorar el grau de coneixement dels ciutadans sobre el funcionament del sistema autonòmic i sobre el repartiment de recursos entre administracions.

3.3. La regulació dels tributs cedits

41. Amb les successives revisions de l'SFA, els tributs cedits han anat guanyant pes entre els ingressos de les CA de règim comú. En paral·lel, estos ens han anat incrementant la seua capacitat normativa sobre elements cada vegada més importants d'estos tributs, la normativa bàsica dels quals continua sent, no obstant això, competència de l'Estat atesa la seua titularitat en estos.

42. A conseqüència de l'ús que les CA han fet de les seues competències normatives sobre els tributs cedits, s'han anat generant diferències cada vegada majors entre estes pel que fa tant als nivells de gravamen com a la configuració de molts d'estos impostos. Alguns aspectes d'este procés de creixent diferenciació territorial en matèria tributària resulten preocupants, ja que suposen un increment considerable i segurament innecessari dels costos de recaptació i compliment de determinats impostos, fan menys transparents les diferències de fiscalitat entre territoris i dificulten el càlcul de la recaptació normativa de les diferents figures i, per conseqüent, el de les necessàries transferències d'anivellament. També resulta preocupant la possibilitat que la competència per atraure les bases tributàries més mòbils conduïsca a tipus inferiors als desitjables en determinats impostos patrimonials o, fins i tot, a la desaparició de figures que complixen una funció redistributiva necessària, com l'impost sobre successions i donacions.

43. Un problema addicional en relació amb els tributs cedits totalment ha sigut la falta d'atenció per part de l'Estat a l'actualització de la seua normativa, que en alguns casos es remunta a fa més de trenta anys. Així ocorre, per exemple, en el cas de l'impost sobre successions i donacions, en què es mantenen les tarifes, i els trams de la base liquidable establits en 1987, quan la renda *per capita* s'ha multiplicat pràcticament per tres des de llavors.

44. En resposta a estos problemes, seria desitjable harmonitzar les bases imposables i liquidables dels

tributs cedits totalment o parcialment, restringint la capacitat normativa autonòmica a les escales de gravamen i a possibles deduccions o bonificacions de la quota, així com estudiar la possibilitat d'introduir límits màxims i/o mínims de gravamen efectiu en uns certs impostos patrimonials. També convindria revisar i actualitzar la normativa bàsica estatal sobre la qüestió i crear mecanismes operatius per al seguiment i l'actualització periòdica d'esta normativa en els quals participen les comunitats autònomes juntament amb l'Estat, possiblement a través d'una comissió permanent que responga davant del Consell de Política Fiscal i Financera (CPFF). Algunes d'estes propostes es desenrotllaran amb més detall en el capítol 3 d'este informe.

45. En relació amb la imposició pròpia, una altra font de finançament que en teoria contribuïx a dotar les comunitats autònomes d'un major grau de responsabilitat fiscal, també s'ha produït una proliferació de figures que arriba fins i tot a fer difícil la seua sistematització. Per això, també en este àmbit convindria valorar el principi constitucional de coordinació, d'acord amb les idees que es desenrotllaran més avant.

4. Suficiència i equilibri vertical

46. Els experts que estudien si el sistema de finançament de les CA complix el principi de suficiència ho fan des de perspectives diferents, fet que posa de manifest que no hi ha una interpretació única del que implica el compliment d'este principi. A vegades s'identifica la insuficiència amb l'existència d'un dèficit pressupostari. En altres casos s'apel·la a este principi al referir-se a l'equilibri vertical, considerant que no hi ha una distribució adequada entre les AP dels recursos públics i dels instruments per a obtindre'ls, independentment dels dèficits que puguen tindre estes. En tercer lloc, el principi de suficiència s'interpreta com el compliment dels acords sobre determinats nivells de recursos, aconseguits a l'aprovar-se un model de finançament. Finalment, hi ha qui considera que no hi ha una manera objectiva de determinar si el principi es complix quan la qüestió es planteja en termes de necessitats absolutes de gasto.

47. Totes estes perspectives són útils per a l'anàlisi de la suficiència, i també la interrelació entre estes, però convé distingir-les perquè es referixen a assumptes diferents. Mentres que la primera examina la relació entre ingressos i gastos en un determinat sector institucional –les CA–, la segona analitza la distribució d'ingressos entre diferents sectors, i, la tercera, el compliment d'un compromís d'estat sobre els recursos disponibles per a atendre les funcions encomanades a les CA.

48. Les dos últimes aproximacions al principi de suficiència es referixen a la distribució vertical de recursos entre les AP. Eixa distribució és el resultat d'un acord polític sobre com uns recursos limitats i els mecanismes existents per a la seua obtenció han d'assignar-se entre estes, amb la finalitat d'aconseguir un equilibri consensuat en la disponibilitat de mitjans per a prestar els servicis encomanats a unes administracions i altres. En este sentit, el volum de finançament que es considere suficient per a atendre les competències encomanades a les comunitats autònomes en un marc de recursos limitats, depén del nivell al qual es desitge prestar els servicis corresponents en funció de la prioritat atribuïda a cada un, i de l'estimació del gasto necessari per a prestar-los. I en un context en el qual el marge de les comunitats per

a l'exercici de la seua autonomia tributària està limitat i hi ha compromisos d'anivellament horitzontal, eixe ajust entre ingressos i gastos dels governs subcentrals no depén només de les decisions tributàries de cada un: requerix acords d'estat per a determinar quan es considera que els recursos són adequats per a prestar els servicis al nivell pactat.

49. En la mesura que la distribució de recursos entre administracions la determina un acord polític entre les institucions implicades, analitzar si un determinat sistema de finançament ha proporcionat o no l'equilibri acordat requerix comprovar si la distribució vertical de recursos durant l'aplicació de l'SFA ha respost al criteri consensuat en el moment de la seua aprovació.

4.1. Suficiència i equilibri vertical en el model 2009

50. El sistema actual de finançament autonòmic, aprovat en 2009, partix d'un acord d'estat sobre la distribució de recursos públics i l'atribució de facultats tributàries entre nivells de govern en funció dels nivells desitjats de gastos a cobrir per l'Administració central i les CA per a l'exercici de les seues competències respectives.

51. Els resultats d'este acord financer han estat marcats decisivament per la greu crisi fiscal derivada de la gran recessió, però també per les carències del disseny institucional de l'Estat de les autonomies, que encara no disposa dels instruments de coordinació i cooperació que serien necessaris en un país que ha arribat a un alt grau de descentralització. Les dificultats que les finances públiques espanyoles afronten des de 2009 i eixes carències han sigut molt rellevants per a explicar el que ha succeït en els anys de vigència de l'actual sistema de finançament i expliquen per què és necessari dissenyar un nou acord.

52. El sistema de finançament aprovat en 2009 va acordar una distribució vertical de recursos entre l'Administració general de l'Estat (AGE) i les CA que, prenent com a referència els recursos percebuts per les CA en 2007 en l'anterior sistema i unes aportacions addicionals de l'AGE en 2009 i 2010, atribuïa a estes recursos que permetien cobrir el nivell de gastos aconseguit en eixe exercici, amb la hipòtesi de compliment de les previsions pressupostàries i els seus acomptes corresponents. No obstant això, estes previsions no es van complir i l'equilibri pressupostari esperat no va resultar sostenible en unes circumstàncies cícliques molt diferents, que van incidir sensiblement sobre el nivell d'ingressos de totes les AP.

53. La crisi va fer impossible mantindre els nivells absoluts de finançament que el vigent model arreplegava en el seu any base. D'altra banda, una anàlisi en termes relatius permet examinar si els percentatges de repartiment dels recursos entre les AP que van resultar de l'acord adoptat després de la incorporació dels recursos addicionals al sistema s'han mantingut. D'eixa anàlisi, si es considera el conjunt de les administracions centrals davant de les CA, es conclou que les CA han vist reduïts els seus percentatges de participació en els recursos públics respecte del que estava acordat, mentres que la Seguretat Social (SS) ha incrementat el seu percentatge, gràcies en part a les transferències addicionals rebudes de l'AGE. No obstant això, si es comparen els recursos de l'AGE, nets de transferències a l'SS, i els de les CA, es constata que el percentatge de participació d'estes últimes s'ha incrementat respecte del

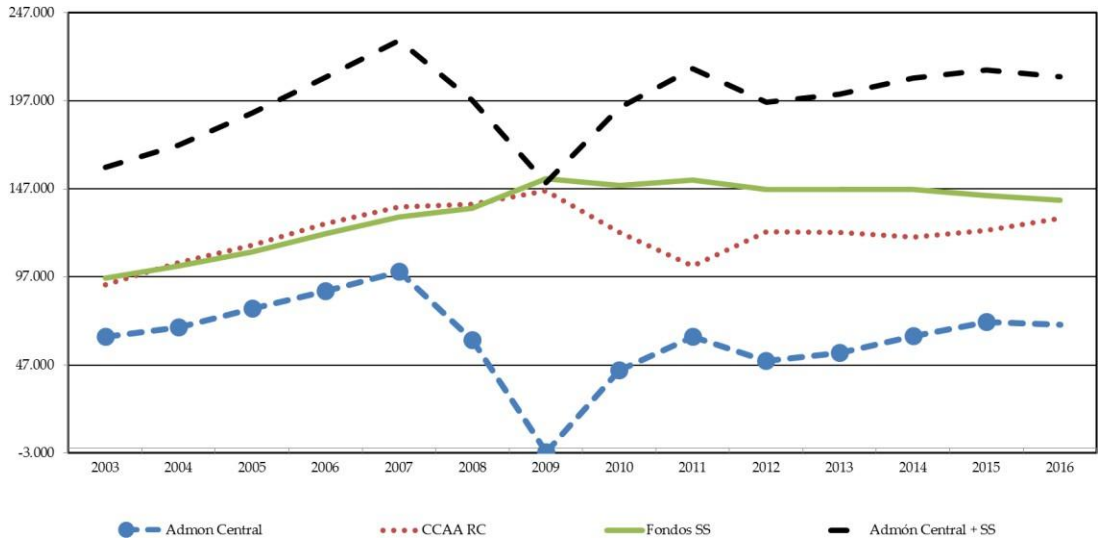
que estava acordat.

4.2. Evolució dels ingressos de les administracions públiques

54. La realitat de les finances públiques en 2009 i exercicis posteriors va ser molt diferent de l'esperada per la caiguda de la recaptació tributària. L'origen de la trajectòria decreixent dels ingressos de les AP està en la crisi general dels ingressos públics en uns anys de forta recessió, encara que l'impacte ha incidit en moments diferents sobre les administracions centrals i les CA de règim comú.

55. El gràfic 5 resumix l'evolució dels ingressos de diferents administracions des de 2003, l'any posterior a la cessió de la sanitat a les comunitats de via lenta, fins a 2016. Si s'observa l'evolució dels ingressos en estos anys, es pot assenyalar que durant el període observat els ingressos de l'AGE (nets de transferències a altres administracions) s'han contret més que els de les CA i l'SS. La Seguretat Social a penes ha patit una caiguda d'ingressos, gràcies a l'evolució menys desfavorable de les cotitzacions socials i al fet que, quan ha sigut necessari, l'AGE li ha aportat les transferències necessàries. D'altra banda, les comunitats autònomes han patit caigudes d'ingressos importants entre 2009 i 2011.[6]

Gràfic 5. Recursos no financers per subsectors (nets de transferències entre AP i recursos UE), milions d'euros corrents



56. El gràfic mostra amb cruesa els efectes de la crisi sobre l'AGE i les CA, mentres que el perfil dels ingressos de la Seguretat Social és molt més estable, creixent fins a 2009, més o menys constant entre 2009 i 2011, i suaument decreixent de 2011 a 2016. Entre 2007 i 2009, els ingressos nets del conjunt de l'AGE i les CA es van reduir en quasi un 40 %, fet que va deixar l'Administració central en 2009 amb ingressos nets negatius. Les CA de règim comú no patirien l'afonament dels ingressos fins a 2010 i, especialment, 2011, a causa dels errors de previsió de la recaptació tributària de 2008 i 2009 que es van

traduir en unes entregues a compte molt superiors al que hauria exigit *a posteriori* l'evolució efectiva dels ingressos tributaris.

57. Encara que amb alguna caiguda intermèdia, de 2009 en avant els ingressos de l'AGE es van recuperant, en bona part gràcies a pujades successives de tipus en l'IRPF, l'IVA i impostos especials (IE), si bé encara no han arribat al nivell que van tindre en 2007. Per part seua, els ingressos de les CA també es recuperen des de 2011, però sense arribar al nivell que van tindre en 2007 a pesar que moltes de les CA han utilitzat a l'alça les competències normatives de les quals disposen en l'àmbit tributari en IRPF i els tributs cedits tradicionals.

[6] Part de les caigudes d'ingressos de les CA reflectides en 2010 i 2011 en comptabilitat nacional tenen l'origen en les liquidacions negatives de l'SFA de 2008 i 2009 el pagament de les quals es va ajornar en el marc de l'acord de 2009.

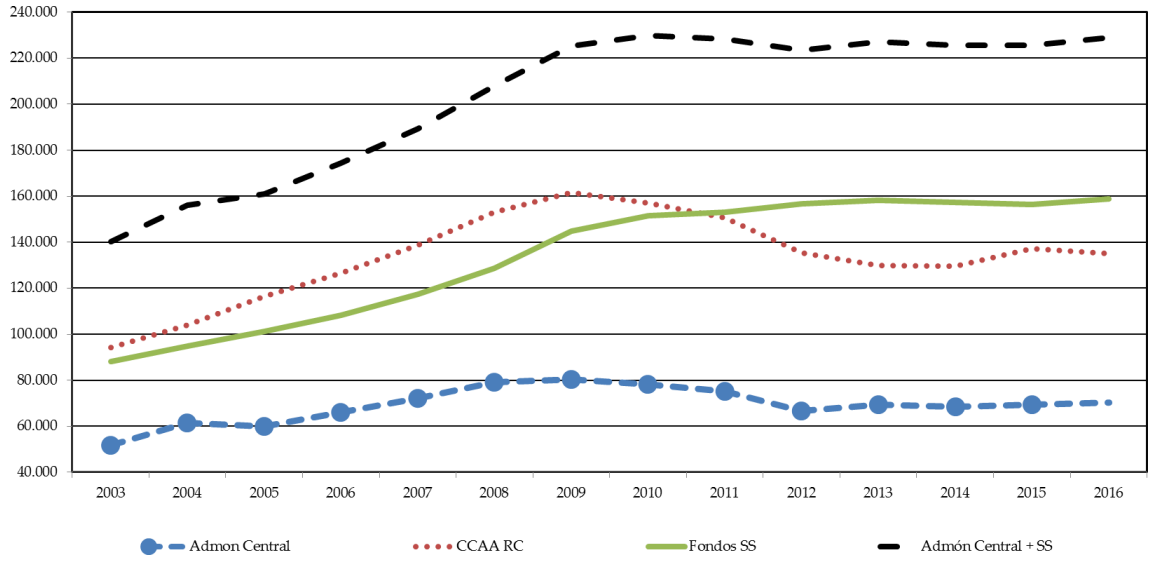
58. En resum, segons estes dades, resulta evident que les dos administracions han afrontat una conjuntura adversa durant la crisi recent i que han suportat el gruix de la caiguda d'ingressos en moments diferents, però no pot concloure's que l'una o l'altra haja quedat millor.

59. Amb independència d'això, és important assenyalar que l'Administració central ha comptat amb més instruments que les CA de règim comú per a poder limitar les conseqüències de la caiguda dels seus ingressos perquè ha disposat de més marge d'actuació sobre els seus ingressos tributaris i financers.

4.3. Evolució dels gastos de les administracions públiques

60. L'anàlisi de l'evolució dels gastos de les distintes AP associats a les seues competències permet complementar la valoració feta dels ingressos. Per a extraure conclusions adequades de l'estudi dels gastos, convé tindre present que les competències de cada administració són de naturalesa molt diferent i, per tant, difícilment comparables en termes agregats.

Gràfic 6. Ocupacions no financeres per subsectors (nets d'interessos, transferències entre AP, ajudes a institucions financeres i recursos UE), milions d'euros corrents



61. En l'evolució del gasto de les CA i de l'AGE resulta crucial l'impacte que la crisi va tindre. La retallada observada entre 2009 i 2013 és superior en les CA que en la resta d'AP. En l'Administració central, l'ajust s'havia començat a produir un any abans; no obstant això, l'evolució del gasto de l'AGE en anys anteriors va tindre taxes de creixement interanual inferiors a les de les CA. En la Seguretat Social no es dona este ajust per l'increment del gasto en prestacions per desocupació i pensions que es produïx durant la crisi. En conjunt, el creixement acumulat del gasto autonòmic ha sigut superior al del gasto de l'AGE, però esta dada per si mateixa és difícil d'interpretar si no es té en compte la diferent composició funcional dels gastos de les dos administracions.

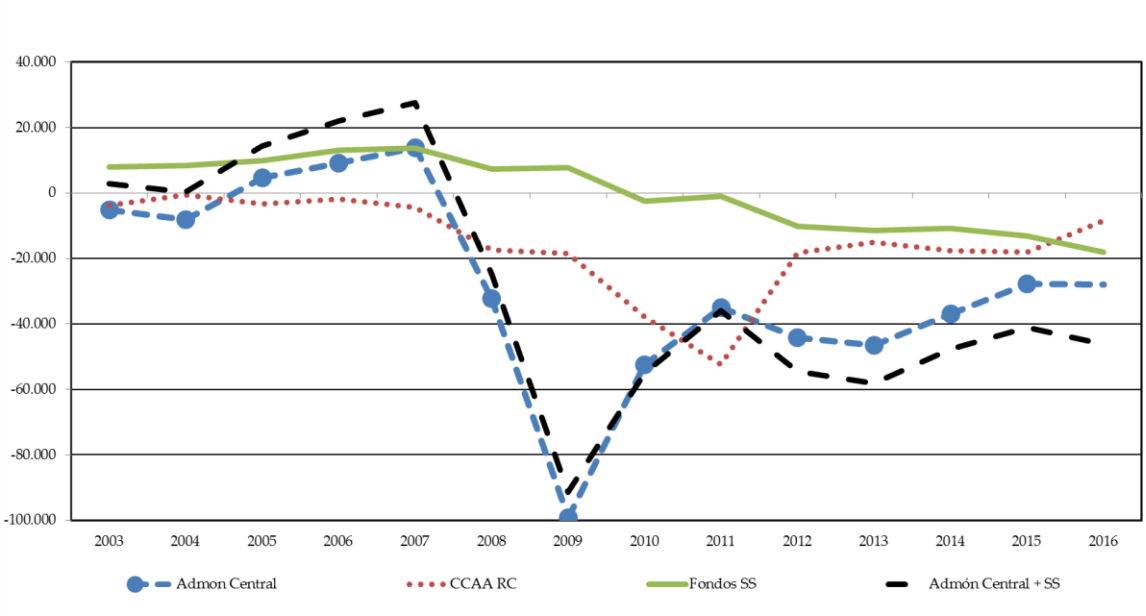
62. Després de la seua recuperació en 2015, els gastos en termes corrents de les CA se situen a nivells d'abans de la crisi, però no s'han recuperat els nivells de gasto real *per capita* o per habitant ajustat de 2007. A la situació actual s'arriba després de recórrer un llarg camí d'ajustos. La trajectòria dels seus gastos ha resultat condicionada per la d'uns ingressos molt afectats per la reducció dels ingressos fiscals, que ha provocat que, malgrat els ajustos, s'hagen generat dèficits que s'han acumulat en un volum elevat de deute.

63. Quant a la Seguretat Social, amb caràcter general, el gasto durant estos anys ha sigut creixent a causa de les prestacions per desocupació i pensions, si bé en els últims anys este increment es modera. Si és el cas, no es produïx la reducció del gasto que té lloc en altres administracions durant la crisi.

4.4. Desequilibris pressupostaris de les administracions públiques

64. L'evolució dels gastos de les AP en estos últims anys, juntament amb la incidència que la crisi econòmica ha tingut en la recaptació tributària, ha suposat l'aparició d'importants desequilibris pressupostaris en totes les AP. Així doncs, des de la primera de les perspectives mencionades, la suficiència és un problema que patixen totes les AP. En el gràfic 7 es mostra la diferència entre els recursos i les ocupacions no financeres tal qual s'han quantificat al llarg d'esta secció. Cal observar, no obstant això, que en les ocupacions considerades en este gràfic no es descompten els interessos com es feia en els anteriors, perquè puga observar-se la seua incidència en el dèficit.

Gràfic 7. Desequilibri pressupostari, milions d'euros corrents



65. El desequilibri pressupostari de l'Administració central es comença a apreciar en 2008 i arriba al màxim en 2009. El saldo pressupostari experimenta una forta recuperació fins a 2011 i a partir d'allí, amb alts i baixos, s'observa una tendència a la reducció dels desequilibris de l'AGE que, no obstant això, continuen sent greus.

66. Les CA, per part seua, presenten un dèficit moderat fins a 2009, any a partir del qual experimenten un fort increment del seu desequilibri, que arriba a la màxima expressió en 2011. En 2012 es produïx una forta reducció del dèficit, que es manté a eixe nivell durant els anys següents i torna a millorar en 2016.

67. De la comparació d'estos dos subsectors, s'inferix que l'impacte de la crisi es concentra inicialment en l'Administració central, ja que les entregues a compte de l'SFA que es van pressupostar en 2008 i 2009 no van tindre present l'abast real de la crisi econòmica, per la qual cosa el gruix dels efectes de la inferior recaptació fiscal en eixos anys el va absorbir l'Administració central i no les CA, que reben en canvi l'impacte en els anys 2010 i 2011, quan s'imputen les liquidacions (negatives) de l'SFA dels anys 2008 i 2009.

68. Que els ingressos de les AP hagen sigut recurrentment insuficients per a cobrir els seus gastos pot deure's al nivell d'ingressos, al nivell dels seus gastos o a una combinació dels dos. Així, pot deure's en part al fet que la gestió en la prestació de servicis públics és millorable o al fet que el nivell de servicis públics que es pretén oferir no és conforme amb la capacitat de generació de renda o d'ingressos fiscals del país. En comparació amb altres països del nostre entorn, la principal diferència d'Espanya és precisament la baixa recaptació tributària en relació amb el PIB. En el cas de les CA, la seua capacitat de generació d'ingressos està condicionada per les seues limitacions superiors per a decidir autònomament la variació o la composició dels seus ingressos, perquè un percentatge substancial d'estos prové de la imposició indirecta, en la qual no tenen capacitat normativa.

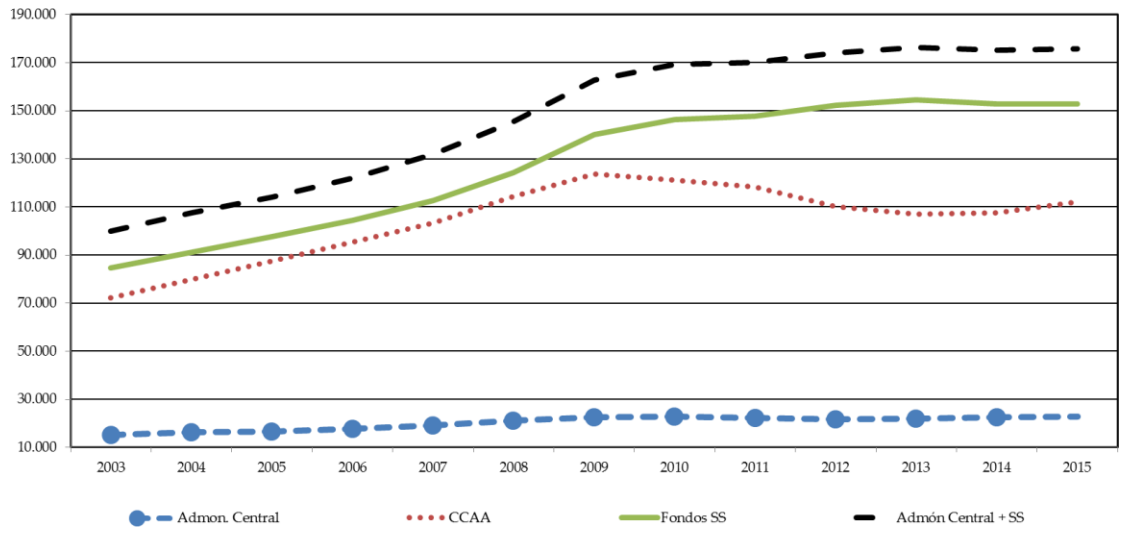
4.5. Anàlisi específica de l'evolució del gasto associat a servicis públics fonamentals

69. Els gastos de les administracions evolucionen de manera diferent perquè les seues decisions són autònomes, però també perquè les seues competències són diferents. La composició per funcions de les competències pròpies de les administracions centrals i les comunitats autònomes ha de tindre's en compte, perquè el pes en el gasto de cada administració del gasto en servicis públics fonamentals (SPF) relacionats amb l'estat de benestar i en la resta de funcions és molt dispar. En el gasto de les comunitats autònomes i la Seguretat Social els SPF tenen un pes decisiu, mentres que en l'Administració central i les corporacions locals és bastant inferior.

70. El gràfic 8 mostra la trajectòria de l'agregat dels gastos en salut, educació i protecció social, i s'aprecia que des de 2003 fins a 2015 el gasto en SPF de les administracions centrals augmenta més que en les CA i l'origen d'este creixement superior es troba en l'SS. El seu gasto en pensions i prestacions per desocupació, fonamentalment, no s'ajusta discrecionalment perquè està basat en el compliment dels criteris fixats per llei. En les administracions centrals els SPF augmenten també de manera continuada, però més suaument, i acumulen un creixement entre 2003 i 2015 similar al de les CA, però el pes dels SPF

en el gasto de la primera és substancialment inferior al de les comunitats.

Gràfic 8. Ocupacions no financeres en SPF (net de transferències entre AP), milions d'euros corrents



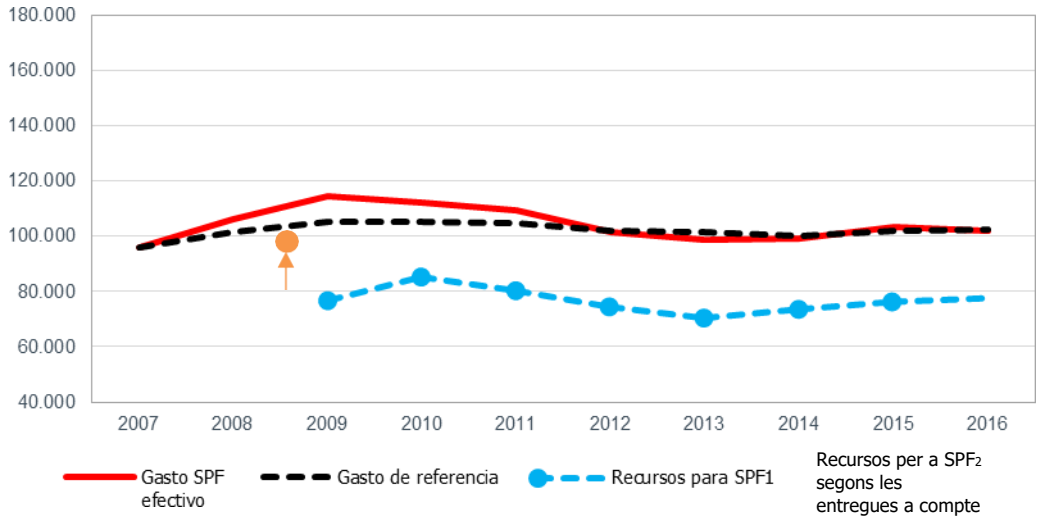
71. La important diferència en el comportament del gasto en SPF de les dos grans administracions que concentren el seu gasto a prestar estos servicis —SS i CA— es produïx a partir de 2009. A diferència del que succeïx en l'SS, l'ajust ha sigut important en el cas de les comunitats autònomes, i no és alié a este que bona part dels seus gastos socials són prestacions en espècie de servicis com l'educació o la sanitat, funcions en les quals els ajustos pressupostaris es poden adoptar sense canvis legals perquè afecten les partides de consum públic (salaris i consums intermedis, bàsicament) que no estan fixades directament per llei. Els ajustos que han tingut lloc en els SPF prestats per les CA han tingut implicacions per a valorar la suficiència des de dos de les perspectives assenyalades al principi: l'equilibri vertical i el compliment dels compromisos de recursos acordats a l'aprovar el model.

72. Per a valorar esta última qüestió s'han de considerar les dades corresponents a les comunitats de règim comú. A l'efecte del que seguix, pot ser útil construir un indicador, al qual es denominarà gasto de referència de les CA de règim comú, partint del gasto observat en 2007 i fent-lo evolucionar d'acord amb un indicador similar a la població ajustada del model vigent excepte que el seu valor no es normalitza per la població total en cada any i arreplega, per tant, les variacions absolutes de les diferents variables de població o població ponderada que s'inclouen en el sistema.[7] El gràfic 9 representa mitjançant un punt els recursos considerats suficients per a finançar el gasto de les comunitats de règim comú en SPF (panell a) i el gasto total d'estes (panell b), a l'aprovar-se el model acordat en 2009. Eixe finançament aproximava els recursos al gasto efectiu de les comunitats l'any base (2007), però ja quedava lluny del gasto que al qual s'havia arribat en 2009. Les fletxes del gràfic mostren eixa distància entre les previsions de les entregues a compte i els recursos rebuts efectivament, en termes de comptabilitat nacional. Malgrat la reducció posterior dels gastos —clarament superior que la de les necessitats quan es considera el gasto

total— la bretxa entre estos i els recursos s'ha mantingut, a causa de l'evolució a la baixa dels ingressos fins a 2013 i malgrat la seua recuperació posterior. En eixa evolució val la pena singularitzar la trajectòria de la insuficiència en el cas particular dels SPF, amb independència que en el model de finançament no hi haja una afectació dels recursos. L'SFA perseguia augmentar els recursos per a eixa finalitat i configurava un bloc de finançament per a aconseguir-los,[8] el nucli del qual és el Fons de Garantia, que ha quedat molt per davall dels gastos. Mentres el gasto de referència augmentava, els recursos del model queien durant diversos anys, i s'ampliava així el desequilibri financer.

Gràfic 9. Evolució dels gastos de les CA de règim comú i els recursos procedents del model de finançament i transferències finalistes. 2007-2016, milions d'euros corrents

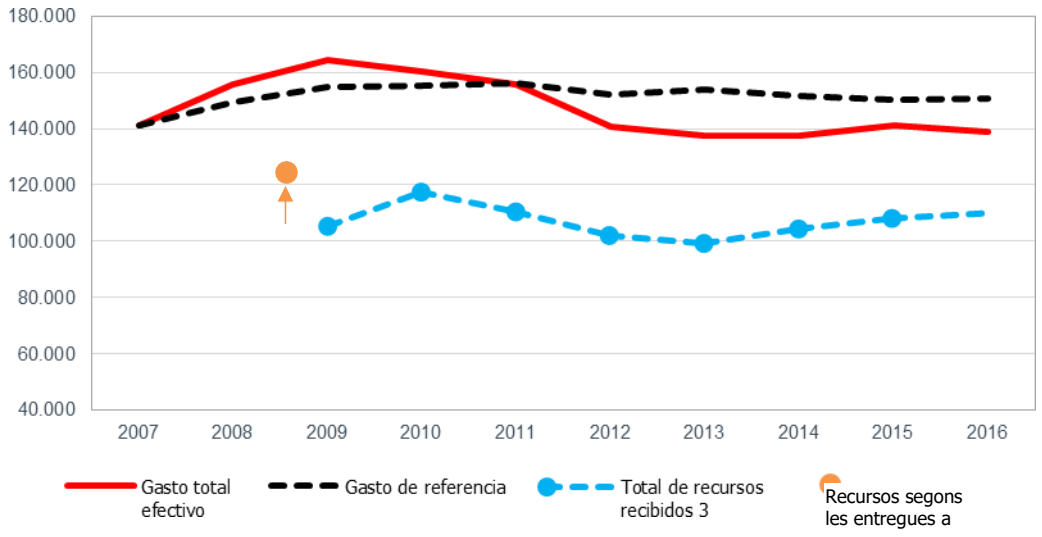
a) Gastos i recursos per a servicis públics fonamentals



[7] Este indicador ha sigut proposat per López Laborda i Zabalza (2011).

[8] Vegeu la nota 1 del gràfic 9.

b) Gastos i recursos totals



[1] Els recursos del model destinats a SPF es calculen com el 75 % dels tributs que formen part de la cistella del model (considerant els tributs cedits homogenis calculats per de la Fuente), la transferència del Fons de Garantia, el Fons de Suficiència sense les competències no homogènies i el Fons de Competitivitat. A més, s'han incorporat les transferències finalistes de l'Estat a les CA alienes al model i que es dediquen a finançar SPF.
[2] Es consideren les entregues a compte de l'IRPF, l'IVA, els impostos especials i els Fons de Suficiència de 2009.
[3] Els recursos rebuts comprenen el total de recursos del model (considerant els tributs cedits homogenis calculats per de la Fuente) juntament amb el total de transferències finalistes realitzades per l'Estat a les CA.

Font: IGAE (2017) i elaboració pròpia.

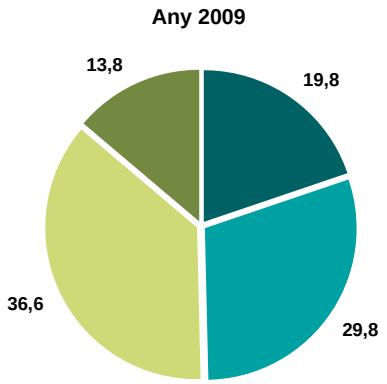
73. Estos resultats del model aprovat en 2009 durant els anys de la seua aplicació indiquen que la suficiència es pot qüestionar quan es considera si la disponibilitat dels recursos acordats per a finançar els servicis públics fonamentals s'ha complit. En l'origen del problema hi ha la caiguda dels ingressos del conjunt de les AP comentat i no un repartiment dels ingressos tributaris més desfavorable per a les CA. Ara bé, malgrat no comptar amb avantatges en este sentit, les administracions centrals han pogut sostindre millor els seus gastos en SPF, fonamentalment els de l'SS.

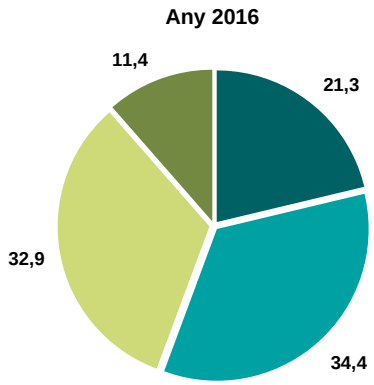
74. Com a resultat dels diferents ajustos realitzats per cada administració, les CA[9] han perdut pes entre 2009 i 2016 en el gasto públic total (-3,7 pp), en el gasto primari (net d'interessos) (-3,1 pp) i, sobretot, en el gasto de les AP en SPF (-4,6 pp) (gràfic 10).

[9] Les dades de les comunitats inclouen tant les de règim comú com les forals, però la pèrdua de pes es concentra en les primeres.

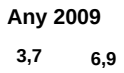
Gràfic 10. Participació de les diferents administracions en el gasto (net d'interessos, de transferències entre AP i de recursos UE). 2009-2016
(Percentatges)

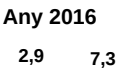
a) Gasto total

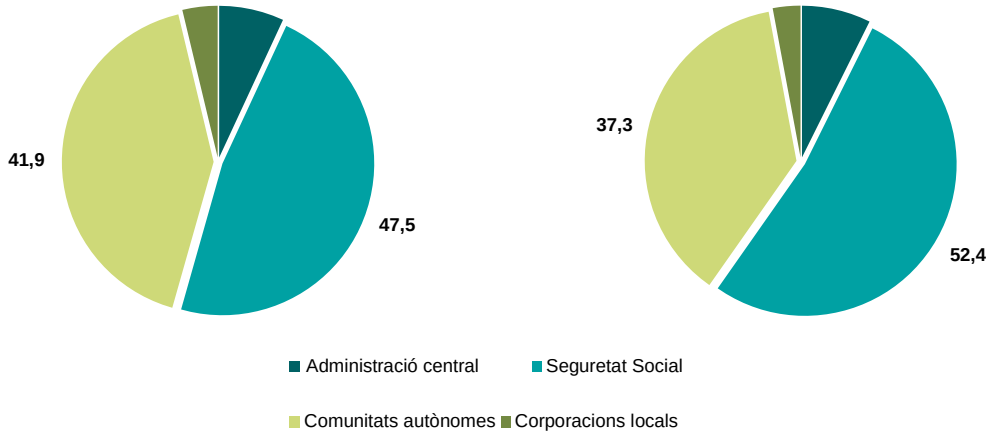




b) Gasto en servicis públics fonamentals







Font: IGAE (2017) i elaboració pròpia.

75. Per a completar el balanç de la suficiència és útil considerar si el gasto de les comunitats en SPF se situa a un nivell molt elevat, prenent com a referència tant la seua evolució com altres realitats pròximes. Quant al primer, utilitzant els indicadors de necessitat que arreplega el mateix SFA, el ritme anual d'expansió del gasto real en SPF per unitat de necessitat de les comunitats entre 2003 i 2009 va ser del 5 % i des que s'aplica el model de 2009 fins a 2016 —coincidint amb la crisi fiscal de les AP— ha sigut negatiu (-2,1 %). En el conjunt del període 2003-2016 el gasto real per unitat de necessitat de les CA ha crescut, de mitjana, un 0,9 % a l'any.

76. Quant a les referències comparades, les comunitats de règim foral gasten en 2016 per unitat de necessitat al voltant d'un 30 % més que les de règim comú i s'han allunyat d'estes des de 2007 en el nivell de gasto per habitant ajustat. A més, Espanya gasta en SPF un percentatge de PIB inferior en un 21 % que la mitjana dels països de l'euroàrea d'un nivell de renda similar, en les competències de l'estat de benestar que gestionen les CA, i s'ha produït un allunyament respecte de la mitjana europea en el període de vigència de l'actual sistema de finançament.

77. La suficiència i l'equilibri vertical, per tant, resulten influïts per diversos factors. El repartiment vertical de competències i recursos n'és un, però se'n poden afegir altres com la capacitat amb la qual compta cada administració per a exercir la seua responsabilitat fiscal, o la possibilitat de disposar d'instruments que contribuïsquen, en determinades situacions, a adequar el gasto al llarg de cicle.

78. Encara que la denominada gran recessió va afectar totes les administracions, la capacitat de resposta de cada una no va ser la mateixa. Així, l'Estat va poder reaccionar davant dels seus problemes pressupostaris amb pujades d'impostos com l'IRPF, l'IVA i IE, que van tindre un efecte pràcticament immediat sobre els seus ingressos. Afortunadament, la Seguretat Social, per part seua, no va patir una caiguda tan pronunciada dels ingressos i va comptar, a més, amb l'ajuda del Fons de Reserva i amb importants transferències de l'AGE per a mantindre el seu nivell de gasto. Les CA, no obstant això, van tindre menys marge de maniobra per a protegir els seus gastos per la seua inferior capacitat normativa en matèria tributària i pel llarg retard amb el qual les seues decisions en esta matèria es traslladen a les seues fonts més importants d'ingressos.

79. L'evolució dels recursos procedents del vigent SFA ha condicionat els recursos dedicats a importants funcions de l'estat del benestar dependents de les CA, i això ha provoca que la caiguda dels recursos genere inestabilitat en la prestació dels SPF corresponents. Si bé les prestacions de l'SS es diferencien dels SPF prestats per les CA, per tractar-se les primeres de prestacions econòmiques de caràcter quasi contractual amb quantia fixada per llei, la veritat és que els problemes de finançament d'uns SPF i altres no s'han plantejat en la mateixa mesura. En l'SS hi va haver un disseny previsor del seu finançament a partir de 1996 que ha combinat regles de gasto i dotació de reserves en els períodes d'increments forts dels ingressos i, a més, hi ha hagut transferències de l'AGE per a cobrir els dèficits que s'han anat produint, així com canvis en les bases de cotització de l'SS.

80. El nou sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú ha de partir de nou d'un acord entre l'AGE i les CA sobre com distribuir els recursos públics existents per a desenrotllar les competències que les diferents administracions tenen encomanades que permeta donar una resposta satisfactòria a la qüestió de la suficiència de cada una. Eixe acord ha de ser part d'un altre, més ampli, sobre la grandària del sector públic desitjat a mitjà termini i les dimensions bàsiques de les funcions de gasto en les quals es fonamenta l'estat de benestar i la prioritat atorgada a estes, que abaste els diferents nivells de govern i una àmplia majoria parlamentària.

81. Una vegada acordat el punt de partida i l'horitzó, cal que els recursos es distribuïsquen mitjançant instruments ajustats a les comeses de les diferents administracions, de manera que estes tinguen capacitat efectiva per a ajustar els seus ingressos als seus gastos. A partir d'eixe moment tindrà sentit que cada una assumisca la seua responsabilitat davant dels ciutadans en l'evolució posterior dels ingressos fiscals i els gastos públics, decidint com finançar les singularitats de les polítiques que desitja desenrotllar en l'exercici de la seua autonomia. En tot cas, l'acord inicial hauria de prevore els instruments institucionals adequats per a gestionar els problemes que puguen anar apareixent amb posterioritat.

Referències

De la Fuente, A. (2016a). "La liquidación de 2014 del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: Adenda." FEDEA, Estudios sobre Economía Española núm. 2016-29, Madrid.

http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2016-29.pdf

De la Fuente, A. (2016b). "La evolución de la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, 2002-2014." FEDEA, Estudios sobre Economía Española núm. 2016-31, Madrid.

http://www.fedea.net/datos-hacienda-autonomica/

Grup de Treball d'Anàlisi del Gasto Sanitari (GTS, 2007). *Informe del Grupo de Trabajo de Análisis del Gasto Sanitario. 2007*. Ministeri de Sanitat i Consum, Madrid.

http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Grupo%20de%20Trabajo%20Gasto%20Sanitario.pdf

López Laborda, J., i A. Zabalza (2011): "Mantenimiento temporal de la equidad horizontal en el sistema de financiación autonómica"; en *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública* (197); pàgs. 37-65.

Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques (MHAP, 2016). "Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica regulados en la Ley 22/2009 de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2014." Madrid.

http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/InformaciónCCAA/Cuadros_liquidación_2014.pdf

Intervenció General de l'Administració de l'Estat (IGAE, 2017). Operaciones no financieras del sector Administraciones Públicas y sus Subsectores.

http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Paginas/ianofinancierasTotal.aspx

Institut Nacional d'Estadística (INE, 2017a). Contabilidad Nacional Anual de España. Base 2010.

http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736165950&menu=ultiDatos&idp=1254735576581

Institut Nacional d'Estadística (INE, 2017B). Cifras de población.

http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/categoria.htm?c=Estadistica_P&cid=1254735572981

CAPÍTOL 2

FINANÇAMENT AUTONÒMIC, ESTAT DE BENESTAR I ANIVELLAMENT VERTICAL

1. Introducció

1. Els debats sobre el funcionament del model de finançament de les comunitats autònomes i ciutats amb estatut d'autonomia aprovat en 2009 han prestat una atenció creixent a dos problemes la importància dels quals s'ha intensificat durant la crisi. El primer és la suficiència de recursos per al manteniment del gasto en els servicis públics fonamentals per a l'estat de benestar que estan a càrrec de les comunitats: la sanitat, l'educació i els servicis socials, especialment l'atenció a la dependència. El segon, la responsabilitat de les comunitats en el compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i el control del dèficit a Espanya. La rellevància de les dos qüestions, estretament relacionades entre si, es deu a l'abast de la crisi de l'estat de benestar patida per Espanya durant estos anys i el seu impacte substancial sobre la confiança institucional en general i en l'estat de les autonomies en particular. Bona part de les tensions recents en estos terrenys han afectat directament les comunitats, al repercutir severament la gran recessió sobre els ingressos del model de finançament vigent, condicionant les seues decisions de gasto i la seua gestió dels ajustos, el dèficit i l'endeutament.

2. En sintonia amb esta percepció dels problemes, l'encàrrec del Consell de Ministres a la Comissió per a la revisió del model de finançament autonòmic al·ludix expressament al fet que esta ha de complir el mandat de la Conferència de Presidents Autonòmics de 17 de gener de 2017, en la qual es va consensuar un acord "sobre la sostenibilitat de l'estat del benestar i la reforma del finançament autonòmic". La Conferència de Presidents va assenyalar que "en la societat espanyola hi ha un ampli consens sobre la necessitat de protegir-lo com a element vertebrador del nostre model econòmic i social", que "les comunitats autònomes i les ciutats amb estatut d'autonomia són part essencial per a la seua sostenibilitat" i que l'anàlisi i la revisió del sistema de finançament ha de fonamentar-se en els principis de "solidaritat, suficiència, equitat, transparència, corresponsabilitat fiscal i garantia d'accés dels ciutadans als servicis públics", segons reitera l'acord de Consell de Ministres que va crear la Comissió.

3. No hi haurà una solució real per als problemes que planteja el sistema de finançament de les comunitats si la reforma no preveu com a objectius centrals d'esta la millora de l'estabilitat financera de les administracions públiques (AP), l'assoliment d'un nivell adequat de corresponsabilitat fiscal de les CA i la sostenibilitat de l'estat de benestar a Espanya. Estes tres peces són essencials per a la recuperació de la confiança en les institucions i en la viabilitat de l'estat de les autonomies. El cost de no abordar estos temes serà perpetuar la inestabilitat en el funcionament de l'estat de benestar i en les relacions entre les AP en nombroses matèries, amb els riscos creixents que això comporta per a les institucions. L'agreujament recent d'eixes conseqüències és una raó de pes per a no prolongar la indefinició d'un model que siga capaç de valorar la riquesa de l'experiència descentralitzadora dels últims quaranta anys, preveent alhora tant els vells problemes com els més recents, per a abordar-los en lloc de tancar-los en fals.

4. En conseqüència, el nou model de finançament ha d'aportar solucions que preveuen no només els problemes d'autonomia i anivellament de les comunitats —en línia amb les propostes que s'exposaran en pròxims capítols—, sinó també els desequilibris financers del conjunt de les administracions públiques espanyoles i les seues implicacions per a la sostenibilitat de l'estat de benestar, i proposar vies per a solucionar-los. En altres paraules, el nou sistema hauria d'estar ancorat en un acord que oferisca respostes als problemes de suficiència des d'una perspectiva general. En eixe sentit, la Comissió considera que les alternatives per a equilibrar financerament les CA i el conjunt de les AP haurien d'atendre dos criteris bàsics: 1) en matèria de gastos, establir prioritats a partir de l'avaluació sistemàtica de la seua eficiència i seguir regles de prudència; 2) en matèria d'ingressos, millorar la capacitat fiscal efectiva de les AP en general i de les CA en particular, perquè eixe és el tret que més ens separa dels països del nostre entorn.

5. L'establiment de prioritats de gasto pot servir de guia per a articular la reforma del model de finançament amb l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat de l'estat de benestar, canalitzant el debat sobre la suficiència de recursos de les diferents administracions amb criteris clars. Una manera d'abordar esta qüestió, pel que fa a les CA, seria considerar el finançament dels servicis públics fonamentals (SPF), previstos en el vigent article 15 de la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA), amb la finalitat de dotar de suficiència i estabilitat les seues prestacions, i fixar-les al nivell que s'acorde políticament.

6. La preocupació de les diferents AP per mantindre l'estabilitat dels SPF, en la mesura que resulta possible financerament per a cada una, resulta confirmada per l'esforç realitzat durant la crisi per protegir eixos gastos dedicant-los percentatges creixents dels seus pressupostos. Així, en el cas de les comunitats, els gastos en sanitat, educació i servicis socials han passat de representar el 69 % del gasto total en 2007 al 75 % en 2015. L'atenció preferent de les comunitats a l'anivellament dels servicis públics fonamentals també està avalada per l'evidència que es diferencien molt menys entre si en els seus nivells de gasto en educació i salut que en la resta de funcions.

7. La centralitat dels SPF en matèries clau per a l'equitat i la igualtat d'oportunitats justifica que els compromisos d'anivellament horitzontal atorguen atenció especial a eixe àmbit. Ja es va proposar fer-ho així en el model actual, però les tensions d'estos anys aconsellen adoptar mesures per a garantir més eficaçment eixos objectius en dos direccions: millorar la suficiència de recursos per a SPF de totes les AP i aconseguir que totes les comunitats —de règim comú i forals— puguen disposar del mateix nivell de recursos per unitat de necessitat de salut, educació i protecció social.

8. A més, a l'abordar el problema de la suficiència pel costat dels ingressos és necessari recordar que l'article 2.1 de la LOFCA exigix que l'SFA proporcione a les comunitats autònomes recursos suficients per a l'exercici de les seues competències. No obstant això, l'aplicació pràctica d'este principi resulta conflictiva perquè no hi ha un criteri objectiu que permeta determinar els recursos que cada administració necessitaria per a prestar els servicis que té encomanats a un nivell considerat satisfactori. La fixació d'este nivell de servicis i de recursos és de caràcter fonamentalment polític i, en una democràcia, les administracions públiques disposaran per a l'exercici de les seues competències dels recursos que els ciutadans estiguen disposats a aportar a través d'impostos i taxes. Per tant, la qüestió de si una administració determinada disposa o no dels recursos suficients per a complir les seues funcions ha de respondre's avaluant si disposa o no de les ferramentes adequades per a obtindre i gestionar estos recursos, assumint en tot cas el cost polític de fer-lo.

9. La Comissió considera, per eixa raó, que seria convenient interpretar els principis de suficiència i equilibri vertical d'una manera operativa, i formular-los en termes d'equilibri d'instruments més que de recursos. Des d'esta perspectiva, actualment hi ha un desequilibri d'instruments a favor de l'Estat, perquè este disposa d'un control total sobre els seus ingressos tributaris mentres que les CA només disposen de capacitat de modular a l'alça o a la baixa al voltant de la mitat dels seus ingressos ordinaris. Una certa asimetria en este sentit pot resultar inevitable, i fins i tot desitjable, atés que l'Estat és el responsable últim de la Hisenda General. Així i tot, la Comissió considera que hi ha marge per a augmentar el grau d'autonomia d'ingrés de les comunitats autònomes, almenys actuant conjuntament, de manera que estiguen en una posició més pròxima a la de l'Estat a l'hora de poder recaptar dels seus ciutadans els recursos que consideren necessaris per a exercir les seues funcions a un nivell o l'altre. També hi ha marge per a millorar l'agilitat amb la qual les decisions normatives de les CA sobre els seus trams dels tributs cedits es traslladen als seus ingressos i els seus efectes són percebuts pels contribuents i pels gestors públics. Les dos qüestions s'abordaran amb més detall en altres capítols d'este informe.

10. A més de les millores assenyalades pel costat de l'autonomia per a modular el nivell d'ingressos, seria necessari introduir en el sistema un mecanisme explícit de reequilibri vertical que permetera ajustar el repartiment de recursos entre l'Administració central i les comunitats autònomes quan siga necessari. El repartiment dels rendiments dels principals impostos indirectes d'una manera diferent de l'actual podria servir a este efecte. Es tractaria de substituir els actuals percentatges de cessió de l'IVA i possiblement dels impostos especials (IE) per dos trams independents d'estos impostos, els rendiments dels quals correspondrien en un cas a l'Estat i en l'altre, a les CA. Este sistema faria més transparent per al ciutadà el repartiment de recursos entre nivells de govern que els actuals percentatges de cessió i obriria la possibilitat de regular els dos trams de manera separada, ajustant els tipus autonòmics i estatals de manera que les dos administracions puguen decidir canvis amb la finalitat de recaptar dels ciutadans els recursos que consideren necessaris per a exercir les seues funcions quan les circumstàncies canvien. Ateses les restriccions de la normativa europea sobre les decisions referents al tipus d'IVA i IE només podran prendre's de manera col·legiada a través d'algun organisme multilateral, mantenint tipus uniformes en tot el territori nacional, tal com es vorà en el capítol 3.

2. Finançament autonòmic i anivellament vertical

11. Les CA, com la resta d'AP, s'han enfrontat a partir de 2008 a un desequilibri greu entre els seus ingressos no financers i els seus gastos no financers, i els primers resulten insuficients per a cobrir els segons a pesar que un bon nombre de comunitats han exercit les seues competències fiscals a l'alça en estos anys. Les possibilitats de correcció dels desequilibris financers per les comunitats mitjançant augments dels seus ingressos han estat condicionades més per la situació econòmica general i per la seua limitada capacitat normativa en l'àmbit tributari que pels desequilibris verticals, encara que estos hagen existit. L'escassa capacitat recaptatòria dels tributs cedits patrimonials i la imposició pròpia de les CA significa que, per a dur a terme un important ajust pressupostari via ingressos, este havia de recaure fonamentalment sobre un impost sobre la renda de les persones físiques (IRPF) centrat en les rendes salarials (i en el qual la tarifa estatal ja s'havia incrementat), fet que no sembla una alternativa desitjable. Com que les comunitats no tenen capacitat normativa sobre els impostos indirectes compartits (IVA i IE), no hi ha hagut altres alternatives realistes d'ajust per la via dels tributs. Per eixa raó, una vegada limitat el recurs al dèficit pel Programa d'estabilitat, les comunitats han hagut de basar-se sobretot en ajustos dels seus gastos que han afectat la totalitat de les funcions que exercixen, i resulten especialment rellevants les retallades en les relacionades amb l'estat de benestar, a pesar que els esforços perquè foren menors que en la resta de funcions.

12. En este context, amb freqüència es considera que el desequilibri vertical entre els gastos i els ingressos propis de les comunitats que reflectixen les importants transferències de l'Administració central a la majoria d'estes exercix un paper significatiu a l'hora d'explicar les insuficiències financeres de les comunitats en estos anys. No obstant això, com s'ha posat de manifest en el capítol 1, eixe no és el factor fonamental i els problemes s'associen més prompte a les caigudes dels ingressos tributaris.

13. Les transferències verticals entre administracions existents a Espanya responen a dos raons diferents: els compromisos d'anivellament entre comunitats amb diferent capacitat fiscal, instrumentats a través de les transferències incondicionades i condicionades de l'Administració central; i el fet que en els impostos indirectes compartits (IVA i IE) les CA no tinguen capacitat normativa i els reben com una participació territorialitzada, a través d'una transferència. Si estes últimes transferències es consideraren fonts fiscals pròpies de les comunitats, la resta de transferències verticals actuals serien molt inferiors, encara que resultaren significatives en algunes comunitats. Però l'autonomia fiscal de les CA continuaria sent limitada per no tindre estes capacitat normativa en IVA i IE. Esta última circumstància ha tingut conseqüències directes quan els ingressos han quedat per davall dels gastos a causa del fort retrocés de la recaptació de tots els tributs: en eixe moment, el desequilibri vertical —es mesure d'una manera o d'una altra— ha condicionat les respostes de les comunitats a les seues insuficiències perquè una part dels seus ingressos depén d'una altra administració, els oferix poca autonomia fiscal i, en conseqüència, poca capacitat de decisió per a augmentar la recaptació amb la finalitat de cobrir millor les seues competències de gasto.

14. La limitació del marge de maniobra en l'àmbit tributari induïx les CA a mirar l'Administració central

com la instància sense la col·laboració de la qual és difícil solucionar els problemes financers. Però la resta d'administracions també han patit insuficiències rellevants com les comunitats, encara que és cert que els ajustos dels seus gastos han sigut inferiors en general i s'han pogut evitar en el cas dels SPF. L'explicació d'eixa diferència és triple: la primera és, precisament, que les administracions centrals han disposat de més marge d'autonomia fiscal per a augmentar els seus recursos; a més, han tingut més capacitat d'endeutament per a cobrir les seues insuficiències, a causa de l'assignació del dèficit realitzada entre administracions; i, tercer, la Seguretat Social ha comptat amb importants transferències de l'AGE a partir de 2009, així com amb el Fons de Reserva de les pensions.

15. La limitació que representa la combinació d'insuficiència financera i desequilibri vertical per a les CA és més rellevant per a estes administracions perquè dediquen prop del 90 % dels recursos que els proporciona l'actual model de finançament i el 75 % dels seus gastos totals a prestar servicis de l'estat de benestar, els nivells de gasto del qual són molt rígids a la baixa. No són les úniques administracions amb responsabilitats i dificultats en este terreny, perquè la Seguretat Social i les corporacions locals —en menor mesura— tenen també competències decisives, sobretot en l'àmbit de la protecció social. Però les comunitats tenen una àmplia concentració dels seus gastos en SPF —només semblant a la de la Seguretat Social— i, alhora, tenen menys capacitat fiscal efectiva que la resta de les administracions.

3. Recursos per a sostindre l'estat de benestar

16. Les circumstàncies anteriors haurien de tindre's presents al dissenyar el nou model de finançament i determinar una de les peces centrals d'este: el volum de recursos que es considera suficient per a atendre les necessitats de gasto de les CA, en particular les derivades del nivell al qual es desitja prestar els servicis de l'estat de benestar. Com ja s'ha assenyalat, determinar els recursos que es consideren suficients és una decisió de naturalesa clarament política que a Espanya —per ser un país àmpliament descentralitzat que preveu objectius d'anivellament interterritorial en la prestació de certs servicis que disfruten de protecció constitucional— s'ha d'adoptar en els seus aspectes bàsics per al conjunt de les AP. El que això significa és que entre totes les administracions haurien d'aconseguir un acord d'estat sobre els nivells desitjats i factibles de les prestacions i les necessitats de recursos estimades per a atendre a estos nivells les grans funcions de gasto. Seria raonable, a més, que eixe acord prevera no només el punt de partida, sinó la dinàmica del gasto i dels ingressos prevista, amb una concreció similar a la que preveuen els escenaris plurianuals que acompanyen el Programa d'estabilitat.

17. Eixe enfocament cooperatiu del problema no és incompatible amb l'autonomia perquè la seua finalitat és oferir un marc financer comú de referència i no condicionar altres decisions. I en el que té d'exercici de previsió, tampoc evitaria la incertesa que pot afectar els ingressos i gastos públics. Però, en canvi, contribuiria a fer més probable que el bon funcionament i la confiança en l'estat de benestar i les institucions públiques resultaren compatibles amb un altre objectiu de primer orde: la sostenibilitat financera de les AP.

18. Decidir conjuntament els elements bàsics de l'estat de benestar que es desitja implica acordar quant

i en què es vol gastar i com és possible finançar-lo. Totes eixes decisions depenen de les preferències socials, manifestades a través del procés polític, però l'anàlisi tècnica d'alguns aspectes rellevants per a adoptar-les pot oferir referències per a avaluar la viabilitat de les alternatives i les restriccions, des de la perspectiva de l'eficiència, l'equitat, la sostenibilitat financera i l'estabilitat pressupostària. Amb eixe objectiu, en les pàgines següents es consideren tres qüestions rellevants: com reduir les tensions associades al repartiment de recursos entre les diferents administracions, com orientar la decisió sobre els objectius de gasto a finançar i com avaluar si els recursos són suficients per a cobrir els gastos.

3.1. Prioritzar de la mateixa manera els servicis públics fonamentals de les diferents administracions públiques

19. Una manera de delimitar els debats i les tensions sobre el repartiment de recursos entre les diferents administracions pot ser aconseguir un acord sobre com finançar l'estat de benestar que es desitja partint de l'evidència que les administracions atribuïxen als SPF una prioritat destacada, que posen de manifest al preservar més els seus gastos que els d'altres funcions. Eixa prioritat aconsella reflexionar sobre com protegir el finançament d'eixos servicis preferents que, no obstant això, durant la crisi s'han enfrontat en alguns casos a ajustos significatius. Una via per a dissenyar eixa protecció pot ser prevore el finançament de totes les funcions de gasto que integren els SPF amb un criteri similar, amb independència de l'administració que les gestiona, i garantir-los recursos estables fins a on siga possible. Procurar recursos suficients i estables per a SPF amb independència de qui els haja de gestionar equival a seguir un criteri d'equitat basat en el vel de la ignorància, és a dir, procedir com si no sabérem a quin gestor beneficiarem amb la nostra decisió. Este enfocament ajudaria a preservar el debat sobre la suficiència dels recursos de les diferents administracions de les sospites que les posicions estan contaminades per sentiments centralitzadors o descentralitzadors i evitaria reclamacions de greuge injustificades.

20. Finançar preferentment els servicis públics fonamentals relacionats amb l'estat de benestar en totes les AP amb la finalitat d'evitar canvis no desitjats en els seus nivells requerix tractar de garantir d'alguna manera els recursos al nivell que s'acorde, amb la finalitat d'evitar que l'aparició de dèficit amenace l'estabilitat d'estos servicis. Una manera de fer-ho seria la següent:

1) Comprovar la capacitat de la cistella de les grans fonts tributàries (IRPF, IVA, impostos especials i cotitzacions socials) de finançar les grans funcions de l'estat de benestar al nivell que es desitja, atés que el seu paper és fonamental per a generar els recursos i limitar el risc que els servicis essencials prestats per cada administració patisquen els efectes del cicle i l'aparició de dèficit.

2) Assignar la cistella de grans figures tributàries entre les administracions, centrals o territorials, de manera que totes disposen dels fons necessaris per a finançar els SPF que tenen encomanats i puguen prestar-los al nivell bàsic acordat. Esta assignació proporcional dels recursos proporcionats per les grans figures tributàries tindria com a objectiu oferir finançament més estable a totes les administracions responsables, i no implica que l'ús d'eixos recursos estiga afectat a finançar una funció de gasto determinada.

3) Seguir criteris de prudència en la valoració de la suficiència inicial de recursos per a SPF i en l'evolució dels compromisos de gasto en estos servicis de totes les AP, tenint present l'evolució passada i prevista dels índexs de necessitat que, si és el cas, es determinen. Basant-se en eixos índexs de necessitat, definir regles de gasto per als SPF que eviten les reduccions no desitjades en els nivells reals de les prestacions com les dels últims anys, així com creixements del gasto per unitat de necessitat no sostenibles.

21. Una manera d'avançar en eixa direcció seria atendre els criteris anteriors al dissenyar tant els programes d'estabilitat com el nou model de finançament autonòmic. Si es fa així, el conjunt de les AP disposaria de recursos tributaris suficients per a finançar els SPF al nivell acordat en el moment d'aprovar el nou model i, en eixe marc, també les CA comptarien amb estos. Eixa suficiència inicial en l'àmbit dels SPF es podria mantindre al llarg del temps, en la mesura que el potencial financer del sistema fiscal s'haguera calibrat adequadament.

22. Atés que no és possible comptar amb garanties de suficiència dinàmica completes, per a fer més viable la sostenibilitat de les diferents polítiques és necessari comptar amb instruments adequats per a complementar els criteris anteriors, tant en l'àmbit dels ingressos com en el dels gastos. Pel que fa als tributs, és necessari oferir més possibilitats d'actuació normativa a les CA en la imposició indirecta, per a dotar-les de més capacitat d'afrontar dificultats econòmiques importants que siguen comunes a totes i condicionen severament el finançament estable dels SPF. Este assumpte es tractarà amb més detall en el capítol 3 de l'informe. Pel que fa als gastos, en els termes previstos en el capítol 5 seria recomanable reforçar la prudència que es deriva de les regles de gasto amb la dotació de fons de reserva —similars a l'acumulat per la Seguretat Social, que ha permés finançar durant la crisi l'efecte del retrocés de les cotitzacions socials— per a reduir el risc de recórrer a l'endeutament en situacions de dificultat financera greu.

3.2. Escenaris de gasto a finançar

23. Els recursos que ha d'oferir el sistema de finançament per a cobrir els gastos de les CA, i dins d'estos els corresponents a SPF, poden determinar-se per dos vies, que van dels ingressos als gastos i de les necessitats als ingressos. Quan hi ha dèficit i els ingressos no són iguals als gastos, si es vol eliminar el dèficit, cada una d'estes vies conduïx a dos escenaris de gasto a finançar diferents i plantegen opcions d'ajust diferents:

a) Escenari d'ajust del gasto als ingressos (E1): la suficiència s'aconseguix a partir del finançament disponible, ajustant els gastos als ingressos per a eliminar el dèficit. En eixe cas, el nivell de cobertura possible de les necessitats el determinen els ingressos disponibles. Per exemple, des d'esta perspectiva, l'any 2015, últim per al qual es disposa d'informació liquidada, amb el nivell d'ingressos no financers disponible era possible mantindre un gasto per unitat de necessitat que, en el cas dels SPF se situava en un nivell similar al de 2003 i en la resta de servicis es trobava per davall del d'este any.

b) Escenari de recursos ajustats als gastos (E2): els recursos de l'SFA es definixen a partir de l'objectiu de gasto corresponent a un determinat nivell de cobertura de les necessitats, que s'ha de poder finançar

sense dèficit o, almenys, sense desviacions del dèficit previst. Per exemple, si l'objectiu del gasto a finançar per unitat de necessitat en SPF fora l'acordat en 2009, el gasto en 2015 —mantenint el gasto en la resta de servicis en el seu nivell d'enguany— hauria d'haver sigut lleugerament superior a l'observat, però hauria d'haver-se pogut finançar amb els recursos oferits pel model o, almenys, complint l'objectiu de dèficit.

24. La realitat actual és que un percentatge significatiu dels gastos és finançat amb dèficit, és a dir, que el gasto se situa per damunt dels recursos aportats per l'SFA més la resta d'instruments no financers (en 2015, els va superar en un 13 %), i també per damunt del dèficit previst en els objectius d'estabilitat (la desviació va ser superior al mateix objectiu de dèficit). Per tant, es podria dir que el gasto no s'ajusta als ingressos —fet que hauria implicat menys cobertura de les necessitats— i també que els recursos de l'SFA no permeten finançar una cobertura de les necessitats com l'acordada en 2009. El camí que caldria recórrer per a corregir la insuficiència dependrà del nivell de cobertura de les necessitats que es determine, en particular en SPF. Si l'objectiu fora recuperar el nivell que hi havia a l'arribar la crisi, la suficiència s'aconseguirà en la mesura que els augments d'ingressos de l'SFA reduïsquen el dèficit fins a eliminar-lo. Eixos augments poden produir-se tant per l'efecte del creixement econòmic sobre les fonts d'ingressos que preveu el model actual —participació en tributs i transferències— com mitjançant una revisió d'eixes fonts d'ingressos en el nou model.

4. Alternatives de finançament

25. Les necessitats de gasto en SPF de les CA de règim comú haurien de resultar cobertes per quatre vies de finançament: la participació de les comunitats en la cistella triada dels principals ingressos tributaris a compartir (ITAC: IRPF, IVA i IE), les transferències finalistes d'altres administracions per a SPF, les transferències verticals d'anivellament i l'increment de la recaptació derivat d'una pujada d'impostos indirectes per a millorar la cobertura de les necessitats de gasto en SPF de les comunitats.

26. L'escenari d'ajust del gasto als ingressos (E1) no planteja la necessitat de reformular l'SFA per a millorar la suficiència de recursos de les CA sense incórrer en dèficit, perquè ajusta els gastos. Contràriament, l'escenari E2 sí que ho requerix. Per a cobrir un determinat objectiu de gasto en SPF amb la finalitat d'aconseguir un nivell de necessitats sense haver d'incórrer en més dèficit —o reduir l'existent, o, si és el cas, augmentar els nivells de cobertura de les necessitats—, es podrien seguir diverses vies alternatives:

a) Establir les transferències d'anivellament vertical necessàries per a equilibrar els ingressos de les CA derivats de les seues participacions actuals en els ITAC amb els nivells de gasto en SPF considerats necessaris.

b) Reassignar els actuals percentatges de participació en els ITAC entre les administracions, de manera que cobrisquen la totalitat del gasto en SPF a finançar de cada una d'estes, atés que resulten globalment suficients per a aconseguir eixe objectiu.

c) Augmentar la recaptació dels ITAC de les CA mitjançant l'exercici de la seua capacitat normativa, amb la finalitat de cobrir la diferència entre les seues necessitats de gasto en SPF, establides en funció del nivell de necessitats que s'acorde finançar, i els recursos dels quals disposen actualment.

27. La garantia que l'escenari de gasto a finançar acordat és assolible es pot aconseguir a partir de diferents cistelles d'ITAC i mitjançant transferències d'anivellament vertical, combinant les vies mencionades. La concreció d'estes alternatives implica optar per donar un pes o un altre pes als ingressos tributaris i a les transferències d'anivellament en el finançament de les comunitats i requerix decidir, a més, la cistella dels ITAC que s'assigna a cada administració. Estes decisions poden tindre efectes financers diferents sobre les altres administracions. Cada una d'eixes combinacions representa una alternativa de finançament de les CA. En l'annex s'oferixen exemples de diverses possibilitats en eixe sentit que permeten apreciar la viabilitat dels objectius previstos en les diferents alternatives.

28. La cistella dels ITAC amb la qual es finança cada administració pot tindre la mateixa composició en totes o no, alternativa que es pot triar en funció de diferents objectius. El volum de recursos totals dels ITAC assignat a cada administració no té per què resultar influït per eixa decisió. Si la composició dels ITAC de totes les administracions és la mateixa, l'evolució dels ingressos totals de cada nivell de govern serà la mateixa. En canvi, si la composició no és igual, l'evolució, probablement, no ho serà tampoc. Malgrat esta implicació, hi ha raons per a preferir assignar les fonts d'ingressos de manera diferent, atés que les figures tributàries tenen característiques diferents que potser cal atendre.

29. Una cistella d'ITAC per a finançar les CA més concentrada en l'IRPF i menys en IVA i IE oferirà més capacitat fiscal a les comunitats, ateses les restriccions que hi ha per a diferenciar a escala regional els tipus en la imposició indirecta. Això succeiria fins i tot en el cas que les CA pogueren tindre capacitat normativa col·legiada en IVA o IE. Ara bé, les diferències en capacitat fiscal entre les comunitats són superiors en IRPF, de manera que una opció centrada en este impost obri més el ventall d'oportunitats que l'autonomia oferix a cada comunitat en el cas que estes exercisquen la seua capacitat normativa, oportunitats que són més grans per a les comunitats amb més nivell de renda.[10]

30. Les transferències d'anivellament vertical necessàries depenen de l'alternativa triada i dels objectius d'anivellament horitzontal perseguits. Es poden nodrir de diferents fonts. En primer lloc, de les transferències dels actuals Fons de Garantia, Competitivitat i Cooperació, que quedarien suprimits, i s'eliminaria també la transferència del Fons de Suficiència. El signe negatiu d'esta es deriva que es va utilitzar per a neutralitzar l'efecte de la pujada de la recaptació de la imposició indirecta en el finançament de les comunitats un criteri arreplegat en la Llei 22/2009 que va suposar anul·lar les conseqüències financeres d'una pujada d'impostos que compartixen les comunitats. Per tant, a l'eliminar-la la suma total de les aportacions de l'Estat a les transferències verticals augmentaria. En segon lloc, les transferències verticals també haurien de finançar-se mitjançant les aportacions de les comunitats forals necessàries per a anivellar els recursos de totes les comunitats per a SPF per habitant ajustat, actuant com a vehicle per a la contribució de les primeres a la solidaritat interterritorial.

5. Ampliació de l'espai fiscal de les comunitats autònomes

31. Les alternatives descrites comporten implicacions per a l'autonomia financera de les CA de règim comú i ciutats amb estatut d'autonomia i la seua capacitat de respondre a canvis en les circumstàncies en les quals han d'exercir les seues funcions com a proveïdores dels servicis de l'estat de benestar que tenen encomanats, perquè la capacitat normativa cedible en els diferents tributs no és la mateixa. En tot cas, qualsevol de les alternatives permetria ampliar l'existència d'un espai fiscal propi de les CA si se'ls reconegueren facultats per a disposar d'un tram d'IVA o dels IE, amb fixació col·legiada de tipus. Eixe espai fiscal s'hauria de reforçar, a més, mitjançant més participació en la gestió tributària dels impostos amb els quals es finança. Estos temes es tracten en profunditat en capítols posteriors.

10 Els efectes sobre els recursos derivats de l'ús de la capacitat normativa (a l'alça o a la baixa) per una comunitat es produïxen sobre els ingressos propis, però el rendiment d'eixes decisions depén de la capacitat fiscal de les comunitats.

32. En la mesura que es considere rellevant que l'acció redistributiva de la renda disponible de les famílies ha de mantindre una certa homogeneïtat en el conjunt d'Espanya, la primera alternativa, que no supera el 50 % en la cessió de l'IRPF, presentaria avantatges davant de la resta. Com es vorà posteriorment en el capítol 3, esta és l'alternativa més desitjable segons el parer de la Comissió.

33. Quan Espanya s'enfronte a assumptes de gran importància sobre la configuració del seu estat de benestar, per exemple modificacions en honor de la sostenibilitat de les pensions, la universalitat de l'atenció sanitària o el dret a l'educació entre 0-6 anys, entre altres, sense perjuí de les competències que tinga cada administració, les decisions haurien d'adoptar-se utilitzant mecanismes polítics que prevegen la participació de totes les administracions, ja que els seus efectes les concernixen totes. Eixos mecanismes institucionals haurien de permetre avaluar si les respostes pot donar-les l'Administració directament afectada mitjançant l'ús de la seua capacitat fiscal o és més convenient una actuació conjunta, preveent, si és el cas, una reassignació dels ITAC.

34. Seria desitjable que, a més d'aconseguir l'objectiu de suficiència l'any base, l'evolució dels ITAC, dels quals depenen decisivament totes les administracions, bastara per a garantir la suficiència dinàmica dels SPF que les presten totes. Per a aconseguir eixe objectiu, haurien d'adoptar-se les mesures necessàries tant pel que fa a regles de gasto com a la revisió dels elements dels tributs determinants de la seua recaptació. Això últim requerix comptar amb mecanismes institucionals de col·laboració més potents i eficaços que els actuals.

6. Conclusions

35. El nucli de la proposta presentada en les pàgines anteriors és doble: proposar com a objectiu prioritari el de preservar la suficiència financera dels SPF amb independència de l'administració que els presta i, a partir d'ací, disposar de recursos per a anivellar completament eixos SPF entre totes les comunitats autònomes, de règim comú i forals.

36. Com el principal instrument per a aconseguir eixos objectius de suficiència és la recaptació d'IRPF, IVA i impostos especials, la distribució entre administracions dels recursos de la cistella formada per eixos tres grans tributs en el moment inicial hauria d'estar en línia amb les seues competències de gasto en SPF, netes de les que es financen amb les cotitzacions.

37. El segon instrument és incorporar a les comunitats forals al finançament de l'esquema de solidaritat interterritorial que anivella els servicis públics fonamentals, desactivant el focus d'inestabilitat institucional que hi ha en este àmbit derivat de la desigualtat de recursos i gastos en SPF per unitat de necessitat entre CA de règim comú i forals.

38. Si la decisió política sobre el nivell de gasto en SPF a cobrir el situara per damunt del gasto actual, els ingressos tributaris addicionals per a aconseguir eixe objectiu no haurien de qüestionar el procés de consolidació fiscal en curs. Però l'objectiu que els recursos per a SPF de les comunitats de règim comú resulten suficients per a recuperar el nivell d'estos per unitat de necessitat previst en l'Acord de 2009

podria ser finançat sense dificultats especials sense recórrer més al dèficit del que s'arreplega en el Programa d'estabilitat, mitjançant els recursos disponibles i un lleuger increment de la imposició indirecta exercida col·legiadament per les comunitats.

39. Estes millores dels instruments per a finançar les comunitats orientades a dotar de suficiència les competències que exercixen en SPF poden contribuir decisivament a estabilitzar, alhora, l'estat de benestar i l'estat de les autonomies, dos àmbits problemàtics estretament relacionats que necessiten solucions plantejades amb visió de conjunt, per complexes que siguen.

Annex

1. Amb la finalitat d'il·lustrar els criteris i les alternatives exposats anteriorment, este annex oferix exemples numèrics referits als escenaris de gasto a finançar i a possibles combinacions de fonts d'ingressos per a fer-ho amb referències pròximes a la realitat. En tots els casos les dades utilitzades com a referència corresponen a l'any 2015, últim per al qual es disposa de liquidacions, o avanços d'estes.

2. El quadro 1 mostra dos escenaris d'objectius de gastos i ingressos. Els dos partixen de considerar el nivell en 2015 dels gastos (131.997 milions d'euros) i dels recursos proporcionats per l'SFA i la resta d'instruments que financen competències homogènies de les CA (116.344 milions d'euros).

3. L'escenari 1 es planteja des de la perspectiva que els gastos s'ajusten als ingressos, fet que, sense recórrer al dèficit, significaria realitzar ajustos per valor de 15.653 milions d'euros i aconseguir un nivell de cobertura de les necessitats de gasto en SPF similar a la de 2003. Si alternativament s'utilitzara el finançament que oferix el dèficit autoritzat en eixe any a les CA de règim comú (6.934 milions d'euros), el gasto s'hauria de situar en 123.278 milions d'euros, equivalent a aconseguir un nivell de cobertura de les necessitats de gasto intermèdia entre les assolides en 2004 i 2005. En eixe cas l'ajust de gasto hauria de ser de 8.719 milions d'euros. En realitat, en lloc de qualsevol dels dos nivells d'ajust el que ha existit és un dèficit molt superior a l'autoritzat.

Quadro 1. Escenaris de gasto de les CA de règim comú. 2015
(Milions d'euros)

***a*) Escenari: ajust del nivell de gasto als ingressos de 2015**

	Nivell de gasto		*Nivell d'ingressos*
1) GASTO OBSERVAT	**131.997**	**A) RECURSOS ITAC**	**78.763**
- Servicis públics fonamentals (SPF)	98.579	- A.1) IVA	30.152
- Resta de servicis (RS)	33.418	- A.2) Impostos especials	12.909
		- A.3) IRPF	35.702
		B) TRANSFERÈNCIES VERTICALS	**8.377**
		- B.1) Fons Garantia + Convergència	13.664
		- B.2) Fons Suficiència (sense homog.)	-5.286
		C) ALTRES RECURSOS	**29.203**
		- C.1) Tributs cedits homogenis	12.572
		- C.2) Tributs propis	2.482
		- C.3) Finançament específic SPF	2.298
		- C.4) Finançament específic RS	11.850
		D) RECURSOS NO FINANCERS (A+B+C)	**116.344**
		E) RECURSOS ADDICIONALS	**0**
2) NECESSITAT DE GASTO A NIVELLS DE 2003	**116.741**	**F) TOTAL RECURSOS NO FINANCERS** (D+E)	**116.344**
		G) RECURSOS DÈFICIT AUTORITZAT	**6.934**
3) NECESSITAT DE GASTO A NIVELLS DE 2004	**121.140**	**H) RECURSOS + DÈFICIT**	**123.278**
4) NECESSITAT DE GASTO A NIVELLS DE 2005	**125.935**		
AJUST DEL GASTO (H-1):			**-8.719**

Font: IGAE, AEAT, MINHAFP i elaboració pròpia.

4. L'escenari 2, en canvi, partix d'un objectiu de gasto associat a la cobertura de les necessitats d'SPF al nivell acordat en 2009, que és de 132.828 milions d'euros, una xifra que se situa lleugerament per damunt del gasto observat en 2015. Pel que fa al gasto en la resta de servicis, no es definix un objectiu similar, i es pren la dada del gasto observat en 2015, assumint els ajustos realitzats en este. La diferència entre els recursos que oferix l'SFA i els que es requerixen per a cobrir les necessitats al nivell de l'objectiu ascendix a 16.484 milions d'euros. El dèficit autoritzat permetia cobrir una part d'este i, per a evitar desviacions, la resta (9.550 milions d'euros) haurien de cobrir-lo recursos addicionals.

5. El quadro mostra, al peu de l'escenari 2, els valors de possibles fonts alternatives de recursos, mencionades en el text, per a aconseguir eixos recursos addicionals. En primer lloc, les contribucions de les comunitats forals a l'anivellament dels SPF: si totes les comunitats hagueren d'igualar els seus recursos per habitant ajustat, ascendirien a 2.600 milions d'euros. En segon lloc, l'eliminació de la liquidació negativa del Fons de Suficiència suposaria en 2015 uns recursos addicionals per a les CA de règim comú de 5.286 milions d'euros. Estes dos contribucions representarien un increment de les transferències verticals de 7.946 milions d'euros. Complementàriament, per a aconseguir un objectiu de gasto com l'assenyalat serien necessaris 1.663 milions d'euros addicionals, que les CA haurien d'obtindre a partir de l'exercici de la seua capacitat normativa col·legiada ampliada, en imposició indirecta.

Quadro 1. Escenaris de gasto de les CA de règim comú. 2015 (continuació)
(Milions d'euros)

***b*) Escenari 2: ajust dels ingressos a les necessitats de gasto de 2009**

	Nivell de gasto		*Nivell d'ingressos*
- Servicis públics fonamentals (SPF)	98.579	- A.1) IVA	30.152
- Resta de servicis (RS)	33.418	- A.2) Impostos especials	12.909
		- A.3) IRPF	35.702
		- B.1) Fons Garantia + Convergència	13.664
		- B.2) Fons Suficiència (sense homog.)	-5.286
		- C.1) Tributs cedits homogenis	12.572
		- C.2) Tributs propis	2.482
		- C.3) Finançament específic SPF	2.298
		- C.4) Finançament específic RS	11.850

Font: IGAE, AEAT, MINHAP i elaboració pròpia.

6. A partir d'estes dades sobre la suficiència de recursos de les comunitats de règim comú, en l'escenari 2 cal considerar diferents alternatives per a cobrir la insuficiència, resultants de diferents combinacions de cistelles d'impostos i transferències verticals. En totes les alternatives considerades en el quadro 2, es compta amb els recursos aportats pel dèficit autoritzat, i no hi ha desviacions. Si els objectius de dèficit es reduïren, les aportacions dels recursos addicionals haurien de ser superiors.

Quadro 2. Alternatives de finançament: fonts d'ingressos. 2015
(Milions d'euros)

	Alternativa 1 *IVA (cessió actual)* *IE (cessió actual)* *IRPF (cessió actual)* *Més recursos addicionals*	***Alternativa 2*** *IVA (70 %)* *IE (70 %)* *IRPF (cessió actual)* *Més recursos addicionals*	***Alternativa 3*** *IVA (66 %)* *IE (66 %)* *Més recursos addicionals* *IRPF (55 %)*
A) RECURSOS ITAC	**79.831**	**93.495**	**93.495**
- A.1) IVA	30.152	42.213	39.801
- A.2) Impostos especials	12.909	14.115	13.362
- A.3) IRPF	35.702	35.702	39.272
- A.4) Recursos addicionals IVA col·legiat	1.663	2.060	1.655
B) TRANSFERÈNCIES VERTICALS	**16.264**	**2.600**	**2.600**
- B.1) Fons Garantia + Convergència	13.664	-	-
- B.2) Fons Suficiència (sense homog.)	-	-	-
- B.3) Aportació de les forals	2.600	2.600	2.600
C) ALTRES RECURSOS	**29.203**	**29.203**	**29.203**
- C.1) Tributs cedits homogenis	12.572	12.572	12.572
- C.2) Tributs propis	2.482	2.482	2.482
- C.3) Finançament específic SPF	2.298	2.298	2.298
- C.4) Finançament específic RS	11.850	11.850	11.850
D) TOTAL RECURSOS NO FINANCERS (A+B+C)	**125.298**	**125.298**	**125.298**
E) NECESSITATS DE GASTO A FINANÇAR	**132.828**	**132.828**	**132.828**
- E.1) Necessitats en SPF	99.410	99.410	99.410
- E.2) Resta de servicis	33.418	33.418	33.418
F) DÈFICIT AUTORITZAT	**6.934**	**6.934**	**6.934**

Font: IGAE, AEAT, MINHAFP i elaboració pròpia.

7. Les diferències entre les alternatives responen a dos elements: pes dins de la cistella d'impostos de la imposició indirecta i de l'IRPF i importància de les transferències verticals en el finançament total:

a) L'alternativa 1 partix del potencial de recursos que oferix l'actual cistella dels ITAC assignats a les CA — disposen de la recaptació del 50 % de l'IRPF, el 50 % de l'IVA i el 63,6 % dels IE — i cobrix les diferències amb el gasto a finançar mitjançant més transferències d'anivellament vertical i l'exercici de la capacitat normativa col·legiada de les CA.

b) L'alternativa 2 concentra l'increment de recursos per a aconseguir la suficiència en un augment de la participació de les CA en la imposició indirecta actual, així com l'exercici de la capacitat normativa col·legiada de les CA. Manté una transferència d'anivellament vertical de menys quantia que l'alternativa anterior, limitada exclusivament al fet que servisca com a vehicle de les aportacions de les comunitats forals a la solidaritat interterritorial amb les de règim comú.

c) L'alternativa 3 seguix el mateix criteri que l'anterior quant a l'abast de l'anivellament vertical i l'exercici de la capacitat normativa col·legiada de les CA, però repartix l'augment de la participació de les CA en la cistella d'ITAC entre els impostos indirectes i l'IRPF, superant en este últim també el 50 % actual.

8. Les necessitats de gasto en SPF de les CA de règim comú resulten cobertes en cada una de les alternatives per la participació de les comunitats en la cistella triada d'ITAC, les transferències finalistes d'altres administracions per a SPF, les transferències verticals d'anivellament, entre les quals s'inclourien les derivades de la participació de les comunitats forals en els objectius d'anivellament dels recursos per a SPF per unitat de necessitat en totes les comunitats, i l'increment dels impostos indirectes per a millorar la cobertura de les necessitats de gasto en SPF de les comunitats.

9. Les implicacions per als ingressos, els gastos i el dèficit de cada administració de les diferents alternatives són financerament similars: en l'alternativa 1, l'Administració central no compta amb els ingressos que en estos anys ha rebut del Fons de Suficiència negatiu i, en canvi, en les alternatives 2 i 3 ha de reduir la seua participació en els ITAC; les comunitats forals han de contribuir en totes les alternatives a la solidaritat interterritorial a través de l'Administració central, que és la que acorda amb estes les seues aportacions a les càrregues generals. Les CA millorarien per eixes vies els seus ingressos per a cobrir el gasto justificat pel nivell de les necessitats a cobrir acordat, però han d'exercir la seua capacitat normativa col·legiada en la imposició indirecta per a contribuir a aconseguir el nivell de necessitats previst en l'escenari 2.

CAPÍTOL 3

TRIBUTS CEDITS I PROPIS DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES

1. Introducció i algunes qüestions generals

1. En alguns països federals, tant l'Administració central com les administracions subcentrals tenen la potestat d'establir impostos independents que poden recaure sobre els mateixos fets imposables i de regular-los d'una manera completament independent. A Espanya, no obstant això, s'ha optat des del naixement del sistema autonòmic per un sistema més estructurat en el qual exercix un paper central la figura dels impostos cedits. D'acord amb l'article 133.1 de la Constitució (CE), la potestat originària per a establir tributs correspon a l'Estat, però este pot cedir parcialment o totalment els rendiments dels tributs de la seua titularitat a les comunitats autònomes, així com la capacitat per a regular alguns dels seus elements i diversos aspectes de la seua gestió. Este mecanisme de cessió s'ha utilitzat de manera recurrent, fins al punt que actualment els tributs cedits constituïxen la principal font d'ingressos de les comunitats autònomes de règim comú.

2. D'altra banda, la mateixa constitució, en l'article 133.2, permet que les comunitats autònomes establisquen tributs propis amb les limitacions que puga imposar la llei. La principal restricció existent en este sentit es fixa en l'article 6.2 de la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA), que impedix que els tributs autonòmics puguen recaure sobre fets imposables gravats per l'Estat. Així mateix, l'article 6.3 impedix que els tributs autonòmics puguen recaure sobre fets imposables gravats per tributs locals, llevat que s'establisquen mesures de compensació o coordinació en els termes que el precepte preveu. L'article 157.2 de la CE i l'article 9 de la LOFCA també prohibixen que les CA graven béns situats fora del seu territori o establisquen barreres fiscals a la lliure circulació de persones, béns i servicis.

3. La Comissió no qüestiona el model existent de descentralització tributària basat en els impostos cedits. Al seu entendre, esta fórmula permet mantindre una estructura bàsica comuna en tot el territori per a les principals figures tributàries, fet que facilita considerablement la seua gestió i reduïx els costos de compliment i permet un marge d'actuació a les comunitats autònomes per a modular els seus ingressos a l'alça o a la baixa.

4. Com s'ha vist en el capítol 1, la cistella de tributs que s'ha cedit a les comunitats autònomes de règim comú amb el sistema actual està integrada pels anomenats tributs cedits tradicionals (taxes afectes als servicis traspassats, tributs sobre el joc, impost sobre successions i donacions —ISD—, impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats —ITPAJD— i impost sobre el patrimoni —IP—) els rendiments dels quals se cedixen íntegrament a les comunitats autònomes juntament amb certes competències normatives. També se cedixen íntegrament els rendiments dels impostos especials sobre determinats mitjans de transport i sobre l'electricitat, amb competències normatives en el primer cas. En relació amb l'impost especial sobre hidrocarburs (IH), per a determinats productes les comunitats

autònomes poden fixar l'anomenat tipus autonòmic de l'impost, de creació recent, el rendiment del qual està cedit al 100 %. Així mateix, s'ha cedit al 100 % el rendiment associat al tipus especial estatal d'este tribut. La resta dels rendiments de l'impost sobre hidrocarburs, igual que els dels altres impostos especials de fabricació (IE), se cedixen en un 58 % a les comunitats autònomes sense competències normatives. La situació és similar en el cas de l'IVA, encara que amb un percentatge de cessió del 50 %. Finalment, hi ha un tram autonòmic de l'impost sobre la renda de les persones físiques (IRPF) sobre el qual les comunitats autònomes tenen àmplies competències normatives, amb un pes del 50 % en el rendiment potencial de l'impost abans de l'exercici de les competències normatives autonòmiques.

5. La Comissió no recomana fer canvis significatius en la composició de la cistella de tributs cedits, encara que sí que inclou entre les opcions a considerar algunes que podrien afectar l'estatus de l'impost sobre el patrimoni. D'altra banda, caldria incorporar formalment a la cistella del nou sistema dos impostos de creació recent que ja s'han cedit almenys parcialment a les CA al marge del sistema de finançament autonòmic (SFA). Un és l'impost sobre depòsits en entitats de crèdit, els rendiments del qual se cedixen íntegrament a les CA, però sense capacitat normativa; i l'altre és l'impost sobre activitats de joc, part dels fets imposables del qual se cedix a les CA i per al qual la llei ha previst que estes puguen assumir una certa capacitat normativa. En este últim cas, l'Agència Estatal d'Administració Tributària (AEAT) haurà de calcular una recaptació normativa pel procediment habitual de quantificar els ingressos que s'haurien obtingut sense exercici de la capacitat normativa autonòmica.

6. Sobre el repartiment de les competències normatives sobre estos tributs, es proposa el següent:

a) Com s'ha assenyalat en el capítol 1, paràgraf 44, es considera desitjable harmonitzar les bases imposables i liquidables dels tributs cedits totalment o parcialment, restringint la capacitat normativa autonòmica a les escales o tipus de gravamen i possiblement a les deduccions o les bonificacions de la quota. També es considera convenient crear mecanismes operatius per al seguiment i l'actualització periòdica de la normativa rellevant dels tributs cedits, a través d'una comissió normativa permanent que responga davant del Consell de Política Fiscal i Financera (CPFF) que podria absorbir les funcions d'esta índole que actualment corresponen al Consell Superior de Gestió de l'AEAT. L'harmonització de les bases tributàries dels impostos cedits no limita el seu potencial recaptatori i, per tant, no restringix l'autonomia d'ingrés de les comunitats autònomes, mentres que, d'altra banda, reduïx els costos de gestió i compliment i les possibles barreres a la mobilitat, augmenta la transparència del sistema fiscal en facilitar comparacions entre els diferents territoris i el mesurament de la capacitat tributària de les comunitats autònomes, fet crucial per al càlcul correcte de les necessàries transferències d'anivellament.

b) També es recomana replantejar les figures patrimonials actualitzant la seua normativa i establint màxims i mínims en l'impost sobre successions i donacions.

c) La Comissió considera convenient homogeneïtzar les regles de valoració d'actius de manera que els criteris per a esta valoració, en particular dels béns immobles, siguen els mateixos en cada un dels diferents tributs.

d) D'altra banda, es recomana atorgar a les comunitats autònomes, actuant de manera col·legiada, la capacitat de fixar els tipus d'un tram autonòmic de l'IVA, i, si és el cas, dels IE, que es regularia de manera separada del tram estatal, així com més llibertat per a establir i regular de manera individual els possibles mecanismes de copagament en els servicis de la seua competència.

7. Sempre que siga possible, el càlcul de la recaptació normativa dels tributs cedits, el realitzarà d'ofici l'AEAT calculant els rendiments que s'haurien obtingut en cada territori sense exercici de la capacitat normativa autonòmica. Quan no siga possible realitzar un càlcul directe d'esta magnitud, es construirà una aproximació estadística raonada d'esta a partir de la informació disponible sobre els rendiments reals del tribut i de la normativa aplicable. Esta tasca resultarà simplificada considerablement en alguns casos amb la proposta d'harmonització de les bases liquidables dels tributs cedits.

8. En línia amb el que s'ha apuntat en el paràgraf 40 del capítol 1, la Comissió considera crucial augmentar la visibilitat de la tributació autonòmica amb la finalitat de millorar la rendició de comptes de les CA davant dels ciutadans, i potenciar així la seua responsabilitat fiscal. A este efecte, seria necessari que els trams estatal i autonòmic dels impostos compartits aparegueren separats nítidament en impresos tributaris i factures. També seria molt desitjable un reforçament dels continguts autonòmics inclosos en els temaris escolars de l'ESO amb l'objectiu de millorar el grau de coneixement dels ciutadans sobre el funcionament del sistema autonòmic. Finalment, es recomana organitzar una campanya sostinguda de publicitat institucional dissenyada per a conscienciar els ciutadans de les àmplies competències dels governs autonòmics i del gran volum de recursos que estos absorbixen.

9. La gestió tributària es discutirà en la secció 9 d'este capítol.

2. L'impost sobre la renda de les persones físiques

10. L'impost sobre la renda de les persones físiques constituïx la principal font de finançament tributari de les CA, i en 2015 aporta uns ingressos d'aproximadament 34.000 milions d'euros. En l'actual SFA, les tarifes de l'estalvi i general i la pràctica totalitat de les deduccions de la quota es desdoblen en dos trams que es repartixen, en principi, a parts iguals entre l'Estat i les CA. D'altra banda, a estes últimes se les dota d'una àmplia capacitat normativa sobre el seu tram que els permet: a) regular les quanties del mínim personal i familiar amb una desviació màxima del 10 % en relació amb les fixades en la normativa estatal; b) establir la tarifa general aplicable al tram autonòmic que podrà diferir de l'estatal amb l'única restricció que la seua estructura siga progressiva; c) aprovar deduccions de la quota íntegra autonòmica per circumstàncies personals i familiars i inversions no empresarials i per aplicació de renda, a més d'altres

de caràcter tècnic.

11. Estes facultats han sigut utilitzades àmpliament per les comunitats autònomes. En l'exercici 2017, la suma de les tarifes generals autonòmica i estatal oferix un interval que varia, en el cas del tipus marginal mínim, del 19 % al 21,5 %, i en el màxim entre el 43,5 % i el 48 %, encara que amb llindars diversos d'aplicació dels tipus més alts. Encara hi ha més diversitat i dispersió pel que fa a les deduccions autonòmiques. Una circumstància que incrementa sensiblement els costos de gestió d'estes deduccions és que les competències normatives de les comunitats autònomes també abasten, entre altres coses, la regulació de la justificació exigible per a la seua aplicació, els límits de cada deducció i el seu sotmetiment o no al requisit de comprovació de la situació patrimonial.

12. D'acord amb el principi general de mantindre una base homogènia en els tributs cedits, es recomana eliminar la capacitat normativa autonòmica sobre els mínims personals i familiars la funció dels quals és la de determinar un nivell mínim de renda no sotmés a gravamen, amb independència que la seua aplicació es realitze a través d'una minoració de la base o d'una reducció de la quota íntegra. D'altra banda, seria convenient que totes les administracions racionalitzaren la multiplicitat de deduccions sobre la quota que ara s'oferixen i que en molts casos són d'aplicabilitat molt limitada en la pràctica, pels restrictius límits que es fixen.

13. Una qüestió crucial en el disseny de l'IRPF compartit és la part del rendiment potencial de l'impost que s'assigna a les administracions central i autonòmica. La Comissió no veu raons de pes per a modificar un repartiment a parts iguals que ajuda a visualitzar de manera molt gràfica la corresponsabilitat de les dos administracions. Si es considerara modificar l'actual percentatge de cessió, hauria de buscar-se un equilibri entre dos consideracions contraposades, perquè un augment del pes del tram autonòmic augmentaria l'autonomia d'ingrés de les comunitats autònomes, però limitaria la capacitat redistributiva de l'Administració central.

14. D'altra banda, seria recomanable introduir algunes millores de tipus tècnic en la regulació de la cessió d'este impost en la LOFCA. En primer lloc, es podria modificar l'article 11 que al·ludix a la cessió d'este impost en els termes següents: "Impost sobre la renda de les persones físiques amb caràcter parcial amb el límit màxim del 50 %". Este límit màxim i la referència que fan els estatuts d'autonomia a un percentatge exacte de cessió no tenen en compte que el que finalment arribarà com a rendiment a cada comunitat depén de la tarifa autonòmica que aprove cada una (si és diferent de l'estatal, ja no serà el 50 % del total). Tal vegada el que la LOFCA hauria de dir és que se cedix el 50 % de la recaptació abans de l'ús de les competències normatives per les comunitats autònomes.

15. Les comunitats autònomes de règim comú reben la part que els correspon dels rendiments de l'IRPF mitjançant un sistema d'entregues a compte i liquidacions en el qual convindria introduir algunes millores tècniques. La gestió de l'IRPF correspon a l'AEAT, que obté el gruix de la recaptació per este concepte mitjançant un sistema de retencions i pagaments a compte mensuals o trimestrals en el qual no es tenen en compte les peculiaritats de les escales autonòmiques de gravamen. Estos ingressos no es traslladen immediatament a les comunitats autònomes de residència dels contribuents, sinó que els arriben per via d'unes entregues a compte i la seua quantia es fixa en els pressupostos generals de l'Estat (PGE) sobre la base de les projeccions d'ingressos existents en el moment de la seua elaboració, que no sempre arrepleguen de manera satisfactòria els canvis previstos en la normativa autonòmica aplicable. La diferència entre el rendiment definitiu del tram autonòmic de l'IRPF corresponent a l'exercici t i les entregues a compte rebudes llavors arriba a les comunitats l'any t+2 amb la liquidació corresponent de l'SFA.

16. Este sistema introduïx un retard important entre la modificació del tram autonòmic de l'IRPF i els moments en els quals eixa modificació té efectes visibles per al contribuent (quan este presenta la seua declaració) i afecta els ingressos de la comunitat autònoma (quan esta rep la liquidació de l'exercici), per a reduir així la visibilitat de les decisions tributàries autonòmiques i generar retards temporals en l'arribada o la percepció dels costos i els beneficis rellevants, fet que pot distorsionar estes decisions, així com la possibilitat d'errors d'estimació.

17. Una manera d'evitar esta situació seria adequar les retencions i les entregues a compte de l'IRPF a les CA a la normativa autonòmica, en la mesura que siga possible. Es tractaria que les retencions sobre els rendiments del treball foren diferents segons el domicili fiscal del contribuent. Això, al seu torn, permetria modificar el sistema actual d'entregues a compte, lligant la seua quantia a l'evolució real de les retencions, siga mes a mes o a través d'una correcció a final d'any. Això permetria també que les retencions als no declarants reflectiren la tarifa autonòmica de l'impost i es repartiren de manera consistent amb esta, fet que no succeïx amb el sistema actual, en el qual les retencions no reflectixen esta tarifa i es repartixen a parts iguals entre l'Estat i la comunitat de residència del contribuent, encara que les tarifes rellevants siguen diferents.

18. Una segona possibilitat, menys ambiciosa, seria mantindre el sistema actual, en el qual les entregues a compte es corregixen amb un coeficient que aproxima l'impacte esperat de les mesures normatives adoptades per les comunitats autònomes, però millorant-lo en dos aspectes. En primer lloc, el càlcul dels coeficients correctors podria millorar-se mitjançant més col·laboració entre les CA i l'AEAT en l'estimació dels efectes previsibles de les mesures tributàries adoptades. En segon lloc, les entregues a compte de l'any t haurien de poder corregir-se fins a finals de l'any t-1 sobre la base de lleis aprovades fins a eixe moment. Actualment, el coeficient es calcula sobre la normativa en vigor en el moment en què s'elabora el projecte de PGE de l'any t, això és, abans de l'estiu de t-1. No obstant això, cal tindre en compte que en el cas que s'augmenten les entregues a compte sense modificar les retencions, els ingressos de l'Estat resultaran afectats negativament.

19. La Comissió considera fonamental augmentar la visibilitat del doble poder tributari en l'impost. Per a això, seria important separar, sempre que siga possible, la part de la retenció del rendiment que correspon a l'Administració central de la que nodrix les arques autonòmiques. En segon lloc, en les ferramentes d'ajuda al contribuent, hauria de quedar més clar que actualment la part autonòmica de l'impost.

3. L'IVA i els impostos especials

20. Com ja s'ha assenyalat, la Comissió considera que el repartiment dels rendiments de l'IVA i possiblement dels IE és l'instrument idoni per a mantindre l'equilibri vertical en el repartiment de recursos entre nivells d'administració i que hi ha marge per a dotar les comunitats autònomes d'una certa capacitat normativa sobre estos tributs que ara no tenen, per a augmentar així tant la seua autonomia d'ingrés com el seu nivell de responsabilitat fiscal.

21. Atesa la tradicional oposició de la Comissió Europea a l'existència de tipus impositius diferenciats regionalment en l'IVA, la capacitat normativa sobre este tribut només pot cedir-se de manera col·legiada al conjunt de les comunitats autònomes, incloent les comunitats forals, que hauran d'exercir-la a través d'algun organisme multilateral, mantenint tipus uniformes en tot el territori nacional. D'acord amb la proposta de desdoblament de tipus de l'IVA i IE que arreplega el paràgraf 6.*d* d'este capítol, la capacitat normativa regional sobre estos impostos es limitaria, si és el cas, al tram autonòmic corresponent.

22. Cal reconéixer que l'atribució a les comunitats autònomes de capacitat normativa col·legiada sobre un tram de l'IVA i els IE planteja dificultats importants. La primera és de caràcter legal i pràctic, perquè caldria determinar quin òrgan hauria de prendre esta decisió col·legiada. Una possibilitat seria recórrer a una proposta per majoria qualificada del Consell de Política Fiscal i Financera en una votació de la qual estaria exclòs el Govern central, que seria tramitada com a projecte de llei pel Govern central, atés que els tributs han d'establir-se per llei en tots els seus elements essencials. També podria considerar-se la possibilitat que fora el Senat, a través de la seua Comissió General de les Comunitats Autònomes, el que iniciara la tramitació de la mesura. Cal tindre en compte que una iniciativa legislativa promoguda per les comunitats autònomes tindria més visibilitat, davant de la via de la proposta de modificació legal promoguda pel Govern central. D'altra banda, podria ser convenient modificar el concert econòmic i el conveni per a assegurar la coordinació de les diferents administracions, que hauran de reflectir legalment els canvis de tipus que s'acorden.

23. Una segona dificultat és que, en la pràctica, l'exercici col·legiat de la capacitat tributària tendiria a donar lloc a comportaments estratègics que podrien acabar inhabilitant el pretés mecanisme de responsabilitat fiscal i equilibri vertical. Fins i tot estant totes les comunitats autònomes d'acord en la necessitat de més ingressos, cada una tindria tots els incentius per a intentar que siguen les altres les que prenguen la decisió de pujar els tipus impositius mentres que ella vota en contra, però després es beneficia de la pujada. El problema podria evitar-se exigint unanimitat, però això també podria dificultar més del que és raonable la pujada d'estos impostos, especialment si algunes comunitats poden augmentar els seus ingressos a un cost polític inferior a través d'una altra figura tributària que puguen

controlar directament. Este últim problema podria resultar agreujat pel repartiment per població ajustada proposat en el capítol 4, paràgraf 37, que podria fer les pujades de tipus especialment poc atractives per a aquelles regions el pes de les quals siga major en el consum que en la població ajustada.

24. A la vista de tot això, una altra possibilitat seria mantindre en mans de l'Estat la capacitat normativa formal sobre el tram autonòmic de l'IVA i dels IE, i donar a les CA capacitat de proposta a través del CPFF. En este cas, caldria esperar que el procés de negociació política entre l'Estat i les comunitats que segurament precediria qualsevol canvi en els tipus impositius del tram autonòmic dels impostos rellevants porte els ciutadans a visualitzar que la modificació s'ha fet a instàncies de les comunitats autònomes i que és a estes a les quals beneficia, i així traslladar-los almenys una part del cost polític de la pujada d'impostos.

25. En l'àmbit de l'impost especial sobre hidrocarburs, la normativa actual permet que les comunitats autònomes fixen un tipus autonòmic suplementari sobre determinats combustibles que pot variar d'un territori a un altre sobre la base de l'article 18 de la proposta de modificació de la Directiva 2003/96/CE, del Consell (COM [2011] 169, de 13 d'abril de 2011) en el qual s'autoritza Espanya, a la vista de la seua especial estructura administrativa i a fi de facilitar el desenrotllament de l'autonomia financera de les comunitats autònomes, al fet que aplique a escala regional tipus impositius més alts "sobre el consum energètic general en algunes parts del territori". Com que la Comissió Europea va decidir en moment oportú retirar esta proposta de directiva, seria convenient que es tramitara una modificació de la Directiva 2003/96 en la línia que s'acaba d'exposar si es desitja mantindre esta diferenciació de tipus a través del tram autonòmic. Caldria fer tots els possibles per a aconseguir que esta possibilitat es mantinga en la nova directiva europea sobre el règim impositiu dels productes energètics en la qual s'està treballant i perquè s'estenga a la resta d'impostos especials de manera que les comunitats autònomes tinguen capacitat normativa individual sobre estos tributs, i contribuir així a augmentar la seua autonomia d'ingrés.

26. Amb independència del que s'ha dit en el paràgraf anterior, la part dels rendiments dels tipus estatals dels impostos especials que actualment correspon a les comunitats autònomes podria rebre un tractament similar als de l'IVA, fixant-se un tram separat amb un tipus fixat de manera col·legiada i repartint-se els seus rendiments entre les autonomies en proporció a la població ajustada.

27. Una altra qüestió que cal considerar en relació amb els impostos especials té a vore amb la redefinició de la fiscalitat actual sobre l'automòbil. Les modificacions recents en la normativa de l'impost especial sobre determinats mitjans de transport juntament amb les millores tecnològiques que han permés reduir les emissions han reduït molt significativament la recaptació d'este impost, amb la pèrdua conseqüent de recursos fiscals per a les CA. Com es proposa en l'Informe de la Comissió d'Experts per a la Reforma del Sistema Tributari Espanyol (2014), una via d'avanç podria ser la integració d'este impost especial amb l'impost sobre vehicles de tracció mecànica, d'àmbit municipal, i deixar la gestió del nou tribut en mans dels ajuntaments. La fixació de dos tipus, un autonòmic i un altre municipal, permetria la compartició de la figura entre comunitats autònomes i ajuntaments. Seria desitjable que els canvis que s'adopten en estos impostos es facen dins d'un marc integral per a la fiscalitat ambiental sobre el qual es faran algunes consideracions en la secció 7 del present capítol.

4. L'impost sobre el patrimoni

28. L'impost sobre el patrimoni s'introduïx per primera vegada a Espanya en 1977 amb la denominació oficial d'"impost extraordinari sobre el patrimoni de les persones físiques". Com s'anunciava explícitament en l'article primer de la Llei reguladora de l'impost, la intenció del legislador era crear-lo amb caràcter excepcional i amb una vigència temporal limitada com a mecanisme de control sobre les fonts de renda en un context d'informatització incipient de l'Administració tributària. Malgrat això, l'IP acabaria consolidant-se com a part permanent del nostre sistema tributari quan en 1991 es va aprovar una nova llei reguladora d'este que, amb escasses modificacions, hui continua vigent malgrat el temps transcorregut.

29. L'IP ha sigut un tribut molt criticat des d'un punt de vista tècnic. A més de la seua clara obsolescència com a mecanisme censal en un context d'informatització creixent, la literatura ha assenyalat nombrosos problemes entre els quals cal citar les distorsions que l'impost provoca sobre l'estalvi i la inversió, amb els seus conseqüents costos d'eficiència, el seu caràcter potencialment confiscatori a causa del gravamen repetit d'una mateixa base i el seu limitat poder redistributiu, almenys en la seua configuració actual. Consideracions d'este tipus expliquen que l'impost haja desaparegut en la gran majoria dels països del nostre entorn i van motivar en el moment oportú la decisió de suprimir l'IP (mitjançant la Llei 4/2008, de 23 de desembre) que es va instrumentar a través d'una bonificació del 100 % en la seua quota íntegra, bàsicament per dos raons: la primera, perquè així es deixava en vigor la resta de la llei d'este impost, a la qual es remeten les normes reguladores d'altres tributs en diverses matèries, i la segona perquè si la seua haguera derogat l'impost, l'espai fiscal vacant podria haver sigut ocupat per les comunitats autònomes establint impostos propis sobre el patrimoni de les persones físiques. L'impost va estar suprimit temporalment durant els exercicis 2008, 2009 i 2010, però en 2011, en un escenari d'afonament dels ingressos tributaris, el legislador el va reactivar mitjançant la supressió de la precitada bonificació en quota del 100 % i posteriorment s'ha prorrogat anualment la seua vigència fins als nostres dies, encara que cal notar que la Comissió d'Experts per a la Reforma del Sistema Tributari Espanyol (2014) va tornar a recomanar la seua supressió, i derivar la part dels seus fets imposables lligada a la propietat immobiliària cap a un nou disseny de l'impost sobre béns immobles.

30. Amb tot, no hi ha unanimitat sobre la desitjabilitat de la supressió de l'IP. Des de certes posicions ideològiques, l'impost, amb tots els seus defectes, s'ha vist tradicionalment com un instrument redistributiu potencialment important. Des d'una perspectiva teòrica, esta postura s'ha vist reforçada recentment per una sèrie d'estudis que recomanen la introducció d'impostos sobre el patrimoni com a instrument per a lluitar contra una acumulació excessiva de la riquesa en mans d'una xicoteta minoria. També hi ha arguments més pragmàtics per a mantindre l'impost com una font significativa d'ingressos (amb una recaptació pròxima als mil milions d'euros en anys recents) a la qual no s'hauria de renunciar, especialment en moments d'estretor pressupostària com els viscuts en els últims anys.

31. Existix acord dins de la Comissió en el fet que, davant del manteniment transitori o definitiu de l'IP, la

seua normativa hauria de revisar-se per a pal·liar alguns dels seus problemes principals. En concret, considerem necessària la determinació per part de l'Estat d'una base imposable homogènia i un mínim exempt ampli igual en tot el territori nacional. La capacitat normativa de les CA afectaria exclusivament l'establiment de la tarifa de l'impost, així com l'aprovació de possibles deduccions o bonificacions de la quota vinculades a circumstàncies personals i familiars del subjecte passiu, sense que això puga suposar una desfiscalització de fets imposables. D'altra banda, hauria d'actualitzar-se i aclarir-se la regulació existent sobre el límit màxim de tributació efectiva referit a la quota conjunta per IRPF i per IP que pretén evitar la possible confiscatorietat del tribut.

32. En el que no hi ha acord en el si de la Comissió és en la conveniència d'establir o no un nivell mínim de tributació, que també afectaria, si és el cas, les comunitats forals. Alguns dels seus membres que es pronuncien per l'existència d'este mínim de tributació ho argumenten sobre la base de les distorsions econòmiques que es podrien derivar de la mobilitat interterritorial cap a les comunitats que decidisquen suprimir este tribut. D'altra banda, els membres de la Comissió que consideren que no ha d'establir-se este mínim recomanen que l'aplicació de l'IP per les comunitats autònomes tinga, com té ara *de facto*, caràcter opcional, i permetre en honor de l'autonomia que les comunitats que desitgen mantindre'l ho facen, però sense obligar les altres a continuar aplicant un impost molt qüestionat. En este escenari, el tribut mantindria la titularitat estatal, fet que assegura la capacitat de l'Estat per a revisar l'estatus de l'impost si es considera necessari en el futur. Este caràcter de tribut voluntari hauria de situar l'IP en el mateix pla que els tributs propis quant a la determinació de la seua recaptació normativa, que seria nul·la. Per descomptat, tampoc es prevoria cap mena de compensació per part de l'Estat per a les CA que decidiren no exigir-lo. La manera de regular este caràcter opcional del tribut podria estar en línia amb l'aplicada per als impostos municipals que no són d'exacció obligatòria.

5. L'impost sobre successions i donacions

33. Una altra figura controvertida dins de la imposició sobre la riquesa és l'impost sobre successions i donacions. Encara que este tribut ha despertat a vegades un fort rebuig social, a diferència del que succeïx amb l'impost sobre el patrimoni, es tracta d'una figura àmpliament reconeguda per la literatura sobre la hisenda, fonamentalment amb arguments de redistribució i de moderació de la tendència intergeneracional a la concentració de la riquesa i que existix, a més, en la majoria dels països del nostre entorn. D'altra banda, es tracta també d'un impost amb una capacitat recaptatòria no menyspreable (al voltant dels 2.200 milions d'euros en 2014). Per tot això, la Comissió no veu raons per a derogar l'ISD amb caràcter general o per a permetre la seua supressió en la pràctica en unes certes comunitats i sí per a introduir uns nivells mínims de tributació que impedisquen que una possible espiral de competència a la baixa acabe amb la pràctica desaparició del tribut, almenys en les transmissions de riquesa entre familiars directes. Estos mínims haurien d'aplicar-se també a les comunitats forals.

34. De tots els impostos vigents actualment a Espanya, l'ISD és el que està regulat per una llei més antiga, que data de 1987. Malgrat el temps transcorregut, la regulació d'algunes qüestions bàsiques es manté tal com figurava en la seua llei de creació. Encara que la renda *per capita* espanyola quasi s'ha triplicat en este període de temps, no s'han modificat ni les bases imposables ni la tarifa previstes en la norma original. Per tant, resulta urgent una actualització de la normativa bàsica de l'impost que hauria de servir també per a establir una base liquidable homogènia i per a revisar uns certs elements de l'estructura del tribut.

35. A este efecte, es podria seguir el model proposat en l'Informe de la Comissió d'Experts per a la Reforma del Sistema Tributari Espanyol (2014), en el qual s'advoca per la introducció d'un mínim exempt únic que proporcionaria progressivitat a una tarifa lineal que podria variar entre el 4-5 % i el 10-11 % segons el grau de parentiu, així com per la supressió de l'actual sistema de coeficients multiplicadors en funció del grau de parentiu i del patrimoni preexistent de l'hereu.

36. També seria convenient revisar o aclarir algunes reduccions, incloent les relacionades amb les assegurances de vida i amb la transmissió d'empreses familiars. En este últim cas, seria important aclarir els requisits exigits per a la seua aplicació, fet que ajudaria a incrementar la seguretat jurídica que l'aplicació d'esta reducció genera. Un altre element important la regulació del qual hauria de millorar-se en la llei estatal és el règim d'ajornaments per a situacions d'il·liquidesa dels actius rebuts, introduint més automatisme que reduïsca la incertesa i ajude a evitar situacions confiscatòries derivades de la necessitat immediata d'obtindre liquidesa per al pagament de les quotes de l'impost.

37. Finalment, la nova regulació estatal de l'ISD ha de tractar d'evitar els problemes tècnics no resolts en la seua descentralització actual, com els que tenen a vore amb els punts de connexió o les clàusules antielusió per a evitar estratègies freqüents de traspassos previs dels fets imposables cap a figures amb menys o nul·la tributació; com les compravendes ajornades a molt llarg termini entre familiars, amb ús abusiu de la no subjecció en l'impost de transmissions patrimonials oneroses per extinció del condomini. La millora del càlcul de la recaptació normativa de l'impost també ajudaria a internalitzar millor els costos

i els beneficis derivats de la mobilitat de contribuents, reduint els incentius actuals per a una competència deslleial a la baixa entre CA en termes dels tipus d'este impost.

6. L'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats

38. L'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats és una figura peculiar del nostre sistema tributari, amb escàs parangó en els sistemes comparats i que implica a vegades una sort de doble imposició penalitzadora sobre les transaccions econòmiques, quan ja hi ha figures més adequades per a gravar els augments de la capacitat de pagament generats per estes. L'impost presenta, a més, una estructura legal i uns mètodes de gestió arcaics que no han canviat significativament des del segle XIX.

39. Per a mitigar els problemes que esta figura planteja i tractant de mantindre el seu potencial recaptatori, la Comissió d'Experts per a la Reforma del Sistema Tributari Espanyol (2014) recomanava suprimir-la juntament amb la incorporació del gruix de la capacitat de pagament gravada per esta a un IBI redefinit. Encara que esta opció hauria de valorar-se acuradament, la Comissió considera que no és viable a curt termini, com tampoc ho és la desaparició sense més de l'impost atesa la seua aportació recaptatòria al finançament autonòmic, de prop de 6.000 milions d'euros en 2014.

40. Pel que fa a la seua normativa bàsica, la necessària actualització de l'ITPAJD hauria de centrar-se a incorporar valoracions més objectives en les transmissions d'immobles, substituint o definint amb precisió el criteri vague del "valor real" que s'utilitza en l'impost i acostant-lo en la mesura que siga possible al valor de mercat. No obstant això, ateses les dificultats existents per a conéixer els preus reals de tancament de les transaccions, una possible alternativa seria establir públicament un criteri explícit de fixació de les bases imposables a partir del valor cadastral, revisable anualment en funció de les condicions del mercat en cada població, i sempre amb la possibilitat d'impugnació motivada.

7. Tributs propis i fiscalitat ambiental

41. A pesar de les restriccions que la normativa espanyola imposa a l'establiment de tributs propis per part de les comunitats autònomes, estes no han renunciat a exercir el seu poder tributari i han creat nombrosos impostos d'esta naturalesa. El seu establiment ha donat lloc a una elevada litigiositat, amb recursos freqüents davant del Tribunal Constitucional i competència entre administracions per a vore qui establia abans un determinat tribut amb la finalitat d'impedir que ho fera l'altre o de reclamar una compensació per la seua supressió.

42. Amb la finalitat de reduir la conflictivitat, seria desitjable una més coordinació entre el Govern central i els autonòmics. Una possibilitat a estudiar seria establir un mecanisme de comunicació prèvia entre les dos administracions en relació amb possibles projectes de creació de nous impostos autonòmics, possiblement a través de la comissió normativa dependent del CPFF que ha sigut proposada en el paràgraf 6.*a* d'este capítol com a mecanisme per al seguiment i l'actualització de la normativa estatal sobre tributs

cedits.

43. Molts dels impostos propis creats fins ara per les CA són de naturalesa ambiental o "verda" i graven determinades instal·lacions o activitats que incidixen negativament sobre el medi ambient a través d'emissions i abocaments. La raó és que l'Administració central espanyola ha demostrat fins ara poc interés per la fiscalitat ambiental, fet que ha permés a les comunitats autònomes trobar fets imposables no gravats per l'Estat amb relativa facilitat. No obstant això, esta situació podria canviar en el futur immediat, en part per la pressió de la Unió Europea per a establir uns certs tributs ambientals i, en part, per la consciència creixent sobre la importància dels problemes d'esta índole i per la necessitat de finançar els compromisos adquirits pel nostre país en relació amb la lluita contra el canvi climàtic. En conseqüència, semblaria prudent anticipar-se al previsible conflicte entre tributs propis autonòmics i nous tributs estatals i reordenar este àmbit fiscal. Una possible manera de fer-ho seria a través d'una llei marc de fiscalitat ambiental que atribuïra les diferents figures impositives o els fets imposables rellevants als diferents nivells de govern tenint en compte l'abast espacial dels fets gravables[11]. En el cas de les figures que s'atribuïren a les CA, la llei marc fixaria els elements de cada impost fins a la determinació de la base liquidable, el seu caràcter potestatiu o obligatori i un rang per a l'establiment autònom de les tarifes i, si és el cas, deduccions. El contingut de la llei s'acordaria amb les CA per a integrar els impostos propis existents. Una solució d'este tipus podria ser extensible també a altres àmbits en els quals es plantegen problemes similars.

8. Taxes i copagaments

44. Seria convenient dotar a les comunitats autònomes de competències normatives sobre instruments de copagament, especialment en el cas de la sanitat, però possiblement també en altres servicis de la seua competència. Esta cessió és desitjable per un doble motiu. El primer és que sembla lògic posar en mans de l'administració gestora del servici un important instrument de gestió que pot ajudar a disciplinar la demanda. I el segon és que el copagament podria ser una font

[11] Entre estos hi hauria les emissions de CO_2 i d'òxids nitrosos, les emissions dels vehicles de motor, els residus industrials i perillosos o tòxics, els residus d'envasos, embalatges i bosses, així com els abocaments marins o en aigües interiors.

significativa i apropiada d'ingressos per al finançament d'uns certs servicis públics amb beneficis perfectament divisibles i fàcilment identificables a escala individual.

45. Les comunitats autònomes haurien de tindre llibertat per a modificar a l'alça o a la baixa les seues tarifes de copagament, dins de certs límits fixats per l'òrgan que corresponga, però sempre assumint íntegrament les conseqüències pressupostàries d'estes decisions. A este efecte, podria resultar convenient una nova redacció dels articles corresponents de la LOFCA per a atorgar més seguretat jurídica a les iniciatives de les CA en matèria de copagament, o fins i tot una llei marc de taxes i preus públics que fixe intervals per a establir copagaments en sanitat, educació i servicis socials.

9. Administració tributària

9.1. Situació actual

46. En l'aplicació del sistema tributari de règim comú intervenen l'Agència Estatal d'Administració Tributària,[12] amb competències exclusives sobre les grans figures impositives (IRPF, IVA, impost de societats i la gran majoria dels impostos especials), i les administracions tributàries de les CA que, a més dels tributs propis de cada comunitat, s'encarreguen de gestionar, per delegació de l'Estat, els tributs cedits de naturalesa patrimonial (impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, impost sobre successions i donacions i, de manera compartida, l'impost sobre el patrimoni), així com els tributs sobre el joc i els impostos especials amb capacitat normativa cedida. Esta distribució de les competències aplicables està regulada en l'article 54 de la Llei 22/2009, sense que s'haja modificat substancialment en els successius sistemes de finançament autonòmic.

47. L'experiència comparada mostra moltes variants de models d'administració tributària, explicades normalment per les peculiaritats de la descentralització política i fiscal existents en cada país. En el cas d'Espanya, el model basat en el repartiment de competències per figures sol qualificar-se com a "híbrid", i se situa entre les alternatives polars d'una única administració tributària dependent del Govern central i aquella en la qual la gestió és realitzada íntegrament pels governs subcentrals. Este model ha estat condicionat, en gran manera, per l'opció de descentralització tributària basada essencialment en la compartició de la majoria dels tributs de titularitat estatal. Com ja s'ha apuntat en este capítol, precisament un dels avantatges de la fórmula dels impostos cedits és que permet mantindre en tot el territori una estructura bàsica comuna de les principals figures tributàries, fet que facilita la seua gestió, amb la conseqüent reducció de costos d'administració i compliment.

---

[12] En els termes que preveu l'article 83 de la Llei general tributària, l'aplicació dels tributs comprén, entre altres, totes les activitats administratives dirigides a la informació i l'assistència als obligats tributaris i a la gestió, la inspecció i la recaptació.

48. L'aprofitament satisfactori dels avantatges de la cessió de tributs no s'aconseguix simplement delimitant legalment quina administració posseïx les competències per a gestionar cada figura. En primer lloc, si l'Estat i les CA compartixen de manera substancial el rendiment de les principals figures del sistema fiscal (amb l'excepció de l'impost de societats i de l'impost sobre la renda de no residents), sembla raonable que els dos nivells de govern intervinguen en el disseny de la política d'administració d'eixos tributs, inclosa la determinació dels objectius i els plans d'actuació i l'assignació de recursos a les diferents tasques de gestió al llarg del territori, tot això sense perjuí de les competències pròpies de l'Estat derivades de l'article 149.1.14a de la Constitució. En segon lloc, per a aconseguir un millor compliment tributari a escala global és necessari aprofitar les economies d'escala i d'especialització presents en qualsevol sistema tributari descentralitzat, fet que recomana compartir recursos materials i humans entre administracions. En tercer lloc, la gestió d'un sistema tributari descentralitzat requerix comptar amb mecanismes de coordinació vertical i horitzontal que funcionen amb efectivitat, i són especialment rellevants els encarregats de facilitar, amb regularitat i oportunitat temporal, els intercanvis necessaris d'informació entre administracions.

49. Des que en 1997 les CA de règim comú van passar a participar en les grans figures del sistema tributari, les successives lleis de cessió de tributs han previst la necessitat de potenciar la coordinació entre l'AEAT i les administracions tributàries de les CA. En els successius sistemes de finançament, es van crear òrgans de coordinació de caràcter tècnic, situats formalment en l'organigrama de l'AEAT, i en les seues reunions participa personal directiu dels dos nivells d'Administració. En el sistema vigent, la Llei 22/2009 establix dos òrgans amb esta missió, els dos dins de l'estructura organitzativa de l'AEAT: el Consell Superior per a la Direcció i Coordinació de la Gestió Tributària (art. 65) i els consells territorials per a la direcció i la coordinació de la gestió tributària (art. 66). El primer es concep com un òrgan col·legiat multilateral encarregat de coordinar la gestió dels tributs cedits entre l'AEAT i les administracions tributàries de les CA, mentres que els segons, de caràcter bilateral, tenen encomanat dirigir i coordinar la gestió dels tributs cedits en cada territori autonòmic. Quant a les seues funcions, la Llei 22/2009 arreplega en els dos articles una llista molt àmplia i detallada d'activitats i tasques tant d'índole estratègica com operativa, i és complicat trobar-ne a faltar alguna de rellevant.

50. Encara que des de la segona mitat dels anys noranta s'han produït avanços, hi ha un consens ampli, especialment entre els responsables de les CA, que el nivell de coordinació efectiva proporcionat per estos òrgans és bastant limitat. En la mateixa direcció, els informes d'organismes internacionals en esta matèria solen fer menció de l'impacte negatiu que la falta de coordinació té sobre el compliment tributari a Espanya, i destaquen dos fets principals: el fraccionament de la informació entre administracions i el desaprofitament del potencial que proporcionaria l'ús compartit dels recursos disponibles, especialment els relacionats amb les tecnologies de la informació. Cal tindre en compte, a més, que la cessió plena a les CA dels impostos patrimonials va suposar des dels anys huitanta l'abandó del seu control per part de l'Administració central, malgrat ser titular d'estos, fet que ha provocat que la informació que genera la seua gestió quede circumscrita dins de cada comunitat i siga impossible utilitzar-la en la gestió d'altres fets imposables per part de la resta d'administracions.

51. El diagnòstic anterior revela que les carències de coordinació de l'actual model d'administració tributària no són un problema d'identificació de les activitats i les tasques a les quals esta coordinació ha d'estendre's, ja que estan regulades legalment amb exhaustivitat, sinó conseqüència del funcionament inadequat dels òrgans dissenyats per a dur-les a terme. Com podia esperar-se, la simple incorporació formal a l'organigrama de l'AEAT dels dos consells no garantix *per se* la seua operativitat real. La inèrcia derivada de la tradicional posició preeminent del Govern central en la gestió d'un sistema tributari de la seua titularitat, així com l'escassa cultura de gestió compartida existent a Espanya, han influït debilitant la capacitat executiva d'estos òrgans, que s'han convertit *de facto* en una sort d'òrgans consultius. A més, cal tindre en compte que en els dos consells, amb independència de la seua composició, l'Administració central sempre posseïx majoria de vot. La sensibilitat de la informació tributària i els riscos potencials del seu ús espuri fora de l'àmbit de l'AEAT solen servir per a justificar, des de la posició de l'Estat, esta reorientació dels mecanismes institucionals de coordinació.

9.2. Proposta d'administració tributària integrada

52. La Comissió considera que un model d'Administració tributària integrada és l'alternativa més recomanable per a superar els problemes exposats en el diagnòstic anterior. L'essència d'este model està en l'articulació institucional d'un marc de governança de la gestió tributària en el qual participen l'Estat i les CA. El propòsit és fer corresponsables de l'aplicació del sistema fiscal els dos nivells de govern, amb l'objectiu comú d'aconseguir el millor compliment tributari, uniformement al llarg de tot el territori nacional. Per a la seua instrumentació és desitjable que tots els governs implicats participen de manera regular en els òrgans de decisió en què es conforma i es dirigix la política de gestió del sistema tributari. Esta participació conjunta contribuiria, a més, a afavorir la responsabilitat fiscal, en la mesura que faria més visible el paper de cada govern en l'exercici del poder tributari, fet molt desitjable a la vista de la percepció incorrecta que revelen els contribuents respecte de qui establix i exigix els diferents impostos. Un model d'administració integrada com el que es proposa hauria d'incloure també les comunitats de règim foral, sense menyscapte de les seues competències de gestió de base constitucional. Sense la participació d'estes comunitats no s'afrontaria plenament la correcció dels problemes de coordinació, compartició de la informació, economies d'escala, etc., que recomanen la seua adopció.

53. Ha d'advertir-se que esta participació conjunta no es pot identificar amb un model de gestió fraccionada del sistema tributari, en què cada comunitat autònoma siga competent per a gestionar

tots els tributs generats en el seu territori, siga amb un criteri de residència dels subjectes passius o de realització territorial dels fets imposables. Eixa opció no és recomanable perquè, a més d'impedir l'aprofitament dels guanys d'eficiència derivats de la gestió integral del sistema fiscal, introduiria incentius perversos perquè cada comunitat actuara estratègicament amb l'objectiu de maximitzar la recaptació en el seu territori, amb importants efectes negatius sobre el compliment tributari en el conjunt del país.

54. Per a aconseguir una integració realment efectiva, la participació conjunta de l'Estat i de les CA en la governança de l'Administració tributària ha de ser simètrica respecte de les competències assignades legalment a cada nivell de govern. Per raons d'eficiència en el disseny institucional i tenint en compte la titularitat estatal de la pràctica totalitat dels tributs exigits, pareix adequat que esta participació es materialitze dins de l'estructura organitzativa de l'AEAT, amb la forma d'un consell directiu de gestió del sistema tributari. Per això, les CA haurien de redefinir també els òrgans de govern de les seues administracions tributàries, amb la finalitat de fer realitat la integració en el nou òrgan de govern conjunt. Quant a la composició d'este consell directiu, la qüestió fonamental a resoldre és la distribució de llocs entre l'Estat i les CA, i seria desitjable que este comptara amb un consens polític molt ampli i estable. El consell directiu de l'Agència Tributària Estatal del Canadà podria ser una referència a considerar. Per raons d'operativitat, una possibilitat que es podria prevore seria establir un comité executiu del consell de direcció, en el qual per torns rotatoris (anuals o biennals) estigueren representades, juntament amb l'Estat, almenys la mitat de les CA, amb una divisió igualitària dels vots entre els dos nivells de govern.

55. Entre les competències principals del nou consell directiu, caldria prevore: *a*) el disseny i l'aprovació dels plans estratègics d'actuació tant de l'AEAT com dels servicis o les agències autonòmiques, almenys pel que fa als impostos cedits; *b*) l'elaboració dels protocols d'accés a la informació compartida, així com la regulació dels intercanvis d'informació entre administracions, sempre amb el compliment estricte dels requisits de confidencialitat i ús professional; *c*) el desenrotllament de programes per a la utilització de servicis comuns, especialment els relacionats amb el desenrotllament d'aplicacions informàtiques i telemàtiques o la formació de personal; *d*) l'aprovació de la política de recursos humans i d'inversions, incloses les seues implicacions pressupostàries; *e*) l'avaluació periòdica dels resultats de funcionament de les diferents administracions integrades, en termes de costos, eficiència i eficàcia. En relació amb esta última funció, el consell directiu seria el responsable de rendir comptes davant tant de les Corts Generals com dels corresponents parlaments autonòmics, sempre de conformitat amb la delimitació de competències establida legalment.

56. Finalment, ha d'aclarir-se que el grau d'integració en un model d'esta naturalesa ha de considerar-se com una qüestió de grau, en el qual es pot aprofundir en el temps. En este sentit, el màxim nivell d'integració podria assolir-se amb la constitució d'una única administració tributària, de titularitat mixta de l'Estat i de les CA. En esta alternativa, la governança compartida s'estendria, a més dels elements assenyalats, a l'organització i al desenrotllament de totes les funcions i les tasques necessàries per a la gestió del sistema tributari. No obstant això, en un primer moment, la Comissió considera adequat afrontar la posada en marxa del model d'administració integrada amb l'abast expressat en els punts anteriors, respectant l'actual delimitació competencial quant a la gestió de les diferents figures

tributàries, sense perjuí dels canvis operatius que es puguen proposar en el si del nou consell directiu.

57. En esta primera etapa del model d'administració integrada, la figura del Consorci, regulada en la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, podria ser la figura més adequada per a instrumentar jurídicament esta integració. Esta figura permet la coexistència de les personalitats jurídiques de les diferents administracions tributàries integrants amb l'establiment d'una nova entitat amb estatut i òrgans de govern propis. A més, la nova entitat podria comptar amb el seu propi règim pressupostari, de comptabilitat, i de control economicofinancer i patrimonial, incorporat al de l'administració pública d'adscripció, en este cas, l'AEAT.

Referències

Comissió d'Experts per a la Reforma del Sistema Tributari Espanyol (2014). *Informe*. Madrid: Ministeri d'Hisenda i Administració Pública.

http://www.minhafp.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2014/Documents/Informe%20expertos.pdf

CAPÍTOL 4

NECESSITATS RELATIVES DE GASTO, ANIVELLAMENT I ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC

1. Introducció i qüestions generals

1. La solidaritat interterritorial compta amb un sòlid ancoratge constitucional. En particular, l'estat de les autonomies s'ha construït sobre la base d'un "deure d'auxili recíproc" o de "suport recíproc i lleialtat mútua" avalat repetidament pel Tribunal Constitucional, per exemple en la Sentència 18/1982, de 4 de maig; la Sentència 96/1986, de 10 de juliol, i la Sentència 247/2007, de 12 de desembre. A partir d'això, l'equitat es concreta en la garantia d'un nivell mínim en la prestació dels servicis públics fonamentals en tot el territori espanyol, sense perjuí que eixes prestacions puguen modular-se a conseqüència de l'exercici de les competències de les CA en matèria tributària. Finalment, l'anivellament és un mecanisme per al desenrotllament pràctic d'això, instrumentat a través del Sistema de Finançament Autonòmic (SFA).

2. Els esforços d'anivellament interterritorial als països d'estructura federal són molt diversos a conseqüència de les divergències en factors de naturalesa econòmica, social i política, però també de la història de cada país. En particular, l'anivellament interterritorial tendix a ser superior en països més compromesos amb la idea de la cohesió social i en els quals l'ancoratge a l'àmbit comú o federal és més fort; per exemple, perquè el seu origen siga un país unitari. A Espanya és esperable que hi haja un anivellament fort per les dos raons.

3. Hi ha un ampli consens en què l'anivellament interterritorial que incorpora el sistema de finançament de les CA de règim comú és millorable. I per a això cal abordar una sèrie de qüestions de naturalesa diversa, algunes tècniques i altres de caràcter fonamentalment polític. La literatura econòmica no oferix evidència clara sobre el possible efecte net de l'anivellament sobre el creixement i l'eficiència econòmica. En conseqüència, els criteris tècnics oferixen una guia molt limitada a l'hora de fixar el grau d'anivellament, que, com ocorre en tots els països, acaba sent en gran manera una decisió política. Com a tal, no correspon a esta comissió, sinó a l'esfera política de debat entre els representants triats per la ciutadania.

4. El funcionament de l'SFA vigent origina diferències de finançament per habitant i per habitant ajustat entre les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb estatut d'autonomia que no només responen a les variables i les ponderacions que en el model perseguixen captar les diferències en les necessitats de gasto o a les capacitats fiscals. El motiu és que reflectixen també la sedimentació del criteri de *statu quo* i del criteri de cost efectiu aplicat en el moment del traspàs de cada competència, elements que s'haurien de superar en una fase madura de la descentralització. No hi ha exemples en el panorama internacional ni justificacions en la literatura comparada del fet que este criteri tinga un pes rellevant. El nou sistema hauria de ser capaç de justificar per si mateix i de manera més transparent i objectiva les diferències en el finançament entre CA per a evitar els sentiments de greuge comparatiu.

5. Les diferències de finançament per habitant són encara més grans quan es comparen les CA de règim comú i les comunitats forals. La singularitat institucional d'estes últimes, reconeguda en la Constitució, es concreta financerament a través dels mecanismes previstos en el concert basc i el conveni navarrés. Els resultats d'esta concreció posen en evidència la no participació de les comunitats forals en la solidaritat interterritorial i la igualtat d'accés als servicis públics del conjunt de les comunitats. No abordar els problemes d'equitat que d'eixa situació es deriven afecta l'estabilitat del sistema de finançament de les comunitats de règim comú i, més en general, l'estabilitat institucional de l'estat de les autonomies.

6. En el model vigent de finançament de les CA de règim comú, els fluxos anivelladors són el resultat final d'una multiplicitat de fons i ajustos que complica i fa opac el sistema. La Comissió entén que ha de simplificar-se, reduint els uns i els altres. A més, una vegada establits els criteris i les fórmules d'anivellament, s'han de respectar i assumir els resultats, sense caure en la temptació de corregir o compensar mitjançant fórmules que compliquen i desnaturalitzen en gran manera el model i produïxen resultats incomprensibles en termes econòmics.

7. L'abast de l'anivellament depén fonamentalment de quant s'anivella, és a dir, del percentatge del finançament subjecte a anivellament. En el model actual eixe percentatge seria del 75 % i es justifica pel pes dels servicis públics fonamentals en el gasto autonòmic. Res impedix alterar eixe percentatge, a la baixa o a l'alça, arribant fins i tot al 100 % si es desitja un anivellament ple de tots els servicis, però esta és una decisió política que va més enllà de la discussió tècnica. En el terreny de l'eficiència econòmica hi ha arguments a favor i en contra d'un anivellament ple, però la decisió final respecte del grau d'anivellament hauria de sospesar l'objectiu d'eficiència juntament amb el d'equitat, fet que ens porta de nou a la dimensió eminentment política del grau d'anivellament.

8. En este sentit, una manera de concretar l'anivellament és prioritzar certs servicis en el cas que l'anivellament no siga complet. Si el finançament d'estos servicis no és condicionat, l'anivellament garantix que totes les comunitats disposen de recursos similars per a prestar-los a un cert nivell, però no que facen efectivament el mateix gasto. Eixe anivellament del finançament, no obstant això, pot tindre una raó de ser en el cas dels servicis públics fonamentals, perquè l'evidència confirma que les comunitats busquen semblar-se més en el gasto per unitat de necessitat en els servicis sanitaris i educatius que en la resta. Per a aconseguir-ho, les que disposen de menys recursos dediquen percentatges més alts d'estos a eixos servicis fonamentals. Eixos diferents esforços impliquen que en la part dels servicis que no s'anivella els seus gastos siguen més desiguals, perquè les condicions financeres de les comunitats no són realment les mateixes. Quantitativament, la desigualtat pot ser la mateixa si l'anivellament pren com a referència el gasto en servicis fonamentals o un percentatge equivalent dels recursos a anivellar que no arriba a 100, però la primera opció oferix una referència concreta de l'abast de l'anivellament.

9. A més de l'abast de l'anivellament (quant o què s'anivella), és necessari decidir la referència utilitzada per a anivellar. Un criteri pot ser la correcció de les diferències de recursos derivades de la diferent capacitat fiscal de les comunitats —derivades al seu torn de les seues diferències en renda per habitant—, mitjançant l'anivellament dels seus recursos *per capita*, com ocorre al Canadà. Però l'anivellament interterritorial a Espanya va més enllà i pren com a referència les diferències en les necessitats de gasto i

en el cost dels servicis, i no només en la capacitat fiscal. Esta opció és més ambiciosa perquè exigix comptar amb indicadors adequats de necessitats i costos, no sempre fàcils d'objectivar i consensuar. Per a aconseguir eixe objectiu i que els resultats siguen estables, hauria de fer-se un esforç més gran en el còmput dels indicadors de les diferències de necessitat i de cost entre les comunitats, incorporant les lliçons rellevants de l'experiència d'altres països amb més trajectòria en este camp, com Austràlia.

10. El procediment que s'utilitza a Espanya per a quantificar les necessitats relatives de gasto de les CA ocupa una posició intermèdia quant al grau de complexitat en relació amb els mètodes utilitzats en altres països descentralitzats. En alguns la població és l'únic criteri utilitzat per a la fixació de les necessitats de gasto, mentres que en uns altres esta variable es corregix utilitzant estimacions molt complexes i detallades dels costos relatius de provisió de cada servici en diferents territoris. En opinió de la Comissió, els dos models extrems presenten problemes, per la qual cosa es recomana mantindre l'enfocament actual, basat en una fórmula relativament senzilla, però que incorpora alguna de les variables amb més impacte sobre la demanda dels principals servicis gestionats per les CA i sobre els seus costos unitaris de provisió. Es recomana també mantindre la pràctica actual d'utilitzar esta fórmula per a calcular una població ajustada per diferencials de cost que servisca de base per als càlculs que exigix l'SFA. Dins d'este marc, la Comissió considera que hi ha un marge apreciable per a afinar el càlcul de les necessitats relatives, d'acord amb les recomanacions que arreplega este capítol.

11. A este efecte, es recomana crear una comissió que done suport al Consell de Política Fiscal i Financera (CPFF) en l'anàlisi de les necessitats de gasto a instàncies del mateix Consell. Una comissió que hauria de ser tècnica, formada per experts prestigiosos, i independent del Govern central i els autonòmics.

12. La Comissió considera necessari elaborar un o diversos indicadors de població ajustada que arrepleguen explícitament les necessitats relatives de gasto lligades a totes les competències descentralitzades que han assumit les CA de règim comú (les anomenades competències homogènies). Este indicador hauria de recalcular-se cada any amb informació actualitzada. A l'efecte dels càlculs del sistema, podria utilitzar-se una mitjana mòbil dels indicadors corresponents a diversos exercicis, amb la finalitat de suavitzar els ajustos d'escala en els servicis.

13. El finançament total a competències homogènies de cada comunitat autònoma hauria de determinar-se a partir de les seues necessitats de gasto i de la seua capacitat fiscal (ingressos normatius per tributs cedits), d'acord amb el grau d'anivellament que s'acorde, i es canalitzaria a través de l'estructura de fons que es descriu en la secció 5 d'este capítol. El finançament de les competències singulars o no homogènies es realitzaria mitjançant transferències específiques no condicionades.

2. Estructura general de l'indicador de població ajustada

14. La Comissió recomana mantindre l'estructura bàsica de l'actual fórmula de necessitats de gasto/població ajustada. Així doncs, la població ajustada de les CA de règim comú en un any donat es calcularia repartint entre estes una quantitat total d'unitats igual a la població total del territori de règim comú inclosa en el padró, a 1 de gener del mateix any, elaborat per l'Institut Nacional d'Estadística (INE). Per a realitzar este repartiment, en primer lloc es dividiria el total d'unitats disponible en una sèrie de blocs que correspondrien als principals grups de competències autonòmiques. El volum total d'unitats assignat a cada bloc es repartiria després entre les CA en proporció als seus pesos respectius en les variables de repartiment rellevants en cada cas. Si hi haguera diverses variables de repartiment associades amb un grup competencial, la seua distribució entre comunitats es faria assignant ponderacions que hauran de sumar a la unitat.

15. La Comissió recomana que, exclusivament a l'efecte del càlcul de les necessitats, s'establisquen quatre blocs, que correspondrien a la sanitat, l'educació, els programes de protecció social i la resta dels servicis autonòmics, als quals per brevetat es denominarà "altres servicis". Seguint les recomanacions de la literatura tècnica i la pràctica habitual en altres països, es recomana que les ponderacions d'estos quatre blocs reflectisquen el pes dels corresponents grups de competències en el gasto observat del conjunt de les comunitats autònomes de règim comú en el passat recent, possiblement utilitzant una mitjana mòbil de diversos exercicis. A este efecte, caldria deduir dels gastos observats els interessos i la part que es finança amb transferències condicionades, com ara les ajudes dels fons estructurals europeus o el finançament específic del Govern central per a competències singulars, amb la finalitat d'aïllar les partides de gasto que han de finançar-se amb els recursos que proporciona el sistema de finançament general.

16. Els blocs que es descriuen en el paràgraf anterior són només una construcció útil per al càlcul de les necessitats de gasto i no implicarien cap restricció sobre l'autonomia dels governs autonòmics per a decidir la composició del seu gasto.

17. Per a cada un dels blocs hauran d'establir-se una o diverses variables de repartiment. Almenys una d'estes variables seria un indicador de població que aproximaria la demanda dels servicis rellevants a través del nombre d'usuaris reals o potencials d'estos, possiblement ponderats per la intensitat d'ús. Ací s'engloben factors hui ja rellevants a l'hora de computar els habitants ajustats, com l'estructura demogràfica i altres que podrien incorporar-se si es considera convenient. A este indicador bàsic de demanda s'afegirien variables correctores addicionals amb la finalitat d'arreplegar l'impacte dels factors

que puguen incidir significativament sobre els costos mitjans per usuari dels servicis rellevants en els diferents territoris. Les variables correctores haurien de prevore almenys factors territorials com la insularitat, l'extensió del territori i la dispersió de la població, així com l'existència de costos fixos. La ponderació de les variables correctores hauria de fixar-se tenint en compte l'evidència empírica sobre l'impacte dels factors considerats sobre els costos de provisió dels servicis.

3. Recomanacions sobre els indicadors de necessitat

18. La Comissió considera que seria aconsellable introduir algunes variables noves en la fórmula de necessitats de gasto o substituir alguns dels indicadors actuals per uns altres que aproximen millor la demanda de determinats servicis o els diferencials rellevants de costos unitaris. En esta secció s'oferixen algunes recomanacions en este sentit, començant pels indicadors bàsics de demanda per als diferents trams de finançament, per a continuar amb les correccions per costos fixos i factors geogràfics.

3.1. Sanitat

19. L'indicador bàsic de necessitats de gasto sanitari que s'utilitza en el model actual és una variable de població protegida pel Sistema Nacional de Salut ponderada pel nivell relatiu de gasto sanitari que s'observa en cada tram d'edat. La Comissió recomana mantindre este indicador, però considera que seria aconsellable actualitzar-lo periòdicament, revisant les ponderacions assignades als diferents trams d'edat i possiblement les seues definicions per a arreplegar possibles canvis en el perfil de gasto amb l'edat.

20. En coherència amb el recent canvi en la normativa rellevant, en els últims exercicis s'ha exclòs de la població protegida a l'efecte de l'SFA a alguns grups de població, entre els quals destaquen els estrangers que, malgrat estar il·legalment en el país estan empadronats a Espanya, que han perdut en part el dret a l'assistència sanitària pública. Com que l'exclusió de la sanitat pública no és total (perquè es manté l'accés per als xiquets i les embarassades i en casos d'urgència), convindria que siguen considerats a l'efecte del càlcul de la població protegida equivalent que s'utilitza en l'SFA.

3.2. Educació

21. L'indicador bàsic de necessitats de gasto educatiu que s'utilitza en el sistema actual és la població de 0 a 16 anys d'acord amb el padró. La Comissió considera que esta variable no és la més adequada per a esta funció perquè no coincidix ni amb el tram d'edat en el qual l'ensenyança és obligatòria (de 6 a 15 anys) ni amb aquell en el qual les taxes d'escolarització són més elevades (3 a 17 o 18) i perquè no arreplega en absolut l'alumnat universitari.

22. En relació amb la població entre els 0 i els 3 anys, es podria plantejar considerar bé població empadronada o bé xiquets efectivament matriculats en centres públics. Quant a l'educació universitària, podrien plantejar-se diferents fórmules per a garantir una assignació adequada de recursos entre CA tenint en compte la mobilitat d'estos alumnes. Una opció seria computar els matriculats reals en les universitats públiques de cada comunitat independentment de la comunitat d'origen. Una altra possibilitat seria computar la població potencial en edat universitària resident en cada comunitat i articular algun mecanisme entre CA per a compensar els gastos generats en cada una pels residents d'altres. Este mecanisme compensatori no seria necessari si el finançament de la universitat pública seguira l'alumne, mitjançant beques de matrícula, sempre que en totes les universitats els preus públics reflectiren el cost de provisió.

23. Una alternativa possible seria la de repartir el tram educatiu de finançament sobre la base d'una combinació de dos variables: i) la població empadronada amb edats compreses entre els 0 i els 18 anys, a la qual caldria afegir l'alumnat que cursa en centres públics algun cicle formatiu de grau superior, que en la immensa majoria té més de 18 anys, i ii) l'alumnat universitari matriculat en centres públics presencials en cursos de grau o equivalent i màster. La primera variable mantindria bàsicament l'enfocament de l'indicador actual, arreplegant la població en edat escolar en comptes de l'escolaritzada (excepte en el cas dels cicles formatius de grau superior), encara que afinant l'interval d'edats rellevant. La segona variable, per part seua, arreplegaria les necessitats específiques de gasto universitari. Com que les taxes d'escolarització a este nivell varien considerablement entre comunitats, gràcies en part a la mobilitat estudiantil, i estan en qualsevol cas lluny de la unitat, sembla raonable fixar-se directament en el nombre d'estudiants abans que en la població total del grup d'edat rellevant, fet que també és cert en el cas dels cicles de grau superior. Les ponderacions relatives d'estos dos indicadors haurien de ser proporcionals als pesos relatius de les ensenyances universitàries i no universitàries en el gasto total de les CA en educació, del qual caldria deduir les matrícules pagades per les famílies i el finançament específic de l'Estat i la UE.

3.3. Servicis socials i altres programes de protecció social

24. Per a aproximar les necessitats de gasto en matèria de servicis socials en la fórmula actual, s'utilitza la població major de 64 anys (65+). La Comissió considera que el mesurament de les necessitats de finançament d'este bloc de servicis públics fonamentals pot millorar-se seguint les recomanacions següents: i) per a les prestacions vinculades amb els majors, dividir la població major de 65 anys en dos trams (de 65 a 79 anys i a partir de 80 anys) i ponderar-los d'acord amb la probabilitat relativa mitjana

per al conjunt nacional de patir alguna discapacitat reconeguda d'acord amb les dades del Sistema d'Informació del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència (SISAAD) del Ministeri de Sanitat, Servicis Socials i Igualtat; ii) en el cas d'altres polítiques de protecció social dirigides a la lluita contra la pobresa i a la inclusió social, l'absència d'estadístiques homogènies per CA i amb un nivell suficient de representativitat fa desitjable millorar la fiabilitat de l'Enquesta de condicions de vida a escala regional en relació amb la població en risc d'exclusió i pobresa en cada comunitat, inclosa la pobresa infantil. No obstant això, mentres es disposa d'eixa nova font, hauria d'emprar-se la millor informació disponible per a aproximar-se a la població rellevant (com ara l'Enquesta de població activa o les enquestes de condicions de vida amb un tractament de mitjanes mòbils per a mitigar els problemes d'homogeneïtat apuntats);
iii) els dos tipus de prestacions han de ponderar-se segons el pes relatiu del gasto en majors i dels programes de lluita contra la pobresa i exclusió social dins del gasto total en esta àrea, no finançat amb transferències específiques.

3.4. Altres servicis

25. En relació amb la resta dels servicis autonòmics, la comissió considera que ha d'utilitzar-se la població total d'acord amb el padró, així com les altres variables no directament relacionades amb la població total que, d'acord amb l'evidència empírica, es consideren oportunes.

3.5. Correccions per factors geogràfics i costos fixos

26. El sistema actual inclou correccions globals, i no tram per tram, per tres variables geogràfiques: l'extensió territorial, la insularitat i la dispersió de la població, amb una ponderació global conjunta del 3 %. La partida assignada a la insularitat es repartix entre Balears i Canàries en proporció a la distància, ponderada per trams, entre les seues capitals respectives i les costes peninsulars, fet que implica assignar a Canàries un 79,9 % del seu import total i l'indicador de dispersió és el nombre d'entitats singulars existent en cada comunitat l'any corrent. La Comissió recomana mantindre les correccions existents per estos tres factors, encara que possiblement revisant alguns dels indicadors utilitzats i/o les seues ponderacions i permetent que estes puguen ser diferents per als diferents blocs de finançament. Els possibles canvis en la construcció i la ponderació d'estos indicadors, així com la possible introducció d'altres nous, haurien de ser consistents amb l'evidència empírica existent sobre el seu impacte en els costos de provisió dels principals servicis de titularitat autonòmica.

27. Quant a la dispersió de la població, la Comissió considera que l'indicador actual, basat en el nombre d'entitats singulars de població, podria ser millorable i recomana que es consideren els avantatges i els inconvenients d'altres possibles alternatives que tingueren en compte les distàncies entre nuclis urbans i la distribució geogràfica de la població.

28. També es proposa recuperar una partida de costos fixos que ja existia en anteriors models de finançament autonòmic. Esta partida es repartiria a parts iguals entre totes les CA amb la finalitat d'ajudar a sufragar els costos fixos lligats a les institucions d'autogovern i a altres servicis autonòmics, que són especialment onerosos en el cas de les comunitats amb un nombre inferior d'habitants.

29. Els indicadors proposats podrien incorporar una correcció per població flotant i vinculada, en la mesura que el turisme i altres moviments afecten la prestació i la dimensió dels servicis públics, de manera no arreplegada en altres indicadors de necessitat.

30. L'estructura general de l'indicador de necessitats que es recomana en este apartat no respon a una quantificació, sinó a una reflexió que combina el model actual, la literatura acadèmica i l'experiència comparada. Correspondrà al CPFF concretar cada una de les variables que conformen finalment l'indicador o indicadors de necessitat del nou sistema.

4. Factors addicionals a considerar

31. Es recomana que la comissió que preveu el paràgraf 11 i els organismes competents emprenguen els treballs tècnics que puguen ser necessaris per a introduir en un termini raonable alguns canvis addicionals en la fórmula de població ajustada.

32. Dos factors importants de costos diferencials que la fórmula actual de necessitats de gasto no arreplega són els lligats a les diferències en nivells de preus i de renda *per capita* que hi ha entre CA. El nivell general de preus pot afectar de manera directa diversos components del gasto autonòmic. Per part seua, el nivell de renda *per capita* pot tindre també un efecte apreciable sobre esta variable a través de la demanda i del cost dels servicis públics, a causa de factors com l'estat de salut de la població i el grau d'utilització d'estos.

33. Com que el disseny de les dos correccions planteja complexos problemes tècnics i conceptuals, la proposta de la Comissió en este punt no seria la d'introduir-les immediatament en la fórmula de població ajustada, sinó la d'analitzar detalladament esta possibilitat per a anar desenrotllant les ferramentes necessàries de cara a la seua implementació a mitjà termini, incloent un índex de preus relatius regionals (per al gasto de les administracions públiques o almenys per al consum) i una estimació acurada de com varia la demanda dels principals servicis públics amb el nivell de renda.

34. Finalment, es recomana estudiar també la incidència d'altres factors en la demanda i els costos dels servicis, com ara les deseconomies d'escala, particularment en el gasto sanitari, o l'orografia.

5. Anivellament i estructura del sistema de finançament

35. En esta secció s'oferix una proposta sobre l'estructura del nou model de finançament. D'acord amb el diagnòstic arreplegat en el capítol 1 d'este informe, una vegada acordat un determinat equilibri vertical de partida es pretén simplificar l'estructura del sistema de finançament, fer-lo més transparent i dotar-lo amb un criteri explícit de repartiment entre CA que s'aplicaria sense excepcions, una vegada desaparega la clàusula de *statu quo*. El grau d'anivellament horitzontal del model estaria determinat per dos paràmetres que haurien de fixar-se en una negociació política que no correspon a esta comissió.

36. El nucli del model estaria integrat per dos fons, els anomenats Fons Bàsic de Finançament (FBF) i Fons d'Anivellament Vertical (FAV). Conjuntament amb els recursos tributaris autonòmics no aportats a l'FBF, estos dos fons determinarien el finançament a competències homogènies de les comunitats autònomes abans de l'exercici de la seua capacitat normativa en matèria tributària. Un tercer Fons Complementari de Finançament (FCF) aportaria recursos per al finançament de les competències singulars que hagen sigut assumides només per algunes comunitats.

37. L'FBF es formaria amb la recaptació total dels trams autonòmics de l'IVA i impostos especials (IE) que corresponga a les CA de règim comú i amb un percentatge dels ingressos normatius d'estes per les altres figures que s'integren en la cistella de tributs cedits, incloent els ja arreplegats en el model actual, els impostos sobre activitats de joc i sobre depòsits en entitats de crèdit i, si és el cas, l'impost sobre el patrimoni si es decidira mantindre'l en el sistema amb una recaptació normativa diferent de zero. En el cas que s'acorde, s'inclouria també en este fons una aportació de les comunitats forals. L'FBF es distribuiria en proporció a la població ajustada regional, calculada com es proposa en seccions anteriors d'este capítol.

38. El FAV es nodriria amb recursos aportats per l'Estat i es repartiria entre CA amb l'objectiu de reduir la desigualtat en finançament per habitant ajustat a competències homogènies que poguera persistir després de l'aplicació de l'FBF com a resultat de les diferències existents entre CA en termes dels recursos tributaris normatius que no s'aporten a este fons. Els recursos aportats pel FAV no haurien d'alterar l'ordenació de les CA en termes de finançament per habitant ajustat.

39. Respectant esta condició, una possibilitat seria la de repartir el FAV de manera que s'elimine una fracció, igual per a totes les CA i tan gran com siga possible, del diferencial de finançament per habitant ajustat a competències homogènies que hi haja entre cada comunitat i la comunitat amb més finançament per habitant ajustat després de l'aplicació de l'FBF. Una altra possibilitat seria repartir el FAV de manera que corregisca més els desavantatges de les comunitats amb menys finançament per habitant ajustat, aplicant-se primer a corregir la diferència entre els recursos per habitant ajustat de l'última comunitat en finançament amb la penúltima, de les dos amb l'antepenúltima i així successivament. Si la dotació del FAV fora suficient per a aconseguir l'anivellament total del finançament per habitant ajustat,

qualsevol romanent es repartiria en proporció a la població ajustada. La dotació del FAV evolucionaria amb l'índex d'evolució que es descriu en la secció 7 d'este capítol.

40. El percentatge dels ingressos normatius autonòmics diferents de l'IVA i IE que s'integra en el FBF, al qual es denominarà coeficient d'aportació al Fons Bàsic (CAFB), determina de manera directa el grau d'anivellament que este fons genera i, juntament amb el pes del FAV en els recursos totals, la del conjunt del sistema en absència de l'*statu quo*. El valor del CAFB es negociaria per totes les administracions implicades i hauria de fixar-se de manera que, l'any base del sistema, la suma de les dotacions totals de l'FBF i el FAV permeta, almenys, l'anivellament total del gasto en SPF que s'acorde, sense que esta restricció de mínims al grau d'anivellament del sistema condicione de cap manera la composició del gasto de cada comunitat. D'altra banda, el sistema seria compatible amb l'anivellament ple de tots els recursos, que marcaria el límit superior al grau d'anivellament permés. El pes relatiu del FAV també serà objecte de negociació en les condicions que es fixen més avant.

41. La Comissió ha analitzat amb interés la proposta d'estructura del nou sistema elaborada per l'expert designat a proposta de la comunitat d'Illes Balears i arreplegada com a vot particular. Esta proposta presenta diferències molt significatives amb la que es desenrotlla en el cos d'este informe, però també coincidències importants que la Comissió desitja destacar.

42. Quant a les coincidències, en els dos models es partix d'una cistella de tributs cedits composta per les figures ja integrades en l'SFA actual per a definir la capacitat fiscal de cada una de les comunitats i del conjunt de l'SFA. A esta capacitat fiscal se superposen mecanismes d'anivellament que poden tindre diferent intensitat —segons s'acorde políticament—, però que no han d'alterar l'ordenació de les CA per capacitat fiscal resultant de la cistella de tributs. En els dos casos, els mecanismes d'anivellament es financen en part amb aportacions de les comunitats i en part amb fons estatals. També coincidixen les dos propostes a dotar les administracions subcentrals de més autonomia d'ingrés i a recomanar que s'elaboren els estudis que permeten incorporar els nivells relatius de preus a la fórmula de necessitats de gasto.

43. Les diferències entre les propostes apareixen, en primer lloc, en les vies per les quals es proposa reforçar l'autonomia tributària de les comunitats: la proposta de l'expert designat per Balears opta per atorgar un més pes a l'impost sobre la renda de les persones físiques (IRPF), cedint a les comunitats un percentatge superior d'este a l'actual, mentres que la proposta de la Comissió es decanta per reforçar la capacitat normativa de les comunitats en els impostos indirectes, amb l'IVA col·legiat i els copagaments. Una segona diferència rellevant entre les dos propostes té a vore amb la mutualització d'ingressos i el grau d'anivellament. En la proposta que es basa en un pes superior de l'IRPF i inferior dels impostos indirectes, estos últims s'inclouen en la capacitat tributària de cada comunitat autònoma d'acord amb el seu consum intern relatiu, com actualment, i dels recursos generats per l'IRPF només es mutualitza la part que representa una recaptació més que proporcional a la renda de cada comunitat, és a dir, es reserven per a cada una els ingressos que, proporcionalment, es deriven de la seua major o menor renda per habitant. Este criteri fa que la proposta alternativa diferisca de la de la Comissió en el fet que limita l'anivellament horitzontal a la que resulte de mutualitzar la progressivitat fiscal, per ser més desiguals les

fonts d'ingressos que cada comunitat es reserva. L'Administració general de l'Estat (AGE) podria complementar l'anivellament amb transferències verticals si ho acordara, dins d'un interval que exclou la possibilitat d'anivellament complet del finançament per habitant. En canvi, el model proposat per la Comissió no exclou l'anivellament complet per habitant ajustat si s'acordara políticament. Una tercera diferència rellevant és que el model alternatiu proposa utilitzar la població total de cada comunitat com a referència per a comparar i anivellar els recursos de les comunitats, encara que també parla d'ajustar-la per indicadors de necessitats per habitant en l'anivellament vertical. Finalment, el model alternatiu preveu la possibilitat que coexistisquen dos sistemes de finançament entre els quals les comunitats de règim comú podrien triar: un basat en la capacitat fiscal i l'anivellament horitzontal limitat per a les comunitats que ho preferisquen i un altre en el qual els compromisos d'anivellament podrien ser superiors, però haurien d'establir-se, si és el cas, a través d'un fons vertical dotat amb recursos de l'AGE.

5.1. Posada en marxa del sistema

44. La Comissió considera necessari eliminar la clàusula de *statu quo* que s'ha inclòs en anteriors models de finançament autonòmic, però reconeix que hi pot haver dificultats polítiques per a suprimir-la de manera immediata. Per eixe motiu, es recomana que l'any base del nou model cap comunitat perda recursos en termes absoluts respecte del que s'ha obtingut amb el model anterior. La Comissió aconsella també que l'absorció de les diferències de finançament derivades de l'*statu quo* es faça de manera progressiva i dins del període de vigència del nou SFA, i deixar la seua concreció per a la negociació política en el si del CPFF.

45. El volum total de recursos a integrar en el nou sistema de finançament en el seu any base es pactarà entre totes les administracions implicades i inclourà, si s'acorda, una aportació de les comunitats forals a l'anivellament interregional. Si com a part de l'acord sobre la reforma de l'SFA es decidix que és necessari incrementar els recursos d'este per a garantir la seua suficiència, els recursos addicionals que es consideraren necessaris per damunt de l'aportació foral provindria en part d'un increment en els tributs de les CA de règim comú, que podria vehicular-se a través d'una pujada dels tipus autonòmics de l'IVA i IE i/o mitjançant un increment, a petició expressa de les CA, de les escales autonòmiques de referència d'altres tributs cedits, que serien les que s'aplicaren per al càlcul de la seua recaptació normativa. Els recursos addicionals resultants de la pujada dels impostos autonòmics s'integrarien en part en l'FBF d'acord amb el que preveu el paràgraf 37.

46. L'aportació total de l'Estat a l'SFA corresponent a l'any base del nou sistema es repartiria entre l'FBF i el FAV de la manera que s'acorde amb les CA. La part a integrar en l'FBF podria prendre la forma d'un increment en el valor inicial del tram autonòmic de l'IVA o els IE.

6. Competències no homogènies

47. Les competències no homogènies o singulars són les que han sigut assumides per algunes comunitats

autònomes, però no per totes. Estes competències es financen mitjançant transferències específiques no condicionades que actualment s'integren en el Fons de Suficiència Global i que es traslladarien al Fons Complementari de Finançament (FCF) en el nou sistema que ací es proposa.

48. La valoració de les competències singulars s'ha establit generalment amb un criteri de cost efectiu sobre la base del gasto previst per a cada servici en els pressupostos generals de l'Estat (PGE) en el moment del seu traspàs i s'ha vist també afectada en molts casos per la negociació política.

49. En el cas de les competències que presumiblement acabaran sent assumides per totes les CA i integrant-se en el mecanisme general de finançament, seria recomanable adaptar gradualment el repartiment entre CA del finançament assignat a cada competència al que resultaria d'aplicar la fórmula de necessitats de gasto prevista per al bloc de competències rellevant en cada cas.

50. Per a les competències la generalització de les quals no semble previsible (p. ex., la policia autonòmica, les institucions penitenciàries i atenció sanitària de l'Institut Social de la Marina), hauria de prendre's com a referència per a establir les valoracions corresponents l'any base el nivell mitjà observat de gasto estatal per habitant o per població atesa pel mateix concepte en els territoris que no han assumit estes competències.

51. Quan s'incorporen noves competències al sistema general de finançament de les competències homogènies, els recursos que les financen abans del seu traspàs, siguen transferències específiques del FCF o d'altres instruments dels sistemes vigents de finançament autonòmic i local o recursos integrats en els PGE, s'integraran en l'aportació de l'Estat a l'FBF i es revisarà la població ajustada. Seguint el procediment indicat en el paràgraf 15 d'este capítol, les ponderacions dels quatre blocs de competències es recalcularan després de sumar els recursos citats al gasto autonòmic dels blocs en els quals s'enquadren les competències traspassades.

7. L'índex d'evolució de l'aportació estatal al sistema de finançament autonòmic

52. L'evolució de l'aportació estatal a l'SFA s'ha lligat tradicionalment a la d'un agregat d'ingressos estatals conegut com a ITE (ingressos tributaris de l'Estat). En el model actual este agregat es definix com la part dels ingressos tributaris per IRPF, IVA i impostos especials que correspon a l'Estat després de descomptar la participació de les CA calculada amb un criteri de caixa. Això és, l'ITE s'obté restant dels ingressos totals per les figures tributàries citades la part d'estos que correspon a les CA de règim comú, però esta última xifra no es calcula utilitzant els rendiments definitius dels trams autonòmics dels impostos rellevants, sinó com la suma de les entregues a compte de l'any en curs més les liquidacions practicades i pagades en este, que generalment correspondran a dos anys arrere.

53. L'ITE és una referència natural a l'hora de determinar l'evolució de l'aportació de l'Estat a l'SFA perquè arreplega els ingressos nets de l'AGE que procedixen dels seus tributs més importants i estables. No obstant això, este indicador també presenta diversos problemes que fan aconsellable considerar una possible modificació en el seu procediment de càlcul i suplementar-lo amb un segon indicador que també es tindria en compte per a calcular l'índex d'evolució de l'aportació estatal a l'SFA.

54. El procediment actual de càlcul de l'ITE amb un criteri de caixa fa que l'indicador siga sensible als errors de previsió que el Govern central puga cometre a l'hora d'elaborar els PGE. Tenint en compte esta circumstància, la Comissió considera que seria desitjable estudiar els avantatges i els inconvenients d'introduir un criteri de meritació en el càlcul de l'ITE. Amb este criteri, l'ITE es calcularia sostraent dels ingressos totals per IRPF, IVA i impostos especials (calculats amb un criteri de caixa) la participació definitiva de les CA en estos impostos d'acord amb la corresponent liquidació de l'SFA.

55. D'altra banda, l'ITE és més volàtil que l'activitat econòmica i genera un desbordament indesitjable entre administracions, perquè qualsevol canvi en la política tributària de l'Estat que afecte la cistella d'impostos que li servix de base afectarà els ingressos de les CA. Amb la finalitat de mitigar estos problemes, convindria analitzar la possibilitat d'introduir un nou índex d'evolució de l'aportació estatal a l'SFA (IEAE) que es calcularia com la mitjana dels índexs d'evolució de l'ITE i del PIB nominal del conjunt del territori de règim comú. Este índex determinaria l'evolució de les aportacions estatals al FBF, si és el cas, al FAV i a l'FCF, amb la possible excepció d'una part de la dotació d'este últim fons que corresponga a Ceuta i Melilla, tal com arreplega el paràgraf 18 del capítol 5.

8. Entregues a compte

56. Tant la Llei 21/2001 com la Llei 22/2009 regulen les entregues a compte (EC) dels impostos cedits gestionats per l'Administració general de l'Estat. S'assigna a les CA el 98 % d'una previsió de recaptació que es liquidarà dos anys més tard. Així, les EC es fixen per a tot l'exercici, en pagaments mensuals de gener a desembre de cada any. Si la previsió es complix amb exactitud, en juliol de l'any t+2 es liquidaria el 2 % a favor de les CA. Si hi ha desviacions, positives o negatives, igualment es liquiden el mes de juliol de t+2.

57. Des de 2009 es procedix de manera similar amb la transferència del Fons de Garantia dels Servicis

Públics Fonamentals (TFGSF) i el Fons de Suficiència Global (FSG): el ministeri competent en matèria d'hisenda fa una previsió d'estos fons per a cada comunitat i entrega el 100 % en el cas de la TFGSF i el 98 % en l'FSG. Per part seua, no es preveuen entregues a compte per als Fons de Convergència (Fons de Competitivitat i Fons de Cooperació) atés que corresponen al mateix any en què es paguen.

58. Les dades del període 2002-2014 revelen que amb caràcter general les previsions no s'han correspost amb la realitat. Eixa falta d'ajust és conseqüència de la diferència entre les previsions de recaptació i la recaptació real, quan es tracta de l'IVA i dels impostos especials de fabricació. En el cas de l'IRPF, a més d'això, incidixen altres factors derivats de la complexitat del càlcul de les entregues a compte d'este impost.

59. La mecànica seguida fins ara presenta dos problemes que convé corregir. En primer terme, el sistema d'EC aïlla les CA de les variacions conjunturals dels ingressos durant l'exercici econòmic. Això dona estabilitat als ingressos autonòmics, però, en canvi, impedix que la informació sobre la realitat econòmica arribe als gestors, fet que contribuïx al retard en l'adopció de mesures correctores quan els ingressos tributaris cauen. Quan els ingressos tributaris creixen més que el que es preveu, es generen liquidacions positives quantioses que poden crear un efecte il·lusori sobre la recurrència d'estos ingressos. El segon problema es referix a l'IRPF, que és l'impost de més potencial recaptatori sobre el qual les CA de règim comú tenen capacitat normativa. El sistema actual d'EC desincentiva l'exercici de la capacitat normativa cedida en l'IRPF, perquè allunya en el temps les conseqüències econòmiques de les mesures que adopten els parlaments autonòmics. En els paràgrafs 16-18 del capítol 3 d'este informe ja abordem este segon problema i a estos ens remetem.

60. El nou sistema proposat en este informe es compondria de l'FBF, del FAV i de l'FCF. En relació amb estos fons, la Comissió recomana que les EC s'efectuen al 100 % de la previsió i que s'adopten les mesures tècniques necessàries per a ajustar en el temps, en la major mesura possible, els ingressos de les CA de règim comú a la realitat de la recaptació tributària.

61. Una primera opció per a l'objectiu assenyalat en el paràgraf anterior seria, en funció de com evolucione la recaptació tributària, modificar el percentatge de l'EC, com es va fer durant la vigència del sistema de finançament de 2001 a partir de 2005, o recalcular les EC en un moment de l'exercici.

62. Una segona via per a millorar ajust temporal seria calcular mensualment les EC dels tres fons (FBF, FAV i FCF), introduint cada mes les dades de recaptació d'IVA, IE i IRPF. En el cas d'IVA i IE, este sistema no plantejaria cap problema atés que per a la seua incorporació a l'FBF no requerix índexs de consum regional: la caixa mensual coincidiria amb la recaptació de manera que la liquidació només reflectiria els canvis derivats de les dades definitives de la població ajustada. No obstant això, la volatilitat de la recaptació per caixa d'estos impostos, especialment en l'IVA, podria requerir una gestió de tresoreria més complexa per part de les CA.

63. No obstant això, en el cas de l'IRPF, atribuir a les CA la recaptació mensual no garantix que no hagen de practicar-se liquidacions significatives. Els problemes d'ajust temporal de l'IRPF es deuen al fet que se cedix el rendiment autonòmic (p. ex., la quota líquida autonòmica) amb criteri de meritació, mentres que

les entregues a compte es calculen sobre les retencions, els pagaments a compte i els pagaments fraccionats. Per esta raó els errors de previsió poden ser grans i no és possible avançar la liquidació. La Comissió recomana que s'estudie la possibilitat d'adequar la cessió d'este impost al criteri de caixa —assumpte no exempt de dificultats tècniques— tenint en compte que la millora en l'ajust temporal podria anar en detriment de l'efectivitat de l'exercici de la capacitat normativa.

64. En cas que s'aplique la segona alternativa, les liquidacions serien considerablement inferiors, fet positiu per al funcionament de l'SFA, però a canvi les CA tindrien més incertesa sobre els seus ingressos (actualment, aproximadament un 75 % prové d'EC que no s'alteren al llarg de l'any). Este problema podria suavitzar-se amb una comunicació fluida i reglada de previsions per part del Ministeri d'Hisenda durant el període d'elaboració dels pressupostos de les respectives administracions.

65. Finalment, una tercera alternativa seria avançar un any la liquidació de l'SFA. Això plantejaria problemes de gestió per a l'AEAT en el cas de l'IRPF, atés que els contribuents presenten la seua autoliquidació en maig-juny de l'any t+1 i resulta precipitat determinar el rendiment definitiu en la tardor del mateix exercici. Malgrat això, la Comissió recomana que els servicis tècnics de l'AEAT i del ministeri competent en matèria d'hisenda inicien els treballs necessaris per a explorar la factibilitat d'esta opció, considerant els avantatges d'avançar a l'exercici t+1 la liquidació del sistema.

CAPÍTOL 5

ESPECIALITATS TERRITORIALS, ASPECTES INSTITUCIONALS I RECURSOS FORA DEL SISTEMA

1. Règims especials de finançament: règims forals i especialitats en el sistema comú

1.1. Introducció i qüestions generals

1. Dins del sistema espanyol de finançament autonòmic (SFA) hi ha diversos règims especials. Les comunitats forals tenen un sistema propi, conegut com de concert al País Basc i de conveni a Navarra, completament diferent del que s'aplica en la resta d'Espanya. D'altra banda, Canàries i Ceuta i Melilla presenten particularitats importants dins de l'anomenat règim comú. Tots estos règims tenen una llarga tradició i compten amb reconeixement legal i fins i tot constitucional. En els casos de Canàries i Ceuta i Melilla, el seu objectiu bàsic ha sigut el de compensar els desavantatges derivats de la peculiar situació geogràfica d'estos territoris extrapeninsulars.

2. La Comissió considera que les particularitats citades són perfectament admissibles sempre que no impliquen privilegis econòmics, tal com exigix la Constitució. En els casos en què els règims especials tinguen un objectiu compensatori de possibles desavantatges geogràfics, haurà de procurar-se que el conjunt dels avantatges i les ajudes oferides als territoris implicats a través de l'SFA i per altres vies guarden una proporcionalitat raonable amb els desavantatges que es pretén compensar.

3. La regulació dels règims especials haurà de ser completament transparent, incloent tots els detalls rellevants en la llei corresponent i no en acords bilaterals de difícil accés per a tercers.

1.2. Sobre els règims forals

4. La Comissió considera imprescindible una revisió del càlcul del contingent i de l'aportació, així com dels ajustos a consum de l'IVA per a adequar-los a les directrius que establix la normativa vigent, sense qüestionar el sistema foral de concert o conveni. Esta revisió hauria d'incorporar una valoració realista de les càrregues no assumides pels territoris forals, entre les quals hauria d'incloure's l'anivellament interregional, així com basar-se en les últimes dades disponibles de consum regional i altres agregats d'interés per al càlcul.

5. La revisió indicada en el punt anterior es traduiria presumiblement en una forta reducció de les disparitats existents fins al moment entre els territoris forals i les CA de règim comú en termes de finançament per habitant ajustat. Els canvis necessaris en els fluxos financers entre les administracions implicades haurien de fer-se d'una manera gradual amb la finalitat de suavitzar el seu impacte.

6. Sense perjuí del que indica el paràgraf anterior, les comunitats forals haurien de començar de manera immediata a contribuir a l'anivellament interterritorial mitjançant una aportació al nou SFA que, tal com

preveu el capítol 4, s'integraria en el Fons Bàsic de Finançament (FBF).

7. Les lleis en què s'establixen els imports del contingent i l'aportació haurien de contindre un annex detallat en el qual s'arreplegue tota la informació rellevant per al càlcul, incloent una llista exhaustiva de cada una de les càrregues considerades assumides i no assumides amb les seues valoracions corresponents. Estes lleis haurien d'estar subjectes al procediment habitual de discussió i esmena.

1.3. Especialitats en el sistema de finançament comú

1.3.1. Sobre el règim especial de Canàries

8. Determinades característiques estructurals de Canàries, inherents a la seua condició de regió ultraperifèrica, han donat lloc al llarg de la història a un règim específic tant en la legislació espanyola com europea. El règim econòmic i fiscal de Canàries (REF), reconegut constitucionalment, té com a fi primordial promoure el desenrotllament econòmic i social de Canàries, d'acord amb el principi constitucional de solidaritat.

9. El règim específic de Canàries es caracteritza per una tributació indirecta molt inferior a l'existent en la Península i Balears, que s'instrumenta a través de figures específiques de la comunitat. Addicionalment, el REF comprén altres mesures de naturalesa diversa, entre les quals hi ha un conjunt d'incentius fiscals en la imposició de les rendes empresarials —dirigits a fomentar la inversió productiva, la creació d'ocupació, la diversificació econòmica i el suport a la producció industrial—, així com altres mesures que tracten de compensar els sobrecostos de la ultraperificitat en àmbits com el transport de persones i mercaderies, la generació d'energia i la producció d'aigua. Així mateix, Canàries té accés a dotacions específiques per la seua condició de regió ultraperifèrica en determinats fons europeus i en els Fons de Compensació Interterritorial. D'altra banda, l'SFA sempre ha inclòs la insularitat entre els determinants de les necessitats de gasto, amb una ponderació que en el model actual suposa reconéixer a Canàries un diferencial de necessitats de gasto apreciable i molt superior al reconegut a Balears.

10. Tradicionalment, els recursos tributaris derivats del REF no tenien cap paper en l'SFA, encara que sí en el sistema de finançament local. Amb l'aprovació de la Llei 22/2009, la situació va canviar parcialment i els ingressos per estos tributs han passat a tindre's en compte a l'efecte de la distribució del Fons de Competitivitat. També hi ha hagut des de la creació de l'impost general indirecte canari (IGIC) una compensació a l'Estat per la supressió de l'impost general sobre el trànsit de les empreses (IGTE), que va ser absorbit per esta figura integrada en el REF.

11. A la vista de tot això, la Comissió recomana que el grau d'integració en l'SFA dels ingressos tributaris de la comunitat autònoma de Canàries lligats al REF es pacte atenent el principi de proporcionalitat que arreplega el paràgraf 2 d'este capítol i tenint en compte el pes de la compensació per la supressió de l'IGTE en relació amb els recursos REF en exercicis recents. La part dels recursos derivats del REF que, si és el cas, s'integre en l'SFA rebria el mateix tracte que els tributs cedits distints de l'IVA i impostos especials. Això és, la fracció d'estos recursos determinada pel coeficient d'aportació al Fons Bàsic (CAFB) s'integraria en l'FBF i la resta es comptabilitzaria com a ingressos de Canàries a l'efecte del repartiment del Fons d'Anivellament Vertical (FAV).

12. Si atenent el que arreplega el paràgraf 11 els recursos tributaris derivats del REF s'han de considerar en l'SFA, la seua quantificació hauria de fer-se de manera coherent amb les competències normatives atribuïdes a la comunitat autònoma de Canàries i amb el seu espai fiscal propi, de manera que no resulte penalitzada la seua autonomia financera.

1.3.2. Sobre el règim especial de Ceuta i Melilla

13. El model especial de finançament de les ciutats amb estatut d'autonomia partix de les declaracions de ports francs, en 1863 i 1894, i es perfecciona durant la segona mitat del segle XX amb tres pilars fonamentals: l'econòmic, com a territoris francs fora de la Unió Duanera; el financer, amb particularitats en el seu doble finançament autonòmic (LOFCA) i local (Llei de bases de règim local), i en tercer lloc, la seua fiscalitat resumida en una imposició indirecta pròpia (IPSI i gravàmens complementaris) i bonificacions i exempcions en alguns tributs.

14. La Llei 22/2009 en vigor, en la disposició addicional primera, fa referència al fet que formen part del sistema de finançament de les CA de règim comú, calculant les necessitats de finançament per les seues competències i servicis autonòmics transferits, juntament amb la subvenció dels òrgans d'autogovern, a través del seu Fons de Suficiència Global i Fons de Cooperació. Així mateix, en matèria de transferències de capital, participen en el Fons de Compensació Interterritorial (FCI).

15. La situació econòmica i social actual de les dos ciutats es veu fortament influenciada pels costos derivats de l'extrapeninsularitat, tant tangibles com intangibles, i sobretot, per la incidència que suposa en la prestació de tota classe de servicis públics en les ciutats el fet fronterer i la pressió que d'això es deriva en tots els ordes, no només per la qüestió migratòria, sinó per la incidència que té en temes com ara protecció social, seguretat, atenció a menors, ensenyança, sanitat, etc.

16. És rellevant la presència de l'Estat en les dos ciutats tenint en compte que els servicis públics fonamentals, majoritàriament, es mantenen dins de les competències estatals. I sent això una necessitat, es fa necessari prendre en consideració que hi ha una àmplia cooperació entre l'Estat i les ciutats amb estatut d'autonomia, que es plasma en l'existència d'un important conjunt de convenis de col·laboració, pels quals les dos ciutats presten servicis d'àmbit estatal o se'n reforcen altres d'interés comú. Una situació que, per la seua rellevància pressupostària, hauria d'estabilitzar-se realitzant les accions oportunes tant per a afermar la seua planificació financera i de recursos com per a mantindre les

actuacions d'interés comú que es realitzen amb estos. En relació amb la seua extrapeninsularitat, es recomana estudiar els desavantatges associats a esta de manera que la prestació dels servicis de transport s'ajuste a condicions raonablement acceptables de freqüència, preu, qualitat o universalitat.

17. D'una altra part, la Comissió considera que la variable població necessàriament ha d'utilitzar-se per a abordar les necessitats financeres de les dos ciutats; i, més encara, després del seu fort creixement recent i perspectives a mitjà i llarg termini. No obstant això, es considera insuficient, atés que hi ha elements derivats de la seua especificitat que donen lloc a unes necessitats addicionals de finançament, conseqüència de la pressió que el seu entorn genera en la intensitat i la qualitat de la prestació dels servicis públics.

18. Per això, esta comissió proposa considerar les especificitats de les ciutats amb estatut d'autonomia en l'SFA reconeixent els ajustos necessaris derivats del seu extrapeninsularitat, pressió fronterera i singularitats específiques indicades anteriorment. Es recomana mantindre en els aspectes essencials la situació actual, integrant les partides de transferències de l'actual SFA en el nou Fons Complementari de Finançament (FCF) i negociant la seua quantia inicial amb les dos ciutats amb estatut d'autonomia d'acord amb el principi de proporcionalitat que arreplega el paràgraf 2 d'este capítol. La part d'esta partida que correspon a competències sensibles a la grandària de la població podria lligar-se a un criteri d'evolució referenciat en el paràgraf anterior, diferent de l'índex general d'evolució del FCF, que tinga en compte almenys el creixement de la població, juntament amb la pressió fronterera i migratòria. Este criteri hauria d'acordar-se entre l'Estat i les dos ciutats.

2. Aspectes institucionals

2.1. Reformes institucionals

19. L'actual estat de les autonomies és el resultat d'un procés d'intensa descentralització de competències des de l'Administració central cap a les CA i les ciutats amb estatut d'autonomia. No obstant això, este procés no ha estat acompanyat de la consolidació en paral·lel de mecanismes institucionals que permeten una coordinació adequada de les competències dels dos nivells de govern.

20. L'experiència dels més de trenta anys transcorreguts des de l'entrada en vigor del primer sistema de finançament definitiu posen en relleu la importància de la lleialtat institucional i de la cooperació entre els diferents nivells de govern perquè en alguns assumptes no és possible una separació nítida de les competències i convé resoldre els problemes de manera coordinada. Respecte d'estes competències, la recent crisi econòmica ha exigit l'adopció de mesures urgents i extraordinàries per l'AGE sense la cooperació institucional desitjable en una situació de normalitat.

21. Seria convenient definir un nou marc institucional capaç de millorar la governança del sistema, d'acord amb l'organització territorial d'Espanya. En este sentit, alguns aspectes institucionals relacionats amb el sistema de finançament serien susceptibles de reforma en l'actual marc constitucional, amb l'objectiu que les CA vegen reforçada la seua participació en les decisions que les afecten. I això, tant en les seues

relacions amb el Govern central com entre les mateixes CA.

22. La Llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA) va crear el Consell de Política Fiscal i Financera (CPFF) com a "òrgan de coordinació de l'Estat i les comunitats autònomes en matèria fiscal i financera". El CPFF ha exercit un paper positiu com a fòrum de trobada política, però els mecanismes de coordinació no han funcionat bé, siga en l'àmbit de la Hisenda pròpiament dita, siga en les altres competències transferides. Per això, la Comissió considera necessari millorar els continguts, l'organització i el funcionament del Consell.

23. Pel que fa als continguts, la Comissió recomana que, a més de les competències actuals, el CPFF hauria d'informar els compromisos del Regne d'Espanya amb la UE que impliquen les CA. A més, hauria de conéixer i informar els acords de conferències sectorials que tinguen conseqüències financeres rellevants.

24. Pel que fa a aspectes organitzatius, la Comissió recomana dotar el CPFF amb una estructura administrativa estable, que podrà compondre's d'empleats públics de l'Estat i de les diferents CA, amb la direcció funcional d'una persona nomenada pel Ple del CPFF.

25. Quant al funcionament, la Comissió recomana una modificació del Reglament de règim interior del CPFF. En particular, caldria reformar el sistema de votació per a establir regles que fomenten un consens suficient. Per a determinats assumptes podrien considerar-se majories qualificades, vot ponderat per població o dobles majories.

26. La manera com actualment es fixen estàndards mínims comuns en l'assistència sanitària, en l'educació o en els servicis socials pot resultar problemàtica si dona lloc al fet que el Govern central impose a les CA obligacions de gasto en matèries de la seua competència, per la qual cosa es recomana més participació de les CA en estes decisions. En estos casos, la capacitat de decisió autonòmica hauria de ser col·lectiva i exercir-se a través d'organismes multilaterals. Una manera de fer-ho seria atribuir la competència d'establir els estàndards mínims de servici i certs copagaments a les conferències sectorials corresponents, en combinació amb el CPFF, reduint a este efecte la ponderació del vot de l'AGE o exigint una majoria qualificada.

27. La Comissió recomana que es done un nou impuls polític a la Comissió General de les CA regulada en els articles 55 a 56.bis.9é del Reglament del Senat. La composició i les competències d'esta Comissió General semblen difícilment millorables en el vigent marc constitucional, però la revitalització del seu funcionament contribuiria a pal·liar alguns problemes de coordinació vertical i horitzontal. En particular, la Comissió d'Experts recorda el que disposa l'article 56.bis.7é del reglament, que establix que: "La Comissió General de les Comunitats Autònomes celebrarà una vegada a l'any […] una sessió amb un únic punt de l'orde del dia que estarà dedicat a efectuar un balanç de la situació de l'estat de les autonomies". Si bé la Comissió General es reunix ocasionalment, la sessió anual no se celebra des de 1994.

28. La Conferència de Presidents és una institució útil per a reforçar la deliberació i l'adopció d'acords sobre assumptes polítics d'envergadura, també en matèria de finançament autonòmic. La Comissió recomana el compliment del mandat contingut en el seu reglament intern sobre la convocatòria, almenys, d'una reunió anual, que se celebrarà en seus rotatòries en diferents CA com una manera de visualitzar els

aspectes comuns dels temes que aborda.

2.2. Lleialtat institucional

29. La lleialtat entre les diferents administracions públiques és una exigència que es deriva del principi superior de lleialtat constitucional. Ha d'entendre's com el necessari respecte que han d'observar-se mútuament estes administracions en l'exercici de les seues competències, i evitar, en la mesura que siga possible, que les seues decisions polítiques o administratives tinguen efectes negatius sobre els interessos legítims de les altres. Es tracta, doncs, d'un element fonamental per al funcionament correcte de l'estat autonòmic.

30. Este principi s'incorpora per primera vegada a la LOFCA l'any 2002, i s'arreplega també en esta norma la necessitat de valorar anualment l'impacte, positiu o negatiu, que les actuacions legislatives de l'Estat puguen suposar sobre les obligacions de gasto de les CA. No obstant això, esta valoració anual mai ha arribat a realitzar-se. El grup de treball del CPFF creat en 2003 per a elaborar una metodologia per al seu càlcul va ser incapaç d'arribar a un acord, per la qual cosa en relació amb el model acordat l'any 2002 no es va arribar a una quantificació. Amb el model de l'any 2009 es renova la voluntat de l'Estat i les CA de mantindre les seues relacions dins del marc de la lleialtat institucional i així s'arreplega novament en la LOFCA, en què en esta ocasió es parla més clarament d'una lleialtat institucional de caràcter bidireccional perquè tant l'Estat com les CA poden prendre decisions que afecten positivament o negativament l'altra part. També es parla en la norma d'una valoració quinquennal d'estes conseqüències i, si és el cas, d'una "compensació" que s'instrumentaria a través del nou model de finançament, i, per tant, ajornar la valoració al moment en què s'establisca el nou sistema. D'altra banda, la Llei reguladora de l'actual sistema de finançament introduïx també una referència a la lleialtat institucional en la seua disposició addicional sexta, en la qual es diu expressament que amb el nou sistema 2009 i els recursos addicionals que l'Estat li injecta es dona per complit el principi de lleialtat institucional en el model anterior de 2002.

31. La Sentència 13/2007, de 18 de gener, del Tribunal Constitucional, sobre la lleialtat institucional, en la qual es destaca la importància d'este principi en les relacions intergovernamentals, remarca que "no existix un dret de les comunitats autònomes constitucionalment consagrat a rebre un determinat finançament, sinó un dret al fet que la suma global dels recursos existents de conformitat amb el sistema aplicable en cada moment es repartisca entre estes respectant els principis de solidaritat i coordinació".

32. Així doncs, queda clar en les dos redaccions de la LOFCA, en la Llei reguladora de l'actual SFA i en la jurisprudència del Tribunal Constitucional que l'Estat i les CA volen que les seues relacions es regisquen pel principi de lleialtat institucional, però també resulta evident que hi ha dificultats greus a l'hora de quantificar les conseqüències d'este principi. Les definicions que s'han fet del mateix han resultat poc operatives, fins al punt que ha resultat impossible fins ara aconseguir un acord sobre la quantificació de les seues conseqüències, fet que segurament tornarà a ocórrer en relació amb la valoració del sistema vigent.

33. A la vista de tot això, la Comissió avança les recomanacions següents:

a) Sembla prudent que, de cara al nou sistema, s'intenten saldar els "comptes" derivats de la lleialtat institucional del model 2009 amb la nova garantia de suficiència financera que s'acorde. És a dir, es torne a fer creu i ratlla amb un nou sistema suficient.

b) La lleialtat institucional, com a principi de treball i de comportament en coherència amb l'interés general, hauria de presidir les relacions entre les administracions públiques. La lleialtat institucional hauria de reinterpretar-se com un principi orientador del disseny institucional i del repartiment de competències que exigiria que, en la mesura que siga possible, es delimiten amb claredat les competències de cada administració i es limite la seua capacitat per a imposar unilateralment costos a les altres. En les matèries que per la seua naturalesa afecten necessàriament diverses administracions, haurien d'establir-se mecanismes conjunts de decisió que garantisquen la representació adequada de totes les parts interessades. Quan això no siga possible, hauria de valorar-se sotmetre les més importants d'estes decisions a la ratificació per part del CPFF o un altre ens de característiques similars, que haurien de tindre més protagonisme en les relacions entre l'Estat i les CA i les ciutats amb estatut d'autonomia.

2.3. Coordinació en l'àmbit de la sanitat

34. La Comissió recomana traspassar a les CA totes les competències d'atenció sanitària que es mantenen actualment en mans de les diputacions provincials i els ens assimilats, així com els recursos que les financen, fonamentalment el Fons d'Assistència Sanitària. Amb la mateixa lògica, també es recomana completar el traspàs de la sanitat penitenciària. Així mateix, haurien d'integrar-se en el sistema general de finançament autonòmic les transferències que ara financen els hospitals provincials transferits a les CA des del Fons de Suficiència per a competències no homogènies i la part corresponent a sanitat de les assignacions del mateix fons que les comunitats de Madrid, Cantàbria i La Rioja perceben en concepte de finançament provincial.

35. La Comissió recomana que els mecanismes previstos per a traslladar a les comunitats d'origen els

gastos sanitaris generats en altres CA pels seus residents, com ara el Fons de Cohesió i el Fons de Garantia Assistencial, s'articulen de manera tal que permeten actuar com un sistema de compensació entre comunitats que siga complet, ajustat al cost, eficaç i àgil. Amb este fi, sembla oportú introduir en la LOFCA les modificacions necessàries per a habilitar un sistema efectiu de retenció sobre els recursos de l'SFA que corresponguen a les CA amb saldos deutors que permeta satisfer els saldos creditors de les altres CA.

36. La Comissió considera que seria molt aconsellable reforçar la cooperació i la coordinació entre CA amb la finalitat de maximitzar l'aprofitament dels recursos destinats al sistema sanitari. Això seria especialment cert en el cas de les CA de menys població, que podrien compartir amb les seus veïnes servicis i instal·lacions especialment costosos, utilitzant els mecanismes indicats en el paràgraf anterior per a realitzar un repartiment realista i equitatiu dels costos rellevants.

3. Fons de Compensació Interterritorial

37. Una peça fonamental per a aconseguir l'objectiu de solidaritat és la igualtat d'accés als servicis públics, facilitada pels instruments d'anivellament que preveu l'SFA. Juntament amb estos, la Constitució Espanyola (CE) ha creat expressament l'FCI. Així, l'article 158.2 disposa que, amb la finalitat de corregir desequilibris econòmics interterritorials i fer efectiu el principi de solidaritat, es constituirà un fons de compensació, amb destinació a gastos d'inversió, els recursos del qual seran distribuïts per les Corts Generals entre les CA, les ciutats amb estatut d'autonomia i les províncies, si és el cas.

38. Hi ha molts motius per a escometre una reforma peremptòria que reforce el caràcter reequilibrador de l'FCI, sintetitzats en incompliment fàctic del mandat constitucional i escassa eficàcia. Les dos qüestions estan relacionades amb la seua escassa dotació, resultat d'una subordinació als fons europeus i a una base de càlcul molt inestable (inversió real civil nova dels PGE). En 1991, primer any de l'FCI com a fons de desenrotllament regional en exclusiva, superava el 0,21 % del PIB, però en 2016 es va situar en el mínim històric, per davall del 0,04 % del PIB.

39. Segons el parer de la Comissió, el nou FCI ha de considerar la convergència dels territoris d'Espanya entre si. La reforma ha d'implicar un nou marc d'addicionalitat i cofinançament amb la política europea de cohesió, entorn d'un estímul econòmic coordinat, sense perdre de vista la ineludible eficiència i la rendibilitat social de les inversions públiques.

40. La Comissió advoca per modificar la base de càlcul per a l'FCI i lligar-lo directament al PIB o als ingressos no financers dels PGE, per a proporcionar més estabilitat i transparència.

41. Es recomana incrementar significativament la dotació de l'FCI, sense que això implique una substitució de les inversions directes del sector públic estatal. Aconseguit l'objectiu de dotació, la Comissió advoca per una evolució mínima referida a la taxa de creixement del PIB nominal d'Espanya, per a mantindre la importància relativa de l'FCI. Només a títol il·lustratiu, es porta a col·lació la recomanació concreta que va fer en este sentit una comissió d'experts anterior.[13]

42. El nou llindar intern d'elegibilitat ha de ser també transparent i permetre concentrar els recursos de l'FCI en els objectius de convergència de renda i riquesa entre els territoris d'Espanya. Així, sembla raonable que s'utilitze com a referència el 100 % del PIB *per capita* mitjà d'Espanya, revisar periòdicament els territoris elegibles i corregir l'error de salt. D'esta manera, l'FCI seguiria connectat amb la política de cohesió europea, però disposaria de la seua pròpia referència.

43. Cal redefinir els criteris de repartiment, que haurien de gravitar sobre la població i la inversa de la renda *per capita*. La Comissió també recomana la seua possible modulació amb variables territorials i altres factors rellevants que condicionen el desenrotllament econòmic i social.

44. El reforç significatiu de l'FCI ha de completar-se amb una millor planificació, programació plurianual, gestió, avaluació, control i eficiència global de les inversions a escometre.

45. Resulta vital que el Senat, com a cambra territorial, exercisca de manera efectiva la iniciativa relativa a l'FCI prevista en l'article 74.2 de la CE. Sense menyscapte de les competències i de l'autonomia financera de les CA i de l'Estat, la Comissió insta que es tracen grans línies estratègiques d'actuació en relació amb l'FCI en el CPFF i en la Conferència de Presidents, per a promoure la solidaritat, l'eficiència i el desenrotllament econòmic, social i territorial.

46. Es constata que les inversions efectuades en el passat impliquen moltes vegades un volum important de gastos de manteniment, reposició i conservació. D'altra banda, el desenrotllament i les disparitats regionals depenen actualment de la capacitat dels territoris d'acumular actius diferents dels tradicionalment previstos per les inversions públiques, amb freqüència de naturalesa intangible (cas dels programes d'I+D+i) i que són clau per al creixement. En particular, la Comissió planteja retornar a un únic FCI, permetent el finançament de gasto corrent complementari, sense que haja de continuar persistint la distinció —en la pràctica, més formal que real— entre un fons de compensació i un fons complementari.

47. Per a una major legitimació i efectivitat de l'FCI com a instrument de solidaritat i fons de desenrotllament regional, resulta ineludible vincular les seues comeses a l'avaluació oportuna *ex ante* i *ex post* de les inversions, sobre la base d'informes independents, com a guia per a una adequada programació plurianual. La necessitat sistemàtica d'avaluació hauria de prevore's en el mateix disseny

[13] *Informe sobre la reforma del sistema de financiación autonómica*, Madrid, Institut d'Estudis Fiscals, 2002. Es proposava que l'FCI passara en 1998 de 136.000 milions de pessetes (0,1478 % del PIB) a 328.000 milions de pessetes (0,3564 % del PIB).

dels programes i projectes del fons. Per a esta comesa, caldria prevore la generació i l'arreplega de les dades pertinents.

48. En el marc del control extern de l'FCI, a càrrec dels òrgans autonòmics i del Tribunal de Comptes, ha d'impulsar-se l'auditoria financera i de regularitat, però sobretot la fiscalització operativa d'eficàcia, eficiència, economia i equitat, combinades amb el control intern a càrrec de les intervencions generals.

49. La Comissió considera adequat que es puga estudiar la reassignació dels romanents entre les CA que presenten els projectes d'inversió amb més potencial de desenrotllament econòmic, creació d'ocupació o reducció de les desigualtats entre territoris. Es faria amb una metodologia similar a la reserva d'eficàcia que disposa la Comissió Europea en els fons estructurals.

4. Estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera

4.1. Situació actual

50. Hi ha arguments teòrics a favor de la utilització de l'endeutament com un dels recursos a la disposició dels governs subcentrals, però també recomanen garantir la seua sostenibilitat. No obstant això, raons d'estabilització macroeconòmica aconsellen conciliar l'ús autònom d'esta font de finançament amb l'establiment de regles fiscals agregades i amb la supervisió d'estes per part del Govern central o d'alguna entitat independent. En el cas d'Espanya, este reconeixement gaudix del suport normatiu més ampli, ja que entre els recursos de les CA es preveu expressament el producte de les operacions de crèdit (art. 157.1 de la CE), i, en línia amb el que s'ha assenyalat, hi ha restriccions a l'endeutament autonòmic que complementen la disciplina de mercat.

51. Des de les primeres restriccions incloses en la LOFCA i els escenaris de consolidació pressupostària vigents en els anys noranta del segle passat, fins a la reforma en 2011 de l'article 135 de la CE i el seu desenrotllament posterior en la Llei orgànica d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (LOEPSF) de 2012, passant per les lleis d'estabilitat pressupostària de 2001 i 2006, el control de l'endeutament autonòmic ha travessat diferents etapes. En totes, els objectius i els graus d'exigència han sigut canviants, segons les circumstàncies econòmiques, financeres i polítiques, encara que quasi sempre tractant d'ajustar-se a les exigències derivades de la normativa europea.

52. A partir de 2008, la crisi econòmica va impactar profundament en les finances públiques d'Espanya. El saldo pressupostari del conjunt de les administracions públiques va passar d'uns inusuals superàvits pressupostaris entre 2005 i 2007, a presentar uns dèficits pròxims als dos dígits que, malgrat la seua reducció posterior, en 2016 arribaven al 4,5 % del PIB. Estes importants necessitats de finançament han donat lloc a un vertiginós creixement del deute públic, que ha augmentat en deu anys des del 35,6 % del PIB de 2007 al 99,4 % de 2016. En el cas de les CA, el deute acumulat en eixe període va passar del 5,7 % del PIB a quasi el 25 %. A més, durant la crisi, les dificultats d'accés de les CA als mercats financers han convertit l'Administració central en finançador principal dels seus dèficits i al finalitzar 2016 més de la mitat del deute autonòmic estava en poder de l'Administració central.

53. L'acord aconseguit en el CPFF en 2009 per a la reforma de l'SFA preveia expressament que la millora del finançament de les CA hauria de permetre reduir els dèficits pressupostaris autonòmics. No cal dir que l'acumulació de circumstàncies adverses reflectides en el diagnòstic del capítol 1 no va permetre complir eixes expectatives, mentres que l'endeutament autonòmic es multiplicava quasi per tres entre 2009 i 2016. El creixement del deute ha sigut paral·lel a l'escassetat de recursos per a mantindre els servicis fonamentals oferits per les CA en uns nivells de prestació pròxims als inicials, perquè el gasto efectiu d'estes ha experimentat increments un poc inferiors als de la població ajustada.

54. L'agreujament de la crisi econòmica en 2010 i l'extraordinària elevació de les primes de risc en la zona euro entre 2011 i 2013 van provocar que algunes CA no pogueren continuar finançant-se en els mercats, a l'enfrontar-se a diferencials prohibitius en els tipus d'interés. Davant d'esta situació, el Govern central va introduir en 2012 dos mecanismes addicionals de finançament, de caràcter extraordinari: el Fons de Pagament a Proveïdors i el Fons de Liquidesa Autonòmic (FLA). El primer, vigent fins a 2014, anava dirigit a aportar finançament condicionat per a regularitzar l'important volum de deute comercial acumulat en les CA, fet que estava afectant la viabilitat de moltes empreses. El segon tenia com a objectiu actuar com a instrument principal de finançament per a les CA que ho sol·licitaren. Davant de la persistència de les dificultats financeres i pel retard en la reforma de l'SFA, eixos mecanismes creats en el moment oportú com a recursos extraordinaris s'han prorrogat en el temps, sense un horitzó clar de desaparició. Amb el Reial decret llei 17/2014 es va produir una redefinició d'estos mecanismes i es va crear el Fons de Finançament a Comunitats Autònomes (FFCA), amb dos compartiments, denominats FLA (hereu del creat en 2012) i Facilitat Financera (FF).

55. No obstant això, la generalitat dels problemes financers de les CA, les diferències entre estes són substancials pel que fa a la magnitud dels seus dèficits i deutes, i també en el compliment en els últims anys dels objectius d'estabilitat associats al procediment de dèficit excessiu. Després d'eixes diferències importants en els nivells actuals d'endeutament entre CA hi ha tres factors: els diferents nivells inicials de deute en el moment d'homogeneïtzar les seues competències, les diferències significatives de recursos per unitat de necessitat amb els quals han comptat entre 2002 i 2016 i els nivells de gasto per habitant en els quals cada comunitat autònoma ha incorregut. Com que són molt diferents les causes de l'endeutament que es deriva de cada un d'eixos tres factors, no té per què donar-se el mateix remei a totes les CA.

56. No atendre la factibilitat dels objectius de dèficits assenyalats a les CA ha condicionat substancialment el seu compliment per les comunitats. Una avaluació prèvia de la possibilitat d'aconseguir-los per cada comunitat hauria aconsellat assenyalar metes diferenciades a algunes, ateses les seues circumstàncies, promovent de manera més realista la cultura de l'estabilitat. Hauria permés, a més, valorar adequadament les desviacions observades en el compliment dels objectius i disposar de millors raons per a impedir el finançament d'eixes desviacions amb l'FLA. No té sentit tant sancionar l'incompliment d'objectius inassolibles com finançar tot tipus de desviació d'estos.

57. L'elevat nivell d'endeutament de moltes CA planteja un problema greu de sostenibilitat del seu deute i exigix dilucidar quines condicions han de complir-se perquè tornen a estar en condicions d'acudir al

mercat a obtindre finançament. Per a això, és necessari avaluar si resulta imprescindible o no reduir el seu nivell d'endeutament per a fer-lo sostenible, realitzant una reestructuració. La resposta a eixa pregunta requerix identificar quines CA no estan davant un problema transitori de liquidesa per venciments, sinó d'insolvència per la impossibilitat de fer front a la càrrega del deute (interessos i principal). Esta valoració hauria de tindre present que un canvi en l'escenari de tipus d'interés derivat de les polítiques del Banc Central Europeu, retornant a tipus més normals encara que no foren massa alts, agreujaria l'import de la càrrega financera i multiplicaria la probabilitat que els problemes foren d'insolvència.

4.2. Propostes

58. A la vista de la situació descrita, l'endeutament autonòmic s'enfronta a un triple desafiament. En primer lloc, la reconsideració de la metodologia per a la fixació i el seguiment dels objectius d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. En segon lloc, el procés de retirada dels mecanismes addicionals de finançament i la tornada de les CA als mercats financers en condicions raonables. I, en tercer lloc, el tractament dels deutes acumulats durant este període.

59. Per al retorn de les CA als mercats financers, és imprescindible considerar com a referència central de les mesures a prendre l'equació de sostenibilitat del deute. Segons esta, l'evolució de la ràtio deute/PIB (o la ràtio deute/ingressos corrents) depén fonamentalment del valor de partida d'esta ràtio, del tipus d'interés real, la taxa de creixement del PIB i l'evolució d'ingressos i gastos de les CA. La possibilitat d'aconseguir una qualificació creditícia que permeta el retorn als mercats d'una comunitat depén, atés el tipus d'interés i el seu endeutament actual, del control dels seus gastos i del nivell dels ingressos que li oferisca el nou model.

60. La Comissió assenyala que la contribució dels ingressos a la sostenibilitat del deute depén, en primer lloc, de les decisions que s'adopten sobre el volum global de recursos de les CA acordat pel nou SFA, i la seua capacitat de generar superàvits primaris amb condicions de compliment de les regles de gasto establides. Advertix també que els ingressos i els superàvits factibles depenen de l'assignació dels recursos entre CA que preveja el model, en funció dels objectius d'anivellament decidits i els criteris de càlcul de necessitats per habitant adoptats. Els dos factors han tingut implicacions importants per a les trajectòries d'endeutament de les diferents comunitats en el passat.

61. Pel que fa a les restriccions a l'endeutament autonòmic previstes en la LOFCA, la Comissió estima convenient el seu reforç, i hauran de ser consistents amb les establides en la LOEPSF. En este sentit, seria recomanable incloure alguns ajustos necessaris per a aconseguir que els límits operen de manera efectiva com a mecanisme d'alerta precoç, amb conseqüències reals per a la gestió financera. Així mateix, sembla raonable que el règim d'autoritzacions estatals s'incorpore en les disposicions corresponents de la LOESPF. Finalment, a fi d'aconseguir millores substancials dels resultats de coordinació de l'endeutament, la Comissió recomana enfortir el paper actual del CPFF en este àmbit.

62. Pel que fa al repartiment dels objectius de dèficit i deute entre nivells de govern (repartiment vertical)

i sobre l'assignació entre les CA (repartiment horitzontal), la Comissió considera desitjable aconseguir, des d'una perspectiva institucional, un pacte intern d'estabilitat, sustentat en un ampli acord polític. Este pacte intern ha de compatibilitzar l'autonomia financera de les CA amb les competències exclusives de l'Estat en la matèria.

63. El repartiment vertical del dèficit i el deute hauria d'adequar-se a les condicions econòmiques i financeres de cada nivell de govern, preveent les competències assumides en cada cas i els respectius nivells de gastos i ingressos, així com la seua sensibilitat al cicle econòmic. Per part seua, la distribució acordada hauria d'incloure's en l'aprovació anual del Programa d'estabilitat del Regne d'Espanya que ha de presentar-se davant de la Comissió Europea. En els dos casos, hauria de guanyar rellevància el debat previ en el CPFF (i idealment en el Senat) abans de la seua aprovació definitiva pel Congrés dels Diputats o pel Consell de Ministres. En tot cas, i amb independència del resultat final acordat, els criteris en els quals es base el repartiment vertical han d'atendre la factibilitat dels objectius i fer-se explícits, amb la màxima transparència. La LOEPSF hauria d'incloure la regulació del procediment de repartiment.

64. Igual que en el repartiment vertical, l'acord de distribució horitzontal dels objectius de dèficit i deute han d'estar sustentats en criteris explícits, conjugant la capacitat de sostindre econòmicament els passius financers corresponents, l'impacte territorialment asimètric del cicle econòmic i el grau de compliment dels objectius que s'establisquen anualment. És necessari fixar objectius justos i factibles, amb la finalitat de no desestimular la disciplina fiscal davant de metes inassolibles, fet que ja ha apuntat l'AIReF. La Comissió considera que l'anàlisi d'estos condicionants econòmics i financers ha de realitzar-se de manera individualitzada i transparent per a cada comunitat autònoma, en un marc de sendes plurianuals i preveent la seua compatibilitat amb l'objectiu conjunt assignat a les CA. Cal advertir que la perpetuació d'objectius idèntics per a situacions de partida diferents, el mateix que l'establiment no transparent d'objectius diferents, acaba debilitant la mateixa disciplina pressupostària i financera.

65. Les mesures preventives, correctives i coercitives previstes actualment en la LOEPSF presenten un grau d'exigència molt alt, encara que no totes s'han aplicat de la mateixa manera, fins i tot n'hi ha algunes d'inèdites. En este sentit, la Comissió recomana reforçar els mecanismes preventius i d'alerta primerenca, així com l'aplicació del principi de prudència financera, tractant d'automatitzar el seu funcionament. En els casos d'incompliment, la Comissió entén que els instruments correctors més apropiats, per la seua eficàcia potencial i el seu major respecte al principi d'autonomia financera, són els plans economicofinancers i els plans de reequilibri, aprovats pel CPFF amb informe previ de l'AIReF, evitant la seua renovació inercial. Pel que fa a les mesures coercitives, es recomana reduir el grau de discrecionalitat en la seua activació.

66. La Comissió considera que hauria de millorar-se el disseny tècnic de l'actual regla de gasto, especialment pel que fa a la seua territorialització. En relació amb el gasto computable, sembla convenient definir-lo a partir de les ocupacions no financeres màximes que es correspondrien amb el compliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària i de la regla de gasto, sense considerar, a més, les mesures excepcionals i temporals autoritzades a l'efecte dels dos límits, ja que el sistema actual incentiva l'increment del gasto. D'altra banda, també caldria que el gasto computable de cada comunitat autònoma puga adaptar-se als canvis en el seu finançament per la reforma de l'SFA.

67. En relació amb el Fons de Contingència, la Comissió recomana que tinga una dotació mínima i suficient per a respondre als seus objectius, i haurà de fixar-se de manera automatitzada com un percentatge del gasto no financer, i és aconsellable un nivell mínim per a totes les CA. La normativa autonòmica d'hisenda i pressupostos hauria d'assenyalar la quantia concreta del percentatge, delimitar els supòsits d'utilització i establir el procediment de control extern per a verificar el seu compliment, inclosa la justificació de les necessitats imprevistes i no discrecionals.

68. Els mecanismes addicionals de finançament actualment habilitats per l'Estat, en particular l'FFCA, no han de considerar-se com un instrument permanent de finançament substitutiu del nou SFA. En conseqüència, la Comissió considera convenient establir un pla ordenat amb un calendari per a la retirada gradual de l'FFCA en el menor termini possible.

69. En la Comissió s'ha discutit a fons manera com caldria metabolitzar el deute acumulat fins ara i, en particular, la canalitzada a través de l'FFCA. D'eixa discussió han emergit dos posicions que es diferencien clarament en l'opinió respecte de possibles quitaments del principal.

70. Una part majoritària de la Comissió considera que ha de quedar fora de discussió que els préstecs concertats fins ara amb l'FFCA i els seus antecessors, amb independència del seu volum acumulat i de les causes que hagen motivat la seua sol·licitud, formen part del deute financer de les CA. En conseqüència, l'amortització íntegra del seu capital i el pagament dels interessos generats són compromisos que han de complir-se sense cap excepció, perquè generaria incentius perversos de cara al futur i seria injust per a les CA que han complit en major grau els compromisos d'estabilitat fiscal i, per tant, utilitzat en menor mesura el recurs als mecanismes extraordinaris de liquidesa. Les dades demostren que no totes les CA s'han esforçat en el mateix grau en l'ajust fiscal, retallant per a això gastos, tractant de millorar l'eficiència en

l'ús dels recursos, o fent ús de la seua capacitat normativa per a obtindre recursos addicionals. No obstant això, per a facilitar la gestió financera i de liquidesa de les CA, ajudar a la tornada progressiva de les CA als mercats i afavorir la reducció gradual dels passius acumulats, s'accepta que podria ser aconsellable escometre una reestructuració transparent del deute de les CA amb l'Estat, supervisada pel Banc d'Espanya i l'AIReF, ampliant els terminis de manera raonable i afegint, si és el cas, nous períodes de carència i fixant uns tipus d'interés favorables, que en cap cas podrien suposar una bonificació respecte del cost mitjà del deute de l'Estat. En tot cas, este suport hauria d'estar condicionat al compliment per part de les CA beneficiàries d'una sèrie d'objectius acordats prèviament de consolidació fiscal i compliment pressupostari.

71. La resta de la Comissió estima que l'avaluació de la reestructuració del deute podria concloure que la tornada al mercat de les CA requerix una reducció d'esta. Eixa compensació hauria d'evitar, en tot cas, cobrir la part de l'endeutament diferencial de les CA derivada de més propensió relativa al gasto, perquè en esta part es concentra clarament el problema de risc moral. La reestructuració podria prevore dos trams: el primer cobriria un percentatge comú per a totes les CA per la insuficiència de recursos patida per a finançar els servicis en el període 2009-2016; el segon cobriria els increments de deute derivats de les insuficiències de finançament relatives patides per algunes CA i que, malgrat que els seus gastos primaris homogenis han sigut inferiors a la mitjana per habitant ajustat, a causa d'eixe infrafinançament tinguen més dificultats per a tornar als mercats. Els dos trams podrien operar mitjançant la cancel·lació parcial dels préstecs concertats fins al moment amb l'FFCA i els seus antecessors. Estes reestructuracions haurien d'estar subjectes a la deguda condicionalitat per a assegurar que les CA beneficiàries convergixen cap a l'eliminació del dèficit estructural i al valor de referència del deute en els terminis que es fixen.

72. Podria prevore's un nou mecanisme de finançament extraordinari que s'aplicaria exclusivament per a atendre situacions financeres molt greus, individualitzables i degudament motivades sobre una anàlisi de les causes de l'endeutament. Este mecanisme estaria sempre subjecte a estricta condicionalitat, d'acord amb un pla d'ajust aprovat pel Govern central, amb informe preceptiu de l'AIReF, i l'execució de la qual estaria sotmesa a supervisió directa. Com a corol·lari, la concessió d'este finançament extraordinari hauria d'estar delimitada en el temps i mai podria finançar desviacions de gasto que suposen incompliment dels objectius de dèficit aprovats, que haurien d'establir-se de manera factible i sobre bases acordades i objectives.

73. Com a complement de la regla de gasto, la Comissió considera desitjable promoure la inclusió en el marc financer de les CA d'un sistema de fons d'estabilització pressupostària o fons de reserva que operen com a fons de liquidesa davant de circumstàncies molt adverses de l'economia. Els elements nuclears del sistema (nombre de fons, dotació, capitalització i utilització) haurien d'estudiar-se i definir-se amb detall. Una vegada dissenyat tècnicament el sistema, el seu contingut i funcionament, hauria d'incorporar-se en la LOEPSF. En tot cas, la Comissió considera desitjable configurar l'instrument amb un nivell mínim d'obligatorietat. Quant a la seua dotació, una manera d'escometre esta seria redirigint els recursos derivats de l'aplicació de la regla actual de destinació del superàvit pressupostari prevista en la LOEPSF, en lloc de dedicar-se íntegrament a reduir el nivell d'endeutament net.

VOTS PARTICULARS

VOT PARTICULAR PRESENTAT PEL SR. JUAN MANUEL RODRÍGUEZ POO, EXPERT PROPOSAT PER LA COMUNITAT AUTÒNOMA DE CANTÀBRIA; EL SR. ALAIN CUENCA GARCÍA, EXPERT PROPOSAT PER LA COMUNITAT AUTÒNOMA D'ARAGÓ; LA SRA. NATIVIDAD FERNÁNDEZ GÓMEZ, EXPERTA PROPOSADA PER L'ADMINISTRACIÓ GENERAL DE L'ESTAT; LA SRA. ELENA MANZANO SILVA, EXPERTA PROPOSADA PER LA COMUNITAT AUTÒNOMA D'EXTREMADURA; EL SR. JAIME RABANAL GARCÍA, EXPERT PROPOSAT PER LA COMUNITAT AUTÒNOMA DE CASTELLA I LLEÓ, I EL SR. JUAN JOSÉ RUBIO GUERRERO, EXPERT PROPOSAT PER LA COMUNITAT AUTÒNOMA DE LA RIOJA.

Els membres de la comissió d'experts per a la revisió del sistema de finançament autonòmic sotafirmats presenten el següent vot particular als paràgrafs 4, 35, 40 i 44 del capítol 4.

Considerem que l'eliminació de la clàusula de *statu quo* no és desitjable a causa tant de raons teòriques com de tipus més pràctic.

La recomanació de la Comissió es fonamenta, en la nostra opinió, en la idea de construir un model de finançament amb un criteri clar de repartiment dels recursos disponibles. Criteri que, en el cas que hi haja un sol fons, consistix a establir un objectiu d'anivellament parcial, fixat per consens polític, sobre la base de la capacitat fiscal, ingressos tributaris en termes normatius, i a les necessitats de gasto dels servicis públics (SP) que es determinen a partir d'establir la igualtat de finançament per unitat de necessitat, és a dir, població ajustada, utilitzant per a això diferents indicadors que es consideren, reflectixen adequadament els costos de prestació dels SP de cada comunitat autònoma.

D'esta manera, establit l'objectiu d'anivellament, el finançament per població ajustada es presenta com un criteri operatiu d'equitat que requerix l'eliminació de qualsevol altre element, com la clàusula de l'*statu quo* que distorsione la seua aplicació i el funcionament del model.

La recomanació anterior es basa en alguns arguments l'evidència teòrica i empírica dels quals pel seu impacte en el finançament i els pressupostos d'algunes comunitats autònomes poden i han de discutir-se:

i) No hi ha evidència empírica concloent que les ponderacions i les variables triades per a elaborar l'anomenat indicador de necessitats de gasto aproximen de manera adequada els costos de les comunitats autònomes en la provisió dels servicis públics. De fet, han sigut variables la definició i les ponderacions de les quals han canviat al llarg dels diferents models. En l'apartat (vi) de la nostra exposició de motius mostrem una evidència empírica de les deficiències que presenta l'indicador de necessitats per a explicar els gastos en servicis públics fonamentals (SPF) de les comunitats autònomes.

ii) Tampoc hi ha un consens clar (vegeu l'apartat sobre càlcul de tributs cedits – finançament normatiu) sobre el càlcul dels valors normatius en algunes figures tributàries. De fet, l'Acord 6/2009 del CPFF, que establix les bases per al vigent model de finançament, reconeix que l'estimació de la recaptació normativa "resulta molt allunyada de la realitat" sense que fins ara es puga afirmar que esta situació haja millorat.

iii) A conseqüència d'això, el variable "finançament *per capita* ajustat" està subjecta a errors d'especificació i mesura, tant en el numerador com en el denominador, i per això té moltes dificultats per a respondre adequadament com l'única guia en l'àmbit de l'anivellament.

iv) De fet, el paper principal de la clàusula de *statu quo* ha sigut arreplegar una sèrie de costos, principalment fixos, diferents dels recomanats en la "partida de costos fixos" per la Comissió d'Experts, que les variables de necessitats no són capaces de reflectir adequadament. Les variables de necessitat estan més lligades a la demanda de servicis públics i no arrepleguen tots els costos derivats de mantindre una determinada oferta mínima i imprescindible, que varia segons les característiques particulars de cada comunitat autònoma i de com estigueren organitzats els servicis públics amb anterioritat a la seua transferència. No ha d'oblidar-se que és encara en 2002 quan deu Comunitats reben la transferència dels servicis sanitaris, que representa al voltant del 40 % del seu gasto pressupostari. Per tant, el cost efectiu, mentres no hi haja aproximacions tècniques a l'estimació de costos més robustes, ha de tindre's en compte.

v) A conseqüència de tot això, no sembla raonable eliminar del model de finançament mecanismes (com el de *statu quo*), que podrien incorporar estructures de costos inherents a les comunitats autònomes i que, fins ara, l'indicador de necessitats de gasto no ha sigut capaç d'incorporar. La clàusula de *statu quo* establida al llarg dels diferents models de finançament ha anat incorporant informació sobre els costos efectius en la prestació dels servicis públics fonamentals als quals, quan era el moment, es van efectuar les transferències, informació que no es pot menysprear pel seu impacte en el finançament d'algunes comunitats autònomes.

vi) Una senzilla anàlisi economètrica el desenrotllament de la qual no és objecte d'este vot particular (vegeu el final del vot particular per a detalls tècnics) oferix resultats suficients sobre les importants limitacions que l'indicador de necessitats de gasto presenta per a explicar de manera homogènia l'evolució del nivell de gasto en servicis públics fonamentals de les diferents comunitats autònomes.

a. Encara que l'indicador de necessitats de gasto és significatiu per a explicar l'evolució del gasto de les comunitats autònomes (p-valor de 0,0645), el seu efecte sobre l'evolució en el temps del gasto en SPF de les comunitats autònomes és molt heterogeni (el p-valor del contrast d'igualtat d'interceptes és aproximadament zero). És a dir, el rang de variabilitat en la capacitat explicativa de l'indicador de necessitat és molt ampli; en

algunes comunitats autònomes arriba a explicar més del 80 % del seu gasto en SPF al llarg del temps, mentres que en unes altres a penes explica en un miserable 5 % del gasto citat.

b. Les desviacions més significatives sobre l'indicador de necessitat de gasto es produïxen en les comunitats autònomes amb menys població i això porta a pensar que hi ha variables de necessitat que no responen als costos de prestació de servicis públics fonamentals. Els costos estructurals en la prestació de determinats servicis fan que estes comunitats tinguen una desviació més pronunciada en termes de finançament homogeni per habitants ajustat. El cost efectiu va comptar quan era el moment amb una metodologia comuna i l'evolució del finançament al llarg dels anys ha tingut uns paràmetres molt pareguts que semblen explicar estes desviacions. Entenem que les diferències en el cost de prestació són les que realment expliquen estes desviacions.

vii) En definitiva, si no millorar este indicador de necessitats de gasto, no sembla que l'indicador proposat en el capítol 4 vaja a aproximar de manera apropiada el cost de prestació dels servicis públics en què incorren les comunitats autònomes. Esta reserva és compartida per la Comissió quan recomana millorar les estimacions tècniques dels diferents indicadors. Per tant, sembla evident que un criteri d'anivellament basat només en este indicador de necessitats pot presentar errors greus que podrien conduir a un repartiment del finançament que s'allunya del que és desitjable en termes d'equitat.

Per tot això defenem que ha de mantindre's l'existència d'una clàusula de *statu quo* que complix, a parer nostre, dos funcions d'importància vital en el nou model de finançament:

1. Corregir, a través dels costos efectius i altres aspectes considerats en clàusules anteriors de *statu quo*, errors d'especificació en el càlcul de les necessitats de gasto de les comunitats autònomes que influïxen en els costos de prestació dels servicis públics. Esta correcció s'efectua incloent els costos específics de cada comunitat que les variables de necessitats de gasto són incapaces d'arreplegar (ni les que s'han utilitzat en models anteriors ni les que es proposen per al model actual).

2. Evitar que, en absència de garantia de fons addicionals que minimitzen els desequilibris verticals existents actualment, els nous indicadors de repartiment actuen com en un model de suma zero i provoquen que la pèrdua de finançament d'algunes comunitats autònomes siga tan important que puga qüestionar seriosament el seu equilibri pressupostari i la sostenibilitat de les seues finances.

En conseqüència, proposem la següent redacció alternativa per als paràgrafs 4, 35, 40 i 44 del capítol 4:

4. *El funcionament de l'SFA vigent origina diferències de finançament per habitant i per habitant ajustat entre les comunitats autònomes de règim comú que en algun cas podrien respondre no sols a les variables*

i les ponderacions que en el model perseguixen captar les diferències en les necessitats de gasto o a les capacitats fiscals. El nou sistema hauria de ser capaç de justificar per si mateix i de manera més transparent i objectiva les diferències en el finançament entre CA per a evitar els sentiments de greuge comparatiu.

35. En esta secció s'oferix una proposta sobre l'estructura del nou model de finançament. D'acord amb el diagnòstic que arreplega el capítol 1 d'este informe, una vegada acordat un determinat equilibri vertical de partida es pretén simplificar l'estructura del sistema de finançament, fer-lo més transparent i dotar-lo d'un criteri explícit de repartiment. El grau d'anivellament horitzontal del model estaria determinat per dos paràmetres que haurien de fixar-se en una negociació política que no correspon a esta comissió.

40. El percentatge dels ingressos normatius autonòmics diferents de l'IVA i IE que s'integra en el FBF, al qual es denominarà coeficient d'aportació al Fons Bàsic (CAFB), determina de manera directa el grau d'anivellament que este fons genera i, juntament amb el pes del FAV en els recursos totals, el del conjunt del sistema, en absència del Fons de Suficiència (FS). El valor del CAFB es negociaria per totes les administracions implicades i hauria de fixar-se de manera que, l'any base del sistema, la suma de les dotacions totals de l'FBF i el FAV permeta, almenys, l'anivellament total del gasto en SPF que s'acorde, sense que esta restricció de mínims al grau d'anivellament del sistema condicione de cap manera la composició del gasto de cada comunitat. D'altra banda, el sistema seria compatible amb l'anivellament ple de tots els recursos, abans de l'FS, que marcaria el límit superior al grau d'anivellament permés. El pes relatiu del FAV i de l'FS també serà objecte de negociació en les condicions que es fixen més avant.

44. L'any base del nou sistema, per a cada comunitat autònoma, els recursos normatius totals a competències homogènies seran superiors o iguals als liquidats amb la Llei 22/2009. Si els recursos normatius totals a competències homogènies resulten inferiors als liquidats amb la Llei 22/2009 l'any base, es dotarà per a cada comunitat afectada un fons de suficiència (FS) en la quantitat necessària perquè se satisfaça la condició d'igualtat citada abans. El fons de suficiència evolucionarà amb la resta dels fons d'acord amb el que recomana el paràgraf 55 d'este capítol i la determinació de la seua evolució queda en tot cas oberta a la negociació política.

Firmen este VOT PARTICULAR:

El Sr. Juan Manuel Rodríguez Poo, expert designat per la comunitat autònoma de Cantàbria.

El Sr. Alain Cuenca García, expert designat per la comunitat autònoma d'Aragó.

La Sra. Natividad Fernández Gómez, expert designat per l'Administració general de l'Estat.

La Sra. Elena Manzano Silva, expert designat per la comunitat autònoma d'Extremadura.

El Sr. Jaime Rabanal García, expert designat per la comunitat autònoma de Castella i Lleó.

El Sr. Juan José Rubio Guerrero, expert designat per la comunitat autònoma de La Rioja.

Model economètric: detalls tècnics

Especifiquem el següent model economètric, que relaciona els gastos en servicis públics fonamentals de les comunitats autònomes en funció de l'indicador de necessitats de gasto al llarg del temps,

$$y_{it} = exp(\delta_i + \beta X_{it} + U_{it})$$

a on el subíndex *i=1,…, N* representa les comunitats autònomes ($N = 15$) i el subíndex *t* pren valors *2012*, *2013* i *2014*. Les variables del model són:

y_{it} : gasto total (sanitat+educació+servicis socials). Font: IGAE.
X_{it} : població ajustada (liquidació del model de finançament en vigor).
δ_i: heterogeneïtat individual. Característiques de la comunitat autònoma *i*-èsima no arreplegats per la variable X.
U_{it}: terme d'error idiosincràtic.
$\delta = N^{-1} \sum_i \delta_i$,

Els resultats de l'estimació per a les 15 comunitats autònomes de règim comú i els anys 2012, 2013 i 2014 són

Model 1: fixed-effects, using 45 observations
Included 15 cross-sectional units
Time-series length = 3
Dependent variable:
l_gasto

	Coefficient	*Std. Error*	*t-ratio*	*p-value*	
δ	7.90501	0.283029	27.9300	<0.0001	***
β	1.85173e-07	9.63648e-08	1.9216	0.0645	*

Mean dependent var	8.448848	S. D. dependent var	0.876790
Sum squared resid	0.011216	S. E. of regression	0.019666
LSDV R-squared	0.999668	Within R-squared	0.112946
LSDV F(15, 29)	5828.740	P-value(F)	2.88e-46
Log-likelihood	122.8323	Akaike criterion	−213.6646
Schwarz criterion	−184.7580	Hannan-Quinn	−202.8885
Rho	−0.399472	Durbin-Watson	1.862193

Joint test on named regressors -
Test statistic: F(1, 29) = 3.69248
with p-value = P(F(1, 29) > 3.69248) = 0.0645351

Test for differing group intercepts -
Null hypothesis: the groups have a common intercept
Test statistic: F(14, 29) = 886.044
with p-value = P(F(14, 29) > 886.044) = 3.08959e-034

VOT PARTICULAR PRESENTAT PEL SR. FRANCISCO ADAME MARTÍNEZ, EXPERT PROPOSAT PER LA COMUNITAT AUTÒNOMA D'ANDALUSIA; EL SR. JESÚS F. SANTOS PEÑALVER, EXPERT PROPOSAT PER LA COMUNITAT AUTÒNOMA DE CASTELLA - LA MANXA, I LA SRA. ELENA MANZANO SILVA, EXPERTA PROPOSADA PER LA COMUNITAT AUTÒNOMA D'EXTREMADURA.

S'emet vot particular a les referències que es realitzen en el text de l'Informe de la Comissió a:

a) L'ordenació de les comunitats autònomes en termes de finançament per habitant ajustat, en concret als paràgrafs 38 i 39 del capítol 4.
b) Els recursos disponibles per comunitats autònomes per unitat de necessitat, paràgraf 40 del capítol 4.

TEXT QUE HAURIA D'ELIMINAR-SE DE L'INFORME SEGONS EL PARER DELS FIRMANTS DEL VOT I REDACCIÓ QUE ES PROPOSA COM A ALTERNATIVA

1) Paràgraf 38 del capítol 4

En este paràgraf es proposa eliminar el text següent:

> "Els recursos aportats pel FAV no haurien d'alterar l'ordenació de les CA en termes de finançament per habitant ajustat."

Després de l'eliminació, la redacció del paràgraf quedaria així:

> "38. El FAV es nodriria amb recursos aportats per l'Estat i es repartiria entre CA amb l'objectiu de reduir la desigualtat en finançament per habitant ajustat a competències homogènies que poguera persistir després de l'aplicació del Fons Bàsic com a resultat de les diferències existents entre CA en termes dels recursos tributaris normatius que no s'aporten a este fons."

2) Paràgraf 39 del capítol 4

En este apartat es proposa eliminar el text següent:

> "Respectant esta condició, una possibilitat seria la de repartir el FAV de manera que s'elimine una fracció, igual per a totes les CA i tan gran com siga possible, del diferencial de finançament per habitant ajustat a competències homogènies que hi haja entre cada

comunitat i la comunitat amb més finançament per habitant ajustat després de l'aplicació de l'FBF. Una altra possibilitat seria repartir."

Després d'esta eliminació, la redacció del paràgraf quedaria així:

"39. El FAV es repartirà de manera que corregisca més els desavantatges de les comunitats amb menys finançament per habitant ajustat, aplicant-se primer a corregir la diferència entre els recursos per habitant ajustat de l'última comunitat en finançament amb la penúltima, de les dos amb l'antepenúltima i així successivament. Si la dotació del FAV fora suficient per a aconseguir l'anivellament total del finançament per habitant ajustat, qualsevol romanent es repartiria en proporció a la població ajustada. La dotació del FAV evolucionaria amb l'índex d'evolució que es descriu en la secció 6 del present capítol."

3) Paràgraf 40 del capítol 4

En este paràgraf es proposa incorporar la frase següent:

"sempre que quede garantit que, després de l'aplicació del FAV, totes les CA disposaran dels mateixos recursos per habitant ajustat,"

Després d'esta incorporació, la redacció d'este paràgraf quedaria de la manera següent:

"40. El percentatge dels ingressos normatius autonòmics diferents de l'IVA i IE que s'integra en el FBF, al qual es denominarà *coeficient d'aportació al Fons Bàsic (CAFB),* determina de manera directa el grau d'anivellament que este fons genera i, juntament amb el pes del FAV en els recursos totals, la del conjunt del sistema en absència de l'*statu quo*. El valor del CAFB es negociaria per totes les administracions implicades i hauria de fixar-se de tal manera que, l'any base del sistema, la suma de les dotacions totals del FBF i el FAV permeta, almenys, l'anivellament total del gasto en SPF que s'acorde, sempre que quede garantit que, després de l'aplicació del FAV, totes les CA disposaran dels mateixos recursos per habitant ajustat, sense que esta restricció de mínims al grau d'anivellament del sistema condicione de cap manera la composició del gasto de cada comunitat. D'altra banda, el sistema seria compatible amb l'anivellament ple de tots els recursos, que marcaria el límit superior al grau d'anivellament permés. El pes relatiu del FAV també serà objecte de negociació en les condicions que es fixen més avant."

JUSTIFICACIÓ

Els firmants d'este vot no estan d'acord amb la invocació del principi d'ordinalitat com a límit a l'anivellament que ha d'operar el Fons d'Anivellament Vertical. En la nostra opinió, esta formulació no resulta compatible amb el principi constitucional de solidaritat.

El principi de solidaritat és un pilar bàsic del finançament autonòmic i consegüentment apareix mencionat en diversos preceptes de la Constitució (articles 2, 138.1, 156.1 i 156.2). El seu paper central ha sigut reiterat constantment tant per la doctrina com pel Tribunal Constitucional en nombrosos pronunciaments que, per no cansar el lector, no reproduirem ací.

Amb la finalitat d'exposar amb la màxima claredat els arguments que justifiquen la nostra discrepància amb l'informe en este punt concret hem de començar per concretar d'on ve la regla o principi d'ordinalitat perquè la veritat és que en la Constitució Espanyola no figura en cap precepte.

El principi d'ordinalitat està inspirat en la "prohibició d'anivellament" que s'aplica en el sistema de finançament dels *Länder* alemanys. Esta prohibició no està expressament prevista en la Constitució alemanya, sinó que ha sigut una creació jurisprudencial del Tribunal Constitucional federal. Com bé ha explicat MEDINA GUERRERO, este tribunal ha anat forjant una doctrina en virtut de la qual l'ajust financer horitzontal ha de reduir les diferències de capacitat financera entre els *Länder*, però no eliminar-les totalment. En tot cas, convé aclarir que esta "prohibició d'anivellament" s'articula a Alemanya com apunta este autor "entorn d'un concepte concret jurídicament perfilat (el de "capacitat financera") i opera en el si d'una constitució financera específica, que, naturalment, presenta les seues peculiaritats davant del nostre bloc de la constitucionalitat".[1]

En el cas espanyol, ni hi ha un precepte constitucional que arreplegue el principi d'ordinalitat, ni tampoc una doctrina jurisprudencial consolidada del Tribunal Constitucional que defenga la vigència d'este principi. No obstant això, partint d'eixa doctrina del Tribunal Constitucional alemany el principi d'ordinalitat es va incorporar a l'article 206.5 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya en ocasió de la seua reforma per la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, 2006, i s'articula en els termes següents:

"L'Estat garantirà que l'aplicació dels mecanismes d'anivellament no altere en cap cas la posició de Catalunya en l'ordenació de rendes *per capita* entre les comunitats autònomes abans de l'anivellament."

---

[1] MEDINA GUERRERO (2011), pàg. 483-484.

Són molts els autors que s'han pronunciat en contra de la viabilitat del principi d'ordinalitat que s'introduïx en este precepte. Entre estos ens agradaria citar DE LA FUENTE i GUNDÍN, que poc després de l'entrada en vigor de la reforma d'este estatut escrivien que este principi no era "una restricció raonable". I ho explicaven de la manera següent: "Donades dos comunitats amb nivells de renda per habitant molt similars però amb necessitats de gasto diferents pels motius que siga, no resulta obvi que una inversió del rànquing de renda *per capita* a conseqüència de l'aplicació del sistema de finançament siga necessàriament injusta".[2]

En el moment actual, el citat estatut d'autonomia és l'única norma vigent en l'ordenament espanyol que fa referència a este principi. Ni la Constitució, ni la LOFCA, ni la tantes vegades citada Llei 22/2009 —Llei ordinària dictada per a desenrotllar els aspectes bàsics del sistema de finançament de les comunitats autònomes no sotmesos a reserva de Llei orgànica—, mencionen l'ordinalitat com a principi inspirador de l'activitat financera de les comunitats autònomes.

A la vista d'això, la pregunta que hem de fer-nos és la següent: una regla que està arreplegada exclusivament en un estatut d'autonomia pot convertir-se en un principi bàsic del sistema de finançament de totes les comunitats de règim comú? Entenem que no i explicarem a continuació per què.

Abans d'això, ens agradaria deixar apuntat que, segons la doctrina, el citat precepte estatutari ja per si mateix és un text poc precís que deixa un ampli marge de maniobra al procés polític per a la fixació del seu abast, encara que —i així ho recorden els tres autors citats abans— no determina les variables que cal prendre en consideració per a apreciar quan hi ha un canvi en l'ordenació de les rendes, ni quins són els mecanismes d'anivellament l'aplicació dels quals justificaria la posada en marxa d'esta garantia hipotètica.

Constatada la imprecisió amb què es va formular la regla d'ordinalitat —observeu que està plantejada en termes de renda *per capita*—, la qüestió sobre la qual ara hem de pronunciar-nos és si un estatut d'autonomia pot establir regles que contravinguen o no estiguen previstes en la LOFCA, com ara la introducció de límits a la solidaritat que afecten el sistema de finançament de les comunitats de règim comú. En honor de la simplicitat i sobretot de la claredat, no podem entrar a fons en este vot particular en l'anàlisi de la relació entre la reserva de llei orgànica de l'article 157.3 CE i els estatuts d'autonomia des de la perspectiva del sistema de fonts normatives del finançament autonòmic. En tot cas, sí que volem deixar indicat que la doctrina pàtria ha mantingut sense ambages que en cas de col·lisió entre una norma estatutària i la LOFCA ha de prevaldre esta sempre que estiga afectada una de les matèries mencionades en l'article 157.3 CE.

D'acord amb l'anterior, la *valentior pars doctrinae* ha defés que els aspectes bàsics del sistema de finançament de les comunitats autònomes han d'estar regulats en la LOFCA, perquè si bé la relació entre la LOFCA i els estatuts no és de jerarquia, sinó de

---

[2] DE LA FUENTE i GUNDÍN (2007), pàg. 176.

competència, d'acord amb una jurisprudència reiterada del Tribunal Constitucional (vegeu en particular la seua Sentència 247/2007), la LOFCA té prevalença com a norma delimitadora de la competència autonòmica, atesa la seua naturalesa de llei orgànica d'expressa reserva en la Constitució.

En efecte, el nostre Tribunal Constitucional ha posat en relleu el paper central que té la Llei orgànica que es dicte *ex* article 157.3 CE en el sistema de fonts regulador del finançament de les comunitats autònomes. Baste portar a col·lació ací la seua Sentència 192/2000, que en el fonament jurídic 4t afirma que este precepte "reenvia a una llei orgànica a fi que siga esta la que establisca els trets generals dels mecanismes de finançament autonòmic", perquè la nostra constitució "no predetermina quin haja de ser el sistema de finançament autonòmic, sinó que atribuïx eixa funció a una llei orgànica, que complix d'esta manera una funció delimitadora de les competències financeres estatals i autonòmiques previstes en l'article 157 CE". I en el fonament jurídic 10m s'afig que a partir de la LOFCA "l'Estat, dins dels màrgens que la Constitució li atorga i respectant els principis i les competències financeres autonòmiques establides en esta […] està habilitat constitucionalment per a establir un sistema de finançament autonòmic o l'altre, i així s'ha posat de manifest en les reformes successives de la LOFCA operades per la Llei orgànica 1/1989 o la Llei orgànica 3/1996".

Amb total claredat s'ha referit a la relació LOFCA-estatuts d'autonomia RODRÍGUEZ BEREIJO, expresident del Tribunal Constitucional. Segons el parer d'este professor, l'opinió del qual subscrivim, la funció de la LOFCA "és delimitar l'autonomia i les competències financeres assumides per les comunitats autònomes regulant i condicionant l'exercici d'estes competències: per això les seues disposicions no poden ser contravingudes o simplement ignorades per la comunitat autònoma, ni tan sols pel seu Estatut d'Autonomia". I prosseguix dient: "Perquè la raó de ser i la funció de la LOFCA és el disseny d'un sistema de finançament autonòmic dotat de coherència interna i d'homogeneïtat de manera que siga aplicable a totes les comunitats autònomes de règim comú; habilitant per a això la intervenció unilateral de l'Estat en este àmbit competencial a fi d'assegurar la integració de les diverses parts del sistema en un conjunt unitari, amb un mínim grau d'homogeneïtat en el sistema de finançament i evitant així que quedara exclusivament a l'atzar del que es decidira en el procediment d'elaboració de cada un dels estatuts d'autonomia, per dir-ho amb les paraules de l'STC 68/1996, F. J. 9é […]".[3]

Parafrasejant este autor es pot concloure, doncs, sobre este punt que en un estatut d'autonomia es poden arreplegar normes referides al finançament autonòmic que complementen la regulació de la Constitució, però eixes normes han de ser susceptibles de ser integrades en el sistema els elements fonamentals de les quals estan previstos en la LOFCA o en qualsevol altra llei orgànica que l'Estat puga dictar a l'empara del que preveu l'article 157.3 CE i només poden ser definits per este en virtut del que preveu l'article 156 CE i en desenrotllament de la competència que a l'Estat li atribuïx la Constitució en matèria d'hisenda general (art. 149.1.14a CE). O, dit d'una altra manera tal

[3] RODRÍGUEZ BEREIJO (2008), pàgs. 2974-2975.

vegada més clara, per si pot quedar algun dubte del que volem dir: en l'ordenament espanyol la norma encarregada de l'articulació concreta del sistema de finançament de les comunitats especificant el paper que han d'exercir en el mateix els recursos financers que la Constitució enumera a tall d'exemple en l'article 157 i concretant els instruments per a fer efectiu el principi de solidaritat interterritorial és la LOFCA i no els estatuts d'autonomia, per molt que tinguen rang de llei orgànica.

La sòlida doctrina que té elaborada el nostre Tribunal Constitucional sobre el paper de coordinació que a l'Estat li correspon exercir sobre la base de l'article 157.3 de la Constitució amb la finalitat d'aconseguir una homogeneïtat en el sistema de finançament de les comunitats autònomes és invocada cada vegada que este ha de pronunciar-se sobre alguna qüestió relacionada amb el finançament autonòmic, com ha succeït, per posar un exemple més recent, en la seua Sentència 101/2016, de 25 de maig, a propòsit de la constitucionalitat de diversos preceptes de la Llei orgànica 9/2013, de 20 de desembre, que reformen les lleis orgàniques de finançament autonòmic i d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

A la llum d'esta doctrina constitucional, la conclusió a la qual inexorablement s'arriba és que el sistema de finançament és una facultat estatal. A partir d'ací, com bé ha explicat RAMOS PRIETO, no queda una altra opció hermenèutica que "concloure que els estatuts d'autonomia no poden situar-se al marge del sistema de finançament que en cada moment definisca amb caràcter general l'Estat, a través de la LOFCA i de les seues modificacions successives".[4]

En este sentit, de nou volem portar a col·lació RODRÍGUEZ BEREIJO, expresident del Tribunal Constitucional, que ha conclòs que la introducció de límits a la solidaritat, a l'incidir sobre el conjunt del sistema, no pot ser regulada unilateralment per un estatut d'autonomia, i afirma a propòsit del principi d'ordinalitat que és "totalment nou i alié als criteris i principis del sistema dissenyat per la LOFCA, però que, en tot cas, no cal establir de manera unilateral per l'estatut d'una comunitat autònoma, sinó que competix exclusivament a l'Estat mitjançant la corresponent modificació de la LOFCA, per afectar totes les comunitats autònomes de règim comú". En la seua opinió, compartida plenament pels firmants d'este vot particular, la introducció de limitacions d'este tipus a l'anivellament financer responen a una idea que és "profundament regressiva i insolidària i subvertix els principis i la configuració que de la Hisenda pública s'inclouen en la nostra Constitució".[5]

És cert que el Tribunal Constitucional, en la Sentència 31/2010, de 28 de juny, no va declarar inconstitucional l'article 206.5 del precitat estatut d'autonomia. Ara bé, també cal dir que el Tribunal va salvar la constitucionalitat d'esta norma sobre la base de l'anomenada doctrina de la interpretació d'acord amb la Constitució —abusant d'esta tècnica tan utilitzada per la Cort Constitucional italiana— i amb un raonament certament ambigu. A més, en el fonament

---

[4] RAMOS PRIETO (2008), pàg. 74.

[5] RODRÍGUEZ BEREIJO (2008), pàg. 2983.

jurídic 134 d'esta sentència, el Tribunal ha reduït el marge de maniobra amb vista a la seua concreció a l'afirmar que "la garantia de l'Estat a què es referix este precepte només operaria quan l'alteració de la posició de la comunitat autònoma de Catalunya es deguera, no a l'aplicació general dels mecanismes d'anivellament, sinó exclusivament a l'aportació que realitzara Catalunya a conseqüència de la seua possible participació en estos mecanismes".

La proposta d'afegir en el paràgraf 40 del capítol 4 una garantia per a assegurar que, després de l'aplicació del FAV, totes les CA disposen dels mateixos recursos per habitant ajustat, es justifica per la interpretació que fan els firmants dels principis constitucionals de solidaritat i, sobretot, d'equitat.

Des d'esta perspectiva, convé fer notar que hi ha dos corrents doctrinals pel que fa al grau d'anivellament horitzontal respecte dels recursos de l'SFA. D'una banda, estarien els autors que es posicionen per l'anivellament ple, siga exclusivament dels servicis públics fonamentals o de tots els servicis. I, d'altra banda, tindríem el que entenen que, encara que hi ha d'haver un cert grau d'anivellament, este no ha de ser ple perquè així es reduiria significativament la capacitat tributària de les comunitats autònomes que ha de prevaldre en un model com el nostre.

En el model de finançament que proposa la Comissió es deixa a la negociació de les administracions central i autonòmiques, tant els recursos que l'SFA ha de tindre (anivellament vertical) com el grau d'anivellament horitzontal entre les CA, sense pronunciar-se explícitament pels imports i els percentatges que determinen estos conceptes.

Sobre la base que els espanyols domiciliats en els diferents territoris que conformen el nostre país són els qui suporten els tributs, i, al mateix temps, són els receptors dels servicis, hi ha un criteri acceptat universalment en virtut del qual els ciutadans no tenen dret a rebre més o millors servicis públics per suportar més tributs que uns altres, ja que els tributs financen íntegrament els gastos públics de l'Estat, sense que es puguen condicionar individualment. Per la mateixa raó, no es justifica conceptualment que un conjunt de ciutadans que paguen més tributs tinga dret a rebre més i/o millors servicis públics que un altre conjunt de ciutadans la contribució dels quals siga inferior, a conseqüència d'una renda *per capita* més baixa, ja que el dret a rebre els servicis públics no està en relació amb la renda *per capita* ni amb els tributs que se satisfan.

Els autors d'este vot particular són partidaris ferms d'un anivellament ple, perquè entenem que totes les comunitats autònomes han de disposar dels mateixos recursos per habitant ajustat, amb independència tant de la seua capacitat com del seu esforç fiscal.

A més d'això, i com a complement del principi de solidaritat, convé recordar que la Constitució consagra en l'article 139.1 el principi d'equitat quan assenyala que tots els espanyols "tenen els mateixos drets i obligacions en qualsevol part del territori de l'Estat". A este es fa referència expressament en l'Acord de la Conferència de Presidents Autonòmics de 17 de gener de 2017, de la qual deriva el naixement d'esta comissió. L'equitat, aplicada als servicis que han de rebre els ciutadans de les administracions públiques, comporta que tots els espanyols tenen el mateix dret d'accés a eixos servicis, amb independència de la seua comunitat de residència, per a això les administracions prestatàries han de comptar amb els recursos equivalents per a garantir esta equitat. Des d'este punt de vista, el text proposat per la majoria de la Comissió en el paràgraf 38 del capítol 4 introduïx, com ja ha quedat indicat abans, una

limitació aliena al que es preveu en la Constitució i la LOFCA al recomanar que el procediment de repartir els recursos que conformen el Fons d'Anivellament, i que finalment dissenye el legislador, no puga alterar l'orde que tenen les comunitats autònomes en termes de finançament per habitant ajustat.

A Espanya es partix d'un sistema tributari únic, si bé, a conseqüència dels diferents nivells de renda dels residents en les comunitats autònomes, les capacitats fiscals d'estes són molt diferents entre si, per la qual cosa, per a assegurar el principi d'equitat, és imprescindible posar en marxa mecanismes d'anivellament horitzontal. Interpretada l'equitat en el sentit que tots els espanyols tinguen el mateix nivell d'accés als servicis públics, la conseqüència immediata que d'això es deriva és l'exigència d'un anivellament ple, una vegada aplicats els fons de l'SFA de manera que totes les comunitats autònomes compten amb els mateixos recursos per població ajustada.

Quant al paràgraf 39 del capítol 4, este vot particular proposa, de nou, l'eliminació de la referència al manteniment de l'orde que tenen les comunitats autònomes en termes de finançament per habitant ajustat. Juntament amb això, es proposa eliminar la redacció que assenyala que els recursos del Fons d'Anivellament es repartisquen de tal manera que s'elimine una fracció igual per a totes les comunitats autònomes del diferencial entre els recursos per habitant ajustat de cada comunitat autònoma i els que corresponen a les comunitats autònomes amb més finançament.

Recapitulant, i per a concloure, ens agradaria reiterar que, d'acord amb la doctrina del Tribunal Constitucional, la regulació bàsica de qualsevol sistema de finançament de les comunitats autònomes ha d'arreplegar-se en la LOFCA i no en els estatuts d'autonomia. Per tant, com que ni en la Constitució ni en la LOFCA s'establix cap limitació concreta que puga aconseguir encara que siga indirectament al nucli essencial o contingut bàsic del principi de solidaritat interterritorial, el principi d'ordinalitat no pot configurar-se com un límit d'aplicació general al sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú. Sobre la base del que s'ha exposat, considerem que haurien d'eliminar-se totes les referències que es fan en l'informe i que s'han citat al principi d'este vot particular al principi d'ordinalitat.

Bibliografia

DE LA FUENTE, A., i GUNDÍN, M. (2007). "La financiación autonómica en los nuevos Estatutos regionales", *Hacienda Pública Española*, núm. 182.

MEDINA GUERRERO, M. (2011). "Las haciendas autonómica y local en la STC 31/2010", *Revista d'Estudis autonòmics i federals*, núm. 12.

RAMOS PRIETO, J. (2008). “Dos cauces complementarios para el desarrollo legislativo de la regulación constitucional de la financiación autonómica: la LOFCA y los Estatutos de Autonomía”, en DIVERSOS AUTORS, IV Jornada Metodológica Jaime García Añoveros. La reforma de la financiación autonómica en el marco de los nuevos Estatutos, doc. núm. 11/08, Institut d’Estudis Fiscals, Madrid.

RODRÍGUEZ BEREIJO, A (2008). “Aspectos constitucionales de la financiación autonómica: presente y futuro”, en DIVERSOS AUTORS (dir. M. VILLAR EZCURRA), *Estudios jurídicos en memoria de don César Albiñana García-Quintana*, Institut d’Estudis Fiscals, Madrid.

VOT PARTICULAR PRESENTAT PEL SR. ÁNGEL DE LA FUENTE MORENO I EL SR. MANUEL LAGARES CALVO, EXPERTS PROPOSATS PER L'ADMINISTRACIÓ GENERAL DE L'ESTAT, I PARCIALMENT SUBSCRIT PEL SR. JORGE ONRUBIA FERNÁNDEZ, EXPERT PROPOSAT PER LA COMUNITAT DE MADRID

a. Algunes qüestions generals

1. Esta comissió respon a un disseny molt particular que segurament no és el més adequat per a abordar les tasques que se li han assignat. La Comissió ha estat integrada per més de vint experts nomenats cada un a proposta d'una administració determinada. Este model d'"experts amb bandera" ha fet quasi inevitable que els integrants de la Comissió es veren com a representants de l'administració que els ha proposat més que com a experts independents amb opinions basades en criteris professionals, i que molts s'hagen sentit obligats a anteposar els interessos immediats d'eixa administració, o les seues indicacions, als interessos generals que haurien de guiar l'actuació d'una verdadera comissió d'experts independents. A este problema fonamental cal afegir les complicacions derivades de l'elevada grandària de la Comissió, de la limitació del període establit per a elaborar el seu informe i de la precarietat de les seues condicions de treball, i l'exigència als seus membres una dedicació elevada que han hagut de compaginar amb les seues tasques habituals, generalment sense cap suport o compensació.

2. El mecanisme de decisió de la Comissió tampoc ha sigut el més adequat. Com que no s'ha disposat expressament un mecanisme de vot ponderat que equilibrara els pesos de les dos administracions representades en esta, d'acord amb el que disposa l'article 17.5 de la Llei 40/2015, les seues decisions han hagut de prendre's en última instància per majoria simple, fet que ha deixat els representants de l'Administració general de l'Estat (AGE) en una situació de clara minoria, permetent als representants de les CA imposar els seus criteris i preocupacions en els assumptes en els quals hi ha entre ells una coincidència d'interessos davant de l'AGE. Encara que no s'ha arribat a votar en cap moment, l'amenaça de fer-ho ha sigut suficient per a imposar determinades posicions. El resultat ha sigut un informe clarament desequilibrat en la seua cobertura dels problemes a analitzar i una miqueta esbiaixat pel que fa a algunes de les seues conclusions.

3. En particular, el pes dominant de les CA en la Comissió s'ha traduït en un diagnòstic molt benvolent d'alguns dels principals problemes de l'actual SFA i en una cobertura desproporcionada dels problemes que més preocupen estes administracions, possiblement en detriment del rigor en l'anàlisi i d'altres qüestions que haurien merescut un tractament més acurat. Dos bons exemples del primer problema es troben en els paràgrafs 21 i 29 del capítol 1. A partir de dades molt il·lustratives de les grans diferències de finançament existents entre regions, en el primer es conclou únicament que el repartiment que el sistema genera és "desigual" —sense adjectius—, mentres que en el segon el problema obvi de restriccions pressupostàries blanes que patixen les nostres administracions autonòmiques es manté en el terreny de la hipòtesi, com una mera possibilitat no confirmada molt clarament, si bé en un paràgraf posterior (el 32) que ha tingut la fortuna d'escapar del garbell, es reconeix obertament l'existència d'un

problema d'esta índole. Quant a la segona qüestió, baste dir que davant de les 3 pàgines que descriuen l'estructura i el funcionament del nou sistema que es proposa, o les 7 pàgines que es dediquen a la resta del diagnòstic del sistema actual, l'informe dedica 27 pàgines a la suposada insuficiència dels seus mitjans i al pretés desequilibri vertical en el repartiment de recursos entre administracions.

b. Suficiència i equilibri vertical

4. En la secció 4 del capítol 1 i en diversos apartats del capítol 2 s'oferix un tractament, al nostre entendre, confús i excessivament prolix de la suposada insuficiència de l'SFA, que al seu torn es relaciona amb l'existència d'un desequilibri a favor de l'Estat en el repartiment vertical de recursos entre l'AGE i les autonomies. D'alguna manera, se suggerix ací i en altres parts de l'informe —encara que sense arribar mai a dir-ho clarament i admetent ocasionalment el contrari— que hi ha unes necessitats irrenunciables de gasto que sabem quantificar en termes absoluts i que l'SFA ha de garantir d'una manera o d'una altra els recursos necessaris per a cobrir-les. Des d'esta perspectiva, les estretors pressupostàries que les autonomies (igual que la resta de les administracions públiques espanyoles) han patit en anys recents tendixen a vore's com el resultat d'alguna deficiència del model i no com el fruit, inevitable en qualsevol sistema de finançament autonòmic, d'un afonament sense precedents dels ingressos tributaris com a resultat de la pitjor crisi econòmica en molts anys.

5. El problema amb tot això és que ni hi ha una manera objectiva de calcular els recursos que serien necessaris per a garantir la suficiència del sistema tal com l'entenen els autors d'esta part de l'informe, ni hi ha cap garantia que fora possible obtindre estos recursos si arribàrem a quantificar-los d'alguna manera. Obstinar-se a centrar bona part de l'informe sobre dos problemes sense solució no ajuda precisament a formular propostes sensates per a millorar el sistema existent. Així, l'informe dedica un espai molt considerable a un intent de quantificar el suposat dèficit de recursos de l'actual sistema de finançament, presumiblement amb l'objectiu de condicionar la inevitable negociació política sobre els recursos del nou sistema i possiblement amb l'esperança d'establir les bases per a reclamar la condonació de part del deute autonòmic amb l'Estat. En contrast, el disseny d'un fons d'estabilització que ajudaria a allisar el gasto al llarg del cicle es despatxa en un únic paràgraf de poques línies.

6. La idea que hi ha unes necessitats irrenunciables de gasto que han de finançar-se en qualsevol cas suposa també una esmena a la totalitat, al nostre juí en la direcció equivocada, a les línies mestres de la política fiscal espanyola, tal com han quedat fixades en la Llei orgànica 2/2012, d'estabilitat pressupostària i suficiència financera. En la seua aposta per l'estabilitat i la sostenibilitat pressupostàries, esta norma establix regles clares que limiten el gasto de les CA en funció de les circumstàncies econòmiques d'una manera que resultaria difícilment compatible amb el que es diu en les parts de l'informe que qüestionem.

7. En comptes d'entrar a discutir detalladament les qüestions que ens semblen més problemàtiques en relació amb esta part de l'informe, a continuació s'oferix un breu text alternatiu que reemplaçaria l'actual secció 4 del capítol 1, esbossant la que, al nostre entendre, és la manera més productiva d'abordar la qüestió de la suficiència: pensar en termes de la disponibilitat d'instruments i no del volum de recursos. Encara que esta idea s'ha arreplegat en part en el text, este també conté tesis contradictòries amb esta

que, en la nostra opinió, són sobreres.

8. Suficiència i equilibri vertical: un text alternatiu

A1. L'article 2.1 de la LOFCA exigix que l'SFA proporcione a les comunitats autònomes recursos suficients per a l'exercici de les seues competències. Este principi resulta conflictiu i poc operatiu en la pràctica perquè no hi ha un criteri objectiu que permeta determinar els recursos que cada administració necessitaria per a prestar els servicis que té encomanats a un nivell que puga ser considerat satisfactori per totes les parts implicades i perquè ignora les limitacions que la situació econòmica existent en cada moment pot imposar sobre el finançament de les administracions públiques.

A2. Una manera més realista i més constructiva d'abordar la qüestió de la suficiència de l'SFA es basaria en una reinterpretació d'este principi en termes de la suficiència d'instruments, més que de fons, dins dels límits que marca una inevitable restricció pressupostària derivada de l'escassetat de recursos. En una democràcia, les administracions públiques disposaran per a l'exercici de les seues competències dels recursos que els ciutadans estiguen disposats a aportar a través d'impostos i taxes. Per tant, la qüestió no ha de plantejar-se en termes de si una administració determinada disposa o no de recursos suficients per a complir les seues funcions, sinó en termes de si disposa o no de ferramentes adequades per a demanar estos recursos als seus ciutadans, assumint en tot cas el cost polític de fer-ho i dins de les limitacions derivades en cada moment de la situació econòmica del país. Esta última consideració és crucial perquè un bon sistema de finançament ha de repartir de la millor manera possible els recursos que el sistema polític assigne a esta funció, però no pot solucionar per si mateix el problema de l'escassetat de recursos.

A3. Des de la perspectiva de la disponibilitat de ferramentes, sí que hi ha actualment a Espanya un cert desequilibri a favor de l'AGE, perquè esta disposa d'un control en principi total sobre els seus ingressos tributaris mentres que les CA només disposen, com s'ha vist en l'informe, de la capacitat de modular a l'alça o a la baixa al voltant de la mitat dels seus ingressos ordinaris. Una certa asimetria en este sentit pot resultar inevitable i fins i tot desitjable atés que l'AGE és la responsable última de la Hisenda general i de la direcció de la política econòmica, però, així i tot, la Comissió considera que hi ha marge per a augmentar el grau d'autonomia d'ingrés de les comunitats autònomes, almenys actuant conjuntament, de manera que estes estiguen en una posició més pròxima a la de l'AGE a l'hora de recaptar dels seus ciutadans els recursos que consideren necessaris per a exercir les seues funcions.

A4. En la mateixa línia, també seria necessari introduir en l'SFA un mecanisme explícit de reequilibri vertical que permeta ajustar el repartiment de recursos entre l'AGE i les CA si es considera necessari. El repartiment dels rendiments dels principals impostos indirectes podria servir com a mecanisme d'ajust a este efecte. Es tractaria de substituir els actuals percentatges de cessió de l'IVA i dels impostos especials (IE) per un sistema de dos trams independents d'estos impostos, els rendiments dels quals correspondrien en un cas a l'AGE i en l'altre a les CA. Este sistema faria més transparent per al ciutadà el repartiment de recursos entre nivells de govern que els actuals percentatges de cessió i obriria la possibilitat de regular els dos trams de manera separada, ajustant els tipus autonòmics i centrals de manera que les dos administracions puguen recaptar dels ciutadans els recursos que consideren necessaris per a exercir les

seues funcions.

A5. Els rendiments dels trams autonòmics de l'IVA i dels IE s'integrarien íntegrament en el Fons de Garantia o en algun mecanisme equivalent que es repartiria en proporció a la població ajustada, i es reduiria en contrapartida si es considera convenient la fracció dels rendiments dels tributs directes que s'integra en este fons. Un repartiment igualitari dels ingressos obtinguts per esta via és essencial per a evitar que possibles ajustos en el repartiment vertical de recursos generen desequilibris horitzontals entre CA. Els trams autonòmics d'estos impostos podrien tindre tipus fixats o proposats per les CA actuant de manera col·legiada, en els termes que es discutiran en la secció 3 del capítol 3.

c. Com salvar l'estat del benestar?

9. En el capítol 2 de l'informe es torna sobre la qüestió de la suficiència, lligant-la ara amb el problema de la sostenibilitat de l'estat del benestar. El capítol planteja així un objectiu enormement ambiciós, el de garantir la suficiència de recursos per a les prestacions essencials de sanitat, educació i protecció social, que va molt més enllà de l'encàrrec que realment ha rebut la Comissió d'avançar propostes per a la reforma de l'SFA. Este objectiu, a més, no seria assolible per esta via perquè l'única cosa que pot garantir els recursos necessaris per a finançar nivells satisfactoris per a tots de prestacions socials seria un ràpid creixement de la renda i l'ocupació, tema al qual no es dedica ni una línia en el capítol. Com caldria esperar, a més, les solucions que finalment s'esbossen a un problema tan greu es queden enormement curtes i fins i tot podrien resultar contraproduents. Per tot això, considerem que el capítol en conjunt hauria de suprimir-se.

10. A grans trets, l'estratègia que es proposa en este capítol per a preservar l'estat del benestar es basaria a prioritzar el gasto en els anomenats servicis públics fonamentals (SPF), entenent per tals la sanitat, l'educació, l'atenció a la dependència i altres servicis socials i les pensions. A este efecte, s'assignarien al finançament d'estes partides de gasto els recursos tributaris més quantiosos i estables (en particular, la recaptació de l'IRPF, IVA i IE, així com les cotitzacions socials), repartint estes fonts d'ingressos entre administracions d'acord amb les seues necessitats de gasto en SPF i establint-se també que, en períodes de dificultat, les diferents partides de gasto d'esta naturalesa hauran de rebre un tractament similar amb independència de l'administració que les gestione. També s'insistix en el capítol 2 i en els paràgrafs 7 i 8 del capítol 4 en el fet que han d'anivellar-se totalment els recursos destinats a finançar el gasto en SPF entre totes les CA, incloses les forals.

11. D'altra banda, totes estes recomanacions es deixen en l'àmbit del que caldria anomenar la planificació indicativa. Així, s'aclarix explícitament que no es pretén l'afectació en un sentit literal dels impostos citats al gasto en SPF, i que no es proposa la introducció de restriccions de condicionalitat que obliguen els governs autonòmics a igualar realment el seu gasto per habitant ajustat en SPF, impedint-los traslladar recursos des d'altres partides o cap a estes. L'absència d'estes restriccions és molt benvinguda, perquè la seua introducció suposaria un greu atemptat contra l'autonomia i l'eficiència econòmica, però resulta també inconsistent i podria resultar enganyosa per al ciutadà. Encara que d'entrada es proclama el contrari, en la pràctica res del que es proposa en esta part de l'informe o en unes altres garantix realment que s'haja de prioritzar el gasto en SPF o que este s'anivelle entre comunitats, amb la qual cosa la proclama inicial es reduïx a un pur exercici de màrqueting polític l'origen del qual ha de buscar-se en la necessitat de "vendre" l'anivellament parcial que es va introduir per primera vegada de manera explícita amb l'Acord de finançament de 2009. Amb este objectiu, en el moment oportú es va tractar de convéncer-nos que l'anivellament parcial és consistent amb el reforçament de la garantia d'igualtat pel que fa als servicis públics més importants per als ciutadans. Encara que les dos coses no són fàcilment compatibles, la idea sembla haver calat en certs cercles i es manté en el present informe, encara que potser amb un objectiu un poc diferent de l'original. Es tractaria ara d'apel·lar a la preocupació ciutadana pel funcionament d'uns certs servicis essencials per a intentar blindar, o almenys prioritzar, el finançament de les administracions autonòmiques per ser estes les responsables de la gestió de bona part d'estos servicis, en detriment de l'AGE, que d'alguna manera tindria competències menys importants.

12. Encara que amb poca o nul·la repercussió en la pràctica, les orientacions que s'establixen en el capítol 2 resulten, al nostre entendre, molt discutibles i, de vegades, contraproduents. En primer lloc, no tenim res clar que hi haja una distinció tan nítida com es pretén en el text entre servicis públics fonamentals i la resta de servicis i competències públics. De fet, la llista de SPF amb la qual es treballa ací resulta ser bastant *ad hoc* i, en contra del que se suggerix en el text (paràgraf 16), molts dels servicis als quals fa referència no disfruten d'una especial protecció constitucional. Així, la major part d'estos no s'inclouen en el capítol 2 de la CE, en què s'arrepleguen els drets fonamentals, sinó en el capítol 3, dedicat als principis rectors de la política social i econòmica, en què apareixen juntament amb moltes altres competències com ara cultura, medi ambient, o vivenda que no formen part de la llista proposada de SPF. Esta llista, a més, es referix essencialment a les competències autonòmiques, excloent d'entrada el gruix

de les competències estatals, entre les quals hi ha algunes com la defensa o la seguretat ciutadana que costa vore com menys fonamentals que les citades. Per tant, l'estratègia de donar prioritat de manera uniforme, sempre i en tot lloc, a determinades competències suposadament fonamentals no sembla raonable. De fet, els governs i els parlaments nacionals i autonòmics existixen precisament per a fixar prioritats en funció de les circumstàncies i de les preferències dels ciutadans d'acord amb les competències que la Constitució els atorga a cada un. Encara que certament hi ha ocasions en les quals més coordinació, o almenys comunicació, entre administracions seria molt desitjable, no sembla aconsellable intentar condicionar *ex ante* les seues decisions d'una manera que, a més de restringir innecessàriament les seues opcions, podria xocar amb el repartiment constitucional de competències entre estes.

d. Sobre el deute autonòmic i la desaparició de l'*statu quo*

13. En el paràgraf 70 del capítol 5 d'este informe, la majoria de la Comissió es pronuncia en contra de la concessió de quitacions al deute acumulat de les CA amb l'AGE. Compartint esta posició, però sent conscients que esta situació podria arribar a produir-se en contra de les nostres recomanacions, pensem que no hauria sigut sobrer establir algunes condicions que limiten estes ajudes d'una manera que contribuïsca a mitigar els seus efectes adversos sobre els incentius de les CA i a assegurar el seu repartiment equitatiu. En particular, pensem que el criteri fonamental que hauria de guiar el repartiment de les ajudes que es puguen recordar seria la diferència amb el finançament mitjà per habitant ajustat durant la vigència de l'actual SFA. També considerem que el cost d'estes ajudes hauria de repartir-se, si és el cas, entre l'Estat i les CA més ben finançades en termes relatius, i que si s'acordara una quitació del deute autonòmic, esta hauria de realitzar-se de manera escalonada i condicionar-se al compliment per part de les comunitats beneficiàries d'una sèrie d'objectius prèviament acordats de consolidació fiscal i compliment pressupostari.

14. En la secció 5 del capítol 4, hauria sigut aconsellable regular en cert detall el procés que portaria a la desaparició dels complements de *statu quo* que s'ha acordat. Una possibilitat seria la d'introduir un fons transitori de compensació (FTC) que desapareixeria gradualment en un termini de cinc anys. La quantia inicial de l'FTC es calcularia amb la finalitat de compensar les comunitats que, d'una altra manera, haurien perdut recursos amb el canvi de sistema. En cada un dels anys successius, la dotació del fons es reduiria en una quarta part del seu valor inicial, fins a desaparéixer completament en el quint any d'aplicació del sistema. Els recursos que en cada any s'alliberen amb la reducció de l'FTC s'integrarien en l'FBF i, en avant, evolucionarien d'acord amb el criteri fixat per a eixe fons.

Nota: Jorge Onrubia subscriu el paràgraf 14.

VOT PARTICULAR PRESENTAT PEL SR. JUAN MANUEL RODRÍGUEZ POO, EXPERT PROPOSAT PER LA COMUNITAT AUTÒNOMA DE CANTÀBRIA, I EL SR. ALAIN CUENCA GARCÍA, EXPERT PROPOSAT PER LA COMUNITAT AUTÒNOMA D'ARAGÓ.

Els membres de la Comissió d'Experts per a la Revisió del Sistema de Finançament Autonòmic sotafirmats presenten el següent vot particular al paràgraf 26 del capítol 1 de l'informe:

Considerem que l'anàlisi gràfica que s'efectua en este apartat és imprecisa i està subjecta a moltes matisacions. En particular:

i) L'ordenació de les comunitats autònomes que es pren com a referència en la comparació, la basada en la capacitat fiscal de les comunitats autònomes, apareix com un criteri desitjable que ha de complir el resultat de les diferents etapes d'aplicació del sistema actual. En la legislació referent a l'actual model de finançament no s'establix que este siga el criteri buscat pel legislador i, per tant, en un apartat de diagnòstic d'este model no sembla pertinent efectuar esta comparació. Només s'utilitza esta referència, de manera marginal, per a instrumentar el fons de competitivitat que assigna el 2,4 % dels recursos.

ii) L'anàlisi efectuada sobre la dispersió de l'anomenat finançament *per capita* ajustat de les comunitats autònomes utilitza dos mesures, la desviació típica i el rang, que són molt sensibles a la dimensió dels valors de les variables objecte d'anàlisi. Sense entrar a valorar si el grau de dispersió és molt o poc, l'eliminació de les dos comunitats autònomes més xicotetes en termes de població, La Rioja i Cantàbria, suposa que el canvi en la dispersió de les transferències verticals (en el text es menciona que passa de 4,5 a 8,7) és en realitat de 4,7 a 5, 5) i el recorregut, que en el text es menciona que és de 30 punts percentuals passa a ser de 17 sense les citades Cantàbria i La Rioja. El recorregut, per a totes les CA (i també sense Cantàbria i La Rioja) abans de l'aplicació de les transferències verticals és de 16.

iii) Si no tenim en compte les comunitats autònomes més xicotetes, això és, Cantàbria i La Rioja, els indicadors de dispersió de la resta de CA no reflectixen un increment significatiu de les seues mesures a l'introduir-se les transferències verticals (la desviació típica passa de 4,7 a 5,5 i el recorregut, de 16 a 17). Hi ha canvis d'ordenació, però no de dispersió.

iv) Es menciona finalment que no hi ha "correlació entre la posició relativa de les CA sobre la base de la seua capacitat fiscal i la seua posició en funció dels recursos proporcionats finalment per l'SFA". Ignorem quina és la definició precisa d'una correlació de posició, però novament en el text de diagnòstic es menciona una comparació respecte d'un criteri d'ordenació (el basat en capacitat tributària) que no és criteri en la legislació referent al model de finançament vigent.

En conseqüència, proposem la següent redacció alternativa per al paràgraf 26 de l'informe:

26. El gràfic permet visualitzar l'impacte dels diferents components del sistema de finançament sobre els recursos amb els quals compta cada comunitat. Comparant la línia blava amb la negra, s'aprecia que l'aplicació del Fons de Garantia —que representa al voltant de tres quartes parts del finançament proporcionat per l'SFA— reduïx enormement les disparitats de recursos entre territoris (la desviació estàndard de l'índex de finançament per habitant ajustat cau des de 21,6 fins a 4,5) en línia amb l'ordenació de les comunitats autònomes per capacitat fiscal. L'efecte de les transferències verticals que ens porten de la línia negra a la roja és, no obstant això, molt diferent: este element del sistema quasi dobla la dispersió del finançament per habitant ajustat (que passa de 4,5 a 8,7). Si no considerem les dos comunitats autònomes més xicotetes en termes de població, La Rioja i Cantàbria, el canvi en la dispersió de les transferències verticals és de 4,7 a 5, 5. Deixant a banda les comunitats forals, amb dades de 2014, hi ha un ventall de 30 punts percentuals entre les CA en termes de finançament per habitant ajustat. No obstant això, el recorregut passa a ser de 17 sense les citades Cantàbria i La Rioja. El recorregut, per a totes les CA (i també sense Cantàbria i La Rioja) abans de l'aplicació de les transferències verticals és de 16. En definitiva, sense Cantàbria i La Rioja els indicadors de dispersió de la resta de CA no reflectixen un increment significatiu de les seues mesures a l'introduir-se les transferències verticals. Hi ha canvis d'ordenació, però no de dispersió.

Firmen este VOT PARTICULAR:

El Sr. Juan Rodríguez Poo, expert designat per la comunitat autònoma de Cantàbria.

El Sr. Alain Cuenca García, expert designat per la comunitat autònoma d'Aragó.

VOT PARTICULAR PRESENTAT PEL SR. FRANCISCO PÉREZ GARCÍA, EXPERT PROPOSAT PER LA COMUNITAT VALENCIANA

L'expert nomenat per la comunitat autònoma Valenciana considera que la valoració de la situació financera de les comunitats, en particular pel que fa a la sostenibilitat dels seus deutes, no es pot fer sense tindre en compte les circumstàncies que han afectat l'evolució dels seus ingressos i els seus gastos i han conduït el conjunt de les CA, i cada comunitat en particular, al nivell d'endeutament actual. En eixe sentit, és important tindre present l'anàlisi realitzada en els capítols 1 i 2 d'este informe. Tampoc és possible fer una valoració adequada de la sostenibilitat financera de les comunitats sense valorar de manera realista la viabilitat de la seua tornada als mercats i les possibilitats efectives d'obtindre superàvits primaris en el futur. En la seua opinió, la informació disponible relacionada amb estos temes, inclosa la que arreplega este informe, desaconsella negar categòricament la realització de condonacions de deute, perquè hi pot haver raons de pes per a fer-les si es volen plantejar, amb realisme, les possibilitats que les CA tornen a la disciplina dels mercats i a exercir en condicions acceptables la seua autonomia financera.

Per eixos motius, proposa el següent vot particular, en relació amb el contingut del paràgraf 70 del capítol 5, secció 4, "Estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera", i modifica la redacció actual de la manera següent:

<u>Redacció actual:</u>

"70. Una part majoritària de la Comissió considera que ha de quedar fora de discussió que els préstecs concertats fins ara amb l'FFCA i els seus antecessors, amb independència del seu volum acumulat i de les causes que hagen motivat la seua sol·licitud, formen part del deute financer de les CA. En conseqüència, l'amortització íntegra del seu capital i el pagament dels interessos generats són compromisos que han de complir-se sense cap excepció, perquè generaria incentius perversos de cara al futur i seria injust per a les CA que han complit en major grau els compromisos d'estabilitat fiscal i, per tant, utilitzat en menor mesura el recurs als mecanismes extraordinaris de liquidesa. Les dades demostren que no totes les CA s'han esforçat en el mateix grau en l'ajust fiscal, retallant per a això gastos, tractant de millorar l'eficiència en l'ús dels recursos, o fent ús de la seua capacitat normativa per a obtindre recursos addicionals. No obstant això, per a facilitar la gestió financera i de liquidesa de les CA, ajudar a la tornada progressiva de les CA als mercats i afavorir la reducció gradual dels passius acumulats, s'accepta que podria ser aconsellable escometre una reestructuració transparent del deute de les CA amb l'Estat, supervisada pel Banc d'Espanya i l'AIReF, ampliant els terminis de manera raonable i afegint, si és el cas, nous períodes de carència i fixant uns tipus d'interés favorables, que en cap cas podrien suposar una bonificació respecte del cost mitjà del deute de l'Estat. En tot cas, este suport hauria d'estar condicionat al compliment per part de les CA beneficiàries d'una sèrie d'objectius prèviament acordats de consolidació fiscal i compliment pressupostari."

<u>Redacció proposada:</u>

"70. La Comissió considera que els préstecs concertats fins ara amb l'FFCA i els seus antecessors, amb

independència del seu volum acumulat i de les causes que hagen motivat la seua sol·licitud, formen part del deute financer de les CA. En conseqüència, l'amortització íntegra del seu capital i el pagament dels interessos generats són compromisos que han de complir-se sense cap excepció. No fer-ho generaria un risc greu de pèrdua de confiança en el deute de les AP espanyoles i incentius perversos de cara al futur. No obstant això, el compliment d'eixos compromisos ha de fer compatible la busca realista de solucions als problemes, atendre el seu origen i reconéixer els esforços reals que les diferents CA han fet per a complir els compromisos d'estabilitat fiscal. Les dades demostren que no totes les CA s'han esforçat en el mateix grau en l'ajust fiscal. Es diferencien en les seues retallades de gastos, tractant de millorar l'eficiència en l'ús dels recursos, o en quant han fet ús de la seua capacitat normativa per a obtindre recursos addicionals. També es diferencien en el fet que els ingressos per unitat de necessitat de les comunitats han sigut i són dispars. Totes eixes circumstàncies han influït en l'esforç d'ajust de les CA i en la mesura que cada una ha utilitzat el recurs als mecanismes extraordinaris de liquidesa. Prenent-les en consideració, per a facilitar la gestió financera i de liquidesa de les CA, ajudar a la tornada progressiva de les CA als mercats i afavorir la reducció gradual dels passius acumulats, la Comissió accepta que podria ser aconsellable escometre una reestructuració transparent del deute de les CA amb l'Estat, supervisada pel Banc d'Espanya i l'AIReF, ampliant els terminis de manera raonable, afegint, si és el cas, nous períodes de carència i fixant uns tipus d'interés favorables, que en cap cas podrien suposar una bonificació respecte del cost mitjà del deute de l'Estat. Este suport hauria d'estar condicionat al compliment per part de les CA beneficiàries d'una sèrie d'objectius prèviament acordats de consolidació fiscal i compliment pressupostari."

JUSTIFICACIÓ DEL VOT PARTICULAR

Introducció

En el període de vigència de l'actual model de finançament, els problemes d'inestabilitat pressupostària i financera de les comunitats han sigut greus. En conjunt, les CA de règim comú han triplicat el seu deute entre 2009 i 2016, i superen en este exercici els 260.000 milions d'euros. Els mercats es van tancar per a la majoria de les CA a partir de la segona mitat de 2010, que han recorregut àmpliament des de 2012 — encara que amb intensitat molt diferent— als mecanismes extraordinaris de liquidesa habilitats per l'Estat per a finançar els seus dèficits i les desviacions del mateix respecte dels objectius.

El creixement de l'endeutament ha sigut continu malgrat els ajustos de gasto duts a terme i de la recuperació dels ingressos que s'ha produït al tornar a créixer a l'economia, a partir de 2013. Els dèficits s'han reduït gradualment, però els objectius assenyalats a les CA s'han incomplit en molts casos. A l'avaluar les causes d'eixos incompliments i els seus possibles remeis, cal tindre en compte els ingressos i els gastos de les comunitats, i que la fixació d'objectius d'estabilitat pressupostària i la distribució del dèficit entre les AP, i en particular entre les diferents CA, no ha atés criteris raonables de factibilitat, equitat i regla de gasto, com ha assenyalat reiteradament l'AIReF.

Les diferències entre CA, pel que fa a la magnitud dels seus dèficits i deutes i el compliment en els últims anys dels objectius d'estabilitat associats al procediment de dèficit excessiu, són substancials. Entre les circumstàncies particulars de les comunitats que influïxen en eixes diferències cal assenyalar els seus diferents nivells d'endeutament a l'arribar la crisi i, sobretot, la incidència en els seus dèficits dels diferents nivells d'ingressos i de gastos per habitant i/o per habitant ajustat de cada comunitat. Eixe conjunt de circumstàncies és rellevant per a valorar la situació i orientar els remeis als problemes existents atenent el binomi equitat-factibilitat. L'escassa factibilitat dels objectius de dèficit assenyalats a les comunitats en general i a algunes en particular ha condicionat substancialment el seu compliment i les valoracions de les desviacions observades. En este context, no té sentit considerar punible l'incompliment d'objectius inassolibles i, també, finançar qualsevol desviació dels objectius amb independència de les seues causes. Tampoc és raonable limitar l'avaluació de l'esforç d'ajust a les reduccions de gasto, ignorant les accions (o omissions) pel costat dels ingressos. Cal tindre present, en este sentit, que —en els termes de la redacció actual del paràgraf que es proposa esmenar— hi ha comunitats que són assenyalades per haver complit pitjor el dèficit i haver recorregut més a FFCA que altres, o per haver reduït menys els seus gastos. Tanmateix, tot això succeïx al mateix temps que continuen gastant menys que unes altres per habitant o per unitat de necessitat, de manera que es pot dir que estan fent més esforç de manera permanent que altres, i no menys, i que, com que no s'assenyala, s'ignora que eixes comunitats disposen de menys recursos.

Necessitat de reestructuració del deute de les comunitats

A conseqüència del fort increment de l'endeutament des que va esclatar la crisi, bastants CA s'enfronten a un greu problema de sostenibilitat del deute i, en conseqüència, és necessari plantejar-se de manera realista quan podrien acudir al mercat per si mateixes a obtindre finançament, permetent un tancament ordenat dels mecanismes extraordinaris de liquidesa, i quines condicions hauran de complir per a això, en particular si és necessària una reestructuració i de quines característiques.

Una reestructuració és necessària quan el deutor ha perdut l'accés als mercats i es considera desitjable que el recupere, en lloc de romandre indefinidament dependent d'una font de finançament extraordinari o de fer fallida. Eixe és el cas de les comunitats, per les implicacions que una situació com l'actual o la fallida d'alguna tindria per a un funcionament de l'Estat autonòmic. La reestructuració es pot limitar a ampliar el venciment del deute quan el finançament disponible és insuficient per a complir el calendari de venciments (il·liquidesa), però no ho és si el problema és de solvència. En este cas el deutor no és capaç de fer front al pagament del valor present del deute, i la reestructuració ha d'incloure una reducció del

deute perquè esta torne a ser sostenible. Per a quantificar si la condonació de part del deute és necessària o no, es requerix projectar l'evolució del deute en diferents escenaris a mitjà termini, en funció de les variables que preveu l'equació de sostenibilitat —la ràtio deute/PIB de partida, el tipus d'interés, la taxa de creixement del PIB i el superàvit primari necessari per a estabilitzar la xifra d'endeutament. Els organismes internacionals recomanen que la reestructuració siga abordada tenint en compte totes les variables referides, atés que totes influïxen en el resultat final, i abordar-la de manera ràpida i realista, evitant optar per reestructuracions insuficients que prolonguen la inestabilitat financera.

Estos principis generals són d'aplicació necessària per a aconseguir la sostenibilitat del deute autonòmic i valorar les possibilitats efectives d'eliminar els mecanismes extraordinaris de finançament actuals. Les dos qüestions han de considerar-se dos cares de la mateixa moneda, tenint presents els nivells d'endeutament existents i que es considera necessari assolir, les perspectives dels tipus d'interés i els determinants del saldo primari. En relació amb l'últim, és necessari advertir que un d'eixos determinants serà el volum de recursos que aporte el nou SFA, i l'altre, les trajectòries d'ajust factibles dels gastos que, no convé oblidar-ho, són majoritàriament servicis públics fonamentals. Des d'eixa perspectiva àmplia, la negativa *a priori* a la realització de quitacions pot conduir a defendre una trinitat impossible si, juntament amb eixa afirmació, se situen altres dos pretensions: que no s'eleve la pressió fiscal i no es retalle l'estat de benestar.

La LOEPSF establix un nivell de referència del deute públic de cada una les CA del 13 % del seu PIB regional, fet que requerix una reducció substancial del nivell actual endeutament mitjà del conjunt de les comunitats, que és el doble d'eixa xifra. Però algunes comunitats multipliquen àmpliament l'objectiu referit, i això allunya les possibilitats d'aconseguir-lo diverses dècades. Ara bé, cal tindre en compte que els recursos d'una comunitat no depenen només del seu PIB, sinó del conjunt dels mecanismes d'anivellament i de redistribució de l'SFA que operen a través de diferents fons. No cal dir que uns instruments i altres afecten substancialment els ingressos per habitant o per habitant ajustat de cada comunitat. Eixa és una raó de pes per a parar atenció a la ràtio deute/ingressos no financers, com fan les agències de ràting. Este indicador oferix un orde diferent quant a la gravetat dels problemes de les diferents comunitats, perquè algunes milloren (empitjoren) —quan en el primer indicador resulten afectades per un PIB baix (alt)— i altres empitjoren (milloren) —quan resulten afectades perquè reben baixos (alts) ingressos per habitant del sistema de finançament.

En tot cas, l'esforç de consolidació fiscal necessari per a aconseguir en una ràtio deute/PIB del 13 %, o col·locar les comunitats per davall d'una ràtio deute/ingressos no problemàtica per als mercats, exigix superàvits primaris anuals —diferències entre ingressos i gastos no financers, nets d'interessos— per a la mitjana de les CA del 0,2 % del PIB fins a 2030. En algunes comunitats el saldo primari addicional necessari supera molt eixa mitjana: la Comunitat Valenciana el multiplica per 6; Catalunya, per 5; Múrcia i Castella - la Manxa, per 4, i Extremadura i Illes Balears el dupliquen. Això implica que en algunes CA el seu superàvit primari hauria de superar durant més d'una dècada el 5 % dels seus gastos i, si s'inclouen les càrregues financeres, el superàvit pressupostari necessari arribaria al 10 % dels gastos, comptant amb tipus d'interés molt baixos. Es tracta d'objectius que semblen missió impossible amb els actuals nivells de finançament de l'SFA i amb la pretensió de mantindre l'estat del benestar als seus nivells actuals, especialment en les

comunitats que ja gasten per davall de la mitjana. L'AIReF estima que l'horitzó en què s'assoliria l'objectiu del 13 % podria tardar a aconseguir-se en algunes comunitats més de quatre dècades, fet que implica la negació d'una autonomia financera real durant més d'una generació.

En suma, la recuperació de les condicions de sostenibilitat d'algunes comunitats sembla difícil sense augments importants dels seus ingressos, ajustos substancials dels seus gastos i/o reestructuracions profundes dels seus deutes. Negar que esta última possibilitat incloga quitacions no sembla realista i associar-la a un problema d'ajust insuficient dels gastos i el conseqüent risc moral constituïx una simplificació que resta objectivitat a la valoració.

Reestructuracions: criteris

Per a orientar les reestructuracions amb realisme, un primer enfocament considera les solucions des d'una perspectiva estrictament financera, avaluant la quitació necessària per a resoldre la insolvència, si és el cas, així com la resta de condicions que permetrien reduir l'endeutament sense patir problemes irresolubles de liquidesa. Un segon enfocament es pregunta, a més, sobre les causes de la insolvència, distingint les que han estat completament controlades per les comunitats fent-les úniques responsables de l'endeutament resultant —fet que introduïx en el rescat el problema de *risc moral*— d'altres causes que no són imputables a les comunitats.

En relació amb el segon enfocament, al valorar les causes de l'endeutament caldria tindre en compte (vegeu el capítol 1, gràfic 9) que la insuficiència dels recursos de l'SFA ha sigut clara després de l'arribada de la crisi, tant per a cobrir el gasto efectiu en servicis públics fonamentals (SPF) com per a atendre els nivells de gasto derivats de l'evolució de les necessitats que ha tingut lloc, siguen estes estimades segons la població o la població ajustada. Les xifres acumulades que es deriven d'eixes insuficiències entre 2009 i 2015 se situen entre 180.477 i 191.498 milions d'euros, segons els criteris que detalla el quadro 1, sent totes superiors a l'increment de l'endeutament de les CA de règim comú en eixos anys (173.958 milions d'euros).

Quadro 1. Deute i insuficiència global de recursos del model de finançament per a servicis públics fonamentals. 2009-2016
(Milions d'euros)

	Deute de les CA de règ. comú	Insuficiència de recursos per a finançar els servicis públics fonamentals en relació amb:		
		(*a*) Gasto efectiu	(*b*) Gasto evolucionat segons la població	(*c*) Gasto evolucionat segons les necessitats
2009	89.522	33.837	28.456	28.456
2010	117.479	19.243	18.472	18.948
2011	137.842	20.905	22.815	23.774
2012	179.076	27.892	23.649	25.025
2013	199.104	21.122	27.130	28.093
2014	225.829	18.838	21.637	23.681
2015	250.441	21.937	19.645	22.183
2016	263.480	19.713	18.674	21.337
Acumulat 2009-2016	**173.958**	**183.487**	**180.477**	**191.498**

Font: Banc d'Espanya, MINHAP, IGAE i elaboració pròpia.

Certament, el deute de les CA hauria pogut créixer menys incorrent menys en els dèficits que el van generar. Però un dèficit inferior hauria requerit més ajustos de gasto dels realitzats—situant-lo encara més per davall del gasto per unitat de necessitat inicial— i/o més capacitat de generar ingressos. Este segon instrument l'ha utilitzat una part de les CA però, en general, en l'ús d'este han estat condicionades, sobretot, per les circumstàncies generals de l'economia, però també per les limitacions de la seua autonomia fiscal en matèria d'imposició indirecta que l'informe ha assenyalat. Addicionalment, en matèria d'ingressos s'ha vist limitada per criteris de l'AGE en l'aplicació de l'SFA vigent dels quals s'han derivat reduccions significatives d'ingressos per a les comunitats (Fons de Suficiència negatiu, Fons de Competitivitat parcialment aplicat). Alguns d'eixos criteris han esterilitzat els augments d'ingressos per a les comunitats que es derivaven de les reformes de la imposició indirecta.

A l'avaluar la insuficiència de recursos per a prestar els servicis, i en particular els SPF, com a causa principal de l'endeutament s'ha de considerar, a més, que les diferències entre comunitats són molt importants, tant en els nivells inicials de deute (2009) com els finals (2016) i també en les variacions en el període (2009-2016). És pertinent considerar quines són les causes de les diferències inicials i també quina part dels increments de deute serien explicables per les insuficiències de recursos acumulades en cada comunitat en este període, derivades de les limitacions dels criteris de suficiència i anivellament de les necessitats de totes les comunitats considerats pel model actual.

Per a un mateix nivell de gasto unitari, com més reduït és el finançament per habitant o per habitant ajustat d'una comunitat més capacitat explicativa de l'increment del seu endeutament té la insuficiència de recursos. D'altra banda, en les comunitats en què el control del gasto ha sigut més intens, i este s'ha situat per davall de l'estimat a partir de les necessitats o del gasto mitjà, i això ha contribuït també a frenar l'endeutament. La importància dels dos factors en cada una de les comunitats ha sigut diferent i és rellevant per a valorar les causes dels problemes de sostenibilitat del seu endeutament.

Quadro 2. Condicionants del deute de les CA de règim comú
(Milions d'euros)

	Deute 2009 (1)	Insuficiència de recursos del model per a garantir el gasto en SPF per necessitats (Acumulat 2009-2016) (2)	Infrafinançament (-)/Sobrefinançament (+) a iguals recursos per habitant ajustat (acumulat 2009-2016) (3)	Desviació del gasto efectiu en SPF respecte del gasto segons necessitats (acumulat 2009-2014) (4)	Deute 2016 (5)
Andalusia	10.062	36.155	-5.712	-3.911	33.350
Aragó	1.890	5.091	1.505	-178	7.486
Astúries	1.080	4.065	1.230	882	4.094
I. Balears	3.571	5.023	724	-1.657	8.573
Canàries	2.352	5.493	950	-2.475	6.804
Cantàbria	662	489	2.302	1.224	2.890
Castella - la Manxa	4.288	8.455	-132	2.170	14.055
Castella i Lleó	3.227	8.418	3.592	50	11.316
Catalunya	25.661	36.893	-1.628	2.250	75.098
C. Valenciana	16.113	26.999	-6.875	-273	44.658
Extremadura	1.086	1.649	2.625	1.582	4.059
Galícia	4.859	10.214	2.135	-1.849	10.854
Madrid	12.822	35.746	-973	-6.027	30.451
Múrcia	1.340	6.512	-984	1.936	8.305
La Rioja	507	295	1.240	137	1.487
Total règ. comú	**89.522**	**191.498**	**0**	**-6.140**	**263.480**

Font: MINHAP, IGAE i elaboració pròpia.

El quadro 2 sintetitza la importància de cada un d'estos factors en cada comunitat, i mostra la influència en l'endeutament en 2016 del nivell de deute inicial (columna 1), la insuficiència general de recursos de totes les comunitats per a satisfer les necessitats en servicis públics fonamentals en el període (columna 2) i l'increment (decrement) de l'endeutament derivat dels menors (majors) ingressos per unitat de necessitat proporcionats per l'SFA a cada comunitat (columna 3). Algunes comunitats han reduït (augmentat) la seua insuficiència de recursos i el seu deute mitjançant un menor (major) nivell de gastos per unitat de necessitat (columna 4). El resultat final de tot això és el deute en 2016, però les dades d'algunes columnes només permeten arribar a 2014 i estes no han de sumar-se.

Orientacions per a la reestructuració del deute públic autonòmic

A la vista de les xifres, perquè el deute autonòmic permeta la tornada al mercat de les comunitats es requerix molt probablement en algunes una reestructuració d'este que incloga quitacions. A més, en la mesura que els excessos de gasto tenen una escassa capacitat d'explicar el problema, reduir les referències a eixe factor, com fa el paràgraf qüestionat, esbiaixa la valoració del problema.

La reestructuració, incloent si és el cas la condonació d'una part del deute, s'hauria de dissenyar seguint criteris objectius per a minimitzar els seus inconvenients, a partir de tres referències: a) la insuficiència de recursos de l'actual sistema de finançament per a cobrir els servicis públics fonamentals que oferixen les comunitats, tenint en compte si l'SFA que s'acorde oferix, o no, perspectives d'una millora significativa

dels recursos; b) l'infrafinançament relatiu patit per algunes CA en els successius models de finançament; i c) el traspàs dels llindars de la ràtio deute/ingressos corrents que les agències de ràting i els mercats consideren condicionants de l'accés a estos. Un altre criteri que cal tindre en compte hauria de ser, per descomptat, evitar la condonació de la part de l'endeutament diferencial de les comunitats que es deriva de la seua superior propensió relativa al gasto, que és la part de l'endeutament a la qual es pot associar clarament un problema de risc moral.

Prenent com a referència estos criteris i les dades que oferix el quadro 3, la reestructuració podria prevore els dos trams que proposa el paràgraf 71 de l'informe: a) un percentatge comú per a totes les comunitats de l'increment del deute derivat de la insuficiència de recursos patit per a finançar els SPF en el període 2009-2016; b) el deute derivat de les insuficiències relatives de finançament patides per algunes comunitats en el passat i que, malgrat que els seus gastos primaris homogenis han sigut inferiors a la mitjana per habitant ajustat, tenen més dificultats per a tornar als mercats. En el període 2009-2016 eixes insuficiències representen més de 18.000 milions d'euros, però en alguns casos els problemes es prolonguen cap arrere perquè les insuficiències es mantenen en successius models en forma de finançament per habitant inferior a la mitjana. Es tracta d'una circumstància també que cal considerar perquè explica les diferències de deute que ja existien en 2009. Així, per exemple, les insuficiències acumulades des de 2002 —any en què es completa la descentralització de totes les competències regionals— ascendixen a 31.495 i es concentren en la Comunitat Valenciana, Andalusia, Catalunya, Madrid, Illes Balears, Múrcia i Castella - la Manxa.

Quadro 3. Referències per a reestructurar el deute de les CA de règim comú
(Milions d'euros)

	Deute 2016 (1)	Saldo pendent del deute corresponent als mecanismes extraordinaris de liquidesa (acumulat 2012-2016) (2)	Insuficiència de recursos del model per a garantir el gasto en SPF per necessitats (acumulat 2009-2016) (3)	Infra (-)/ Sobre (+) finançament a iguals recursos per habitant ajustat (acumulat 2002-2016) (4)	Desviació del gasto primari homogeni respecte del gasto mitjà per unitat de necessitat (acumulat 2009-2015) (5)	Reducció mínima de deute per a tornar a accedir als mercats financers[1] 2015 (6)
Andalusia	33.350	22.552	36.155	-6.307	-1.705	-
Aragó	7.486	2.498	5.091	3.545	2.059	-522
Astúries	4.094	1.443	4.065	2.512	3.139	-
I. Balears	8.573	5.835	5.023	-1.262	-191	-3.016
Canàries	6.804	4.434	5.493	1.308	294	-
Cantàbria	2.890	1.865	489	5.325	2.245	-
Castella - la Manxa	14.055	9.765	8.455	-632	3.608	-4.027
Castella i Lleó	11.316	2.053	8.418	7.584	2.209	-
Catalunya	75.098	50.037	36.893	-3.612	3.107	-34.015
C. Valenciana	44.658	34.224	26.999	-15.239	-5.884	-21.587
Extremadura	4.059	1.845	1.649	5.418	5.063	-
Galícia	10.854	3.384	10.214	2.938	-182	-
Madrid	30.451	1.924	35.746	-2.699	-15.609	-1.258
Múrcia	8.305	6.463	6.512	-1.745	1.060	-1.442
La Rioja	1.487	273	295	2.866	787	-
Total règ. comú	**263.480**	**148.595**	**191.498**	**0**	**0**	**-65.867**

[1] Segons la metodologia de Standard & Poor's una ràtio deute/ingressos corrents superior al 180 % dificulta considerablement l'accés de les regions als mercats financers internacionals. La reducció mínima es calcula com el volum de deute que hauria de reduir-se per a assolir este nivell mantenint constants els ingressos corrents.

Font: Banc d'Espanya, MINHAP, IGAE i elaboració pròpia.

Pel que fa a la tercera referència, la reducció del deute de qualsevol comunitat hauria de permetre-li situar la seua ràtio deute/ingressos corrents en els nivells compatibles amb la tornada als mercats. En un escenari de creixement del PIB, sense considerar els recursos addicionals que puguen derivar-se de la reforma de l'SFA, tornar a nivells d'eixa ràtio inferiors al 180 % exigix una absorció de 65.000 milions d'euros de deute de les CA per part de l'Estat.

Tant les quitacions com l'allargament de terminis i el manteniment de tipus baixos tenen implicacions per a l'Estat que, per part seua, està molt endeutat. Les raons per a prevore la reestructuració malgrat això són diverses. Una fonamental és que el deute assumit per l'Estat per a cobrir el seu propi dèficit o finançar els mecanismes extraordinaris de liquidesa de les comunitats en estos anys ha resultat compatible amb l'accés als mercats del deute del Regne d'Espanya, almenys en les condicions favorables creades per l'autoritat monetària en estos anys. L'experiència sembla confirmar que el ràting d'un Estat té un component important que sol denominar-se *marc institucional* i valorat de manera global, que en cas de reestructurar-se el deute, si el deute agregat de les AP no canvia, el risc del país pot mantindre's invariable. Una segona raó s'associa a la posició central de l'AGE quant al disseny del sistema fiscal i la política d'estabilitat: l'ha dotat davant dels mercats financers d'un plus de reconeixement de capacitat fiscal

efectiva. Eixe plus no es reconeix, en canvi, a les CA en proporció als ingressos tributaris dels quals són titulars nominalment, probablement per les limitacions que patixen en matèria d'autonomia fiscal en l'àmbit de la imposició indirecta i també en la gestió tributària, les dos assenyalades en l'informe.

En estes circumstàncies, l'última i decisiva qüestió que cal valorar és si es considera convenient i necessària la tornada de les CA als mercats financers perquè estos operen de nou com a referència bàsica de la disciplina en les seues decisions de gasto, juntament amb una autonomia fiscal reforçada. En eixa valoració no convé oblidar, no obstant això, que la capacitat dels mercats de disciplinar financerament *ex ante* les administracions públiques ha resultat limitada en el passat i les conseqüències de fer-ho *ex post* són greus i doloroses. Per esta raó, és important que les mesures de sanejament no siguen el punt de partida de polítiques de gasto de les comunitats que suposen nous increments de l'endeutament, sinó que contribuïsquen a millorar la seua estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera. Des d'eixa perspectiva, per a millorar la cultura de responsabilitat financera de les administracions el deute de les quals es reestructura i com a contrapartida de la compensació de part dels seus deutes, les CA rescatades haurien d'assumir compromisos de disciplina fiscal i supervisió que, en casos d'incompliments d'objectius establits de manera realista, prevegen sancions.

VOT PARTICULAR PRESENTAT PEL SR. ARTURO MELIÁN GONZÁLEZ, EXPERT PROPOSAT PER LA COMUNITAT AUTÒNOMA DE CANÀRIES

El punt 71 del capítol 5, dins de l'apartat dedicat a l'estabilitat pressupostària i a la sostenibilitat financera, arreplega l'opinió d'una part de la Comissió que estima que podria ser necessària una reducció del deute per a facilitar la tornada de les CA al mercat. Coincidisc amb esta part de la Comissió que esta no hauria de ser una opció a descartar, tenint en compte les excepcionals circumstàncies derivades de l'última recessió i el seu impacte en els recursos de les CA.

No obstant això, en este paràgraf es proposa, concretament per al denominat segon tram, que este "cobriria els increments de deute derivats de les insuficiències de finançament relatives patides per algunes comunitats CA i que, malgrat que els seus gastos primaris homogenis han sigut inferiors a la mitjana per habitant ajustat, a causa d'eixe infrafinançament tinguen més dificultats per a tornar als mercats".

És a dir, per a l'accés a este segon tram per a la cancel·lació del deute autonòmic es connecta haver tingut un finançament relatiu inferior amb els increments de deute de les CA i les dificultats que tinguen les mateixes per a l'accés als mercats.

Esta proposta, des del meu punt de vista, seria contradictòria amb l'afirmació que s'arreplega al principi d'este punt 71, que assenyala que la reducció del deute "hauria d'evitar, en tot cas, cobrir la part de l'endeutament diferencial de les CA derivada d'una major propensió relativa al gasto, perquè en esta part es concentra clarament el problema de risc moral".

Així, en la mesura que per a la concreció d'este segon tram es consideren els increments de deute que s'hagen registrat en cada CA i les seues majors o menors dificultats d'accés als mercats, es podria incórrer en una penalització a les CA que, malgrat tindre un finançament inferior a la mitjana, han registrat un augment inferior del seu deute públic per haver implementat mesures de més abast siga en l'ajust dels seus gastos o per a l'elevació dels seus ingressos tributaris.

En la taula 1 es mostren els índexs de finançament procedent de l'SF en termes normatius i a competències homogènies per habitant ajustat, en què s'aprecia que hi ha diferències entre les CA. D'altra banda, en la taula 2 es mostren els valors de la ràtio deute públic i PIB, per al qual també hi ha diferències entre les diferents CA. La correlació entre estos dos indicadors és negativa, si bé no és elevada (per a cap any és superior al -0,4). El gràfic 1 relaciona al seu torn l'assenyalat índex de finançament en mitjana per al període 2009-2015 amb l'increment de deute públic des del final de 2008 fins a 2015. En este gràfic es pot observar clarament que no totes les CA amb un índex de finançament inferior a la mitjana (100) han experimentat el mateix increment de deute públic. Tot això té l'origen en les diferències entre CA no només quant als recursos de què han disposat, sinó també en els gastos que han realitzat i en les mesures que han aplicat per a l'elevació dels primers i la contenció dels segons.

Amb la finalitat de no generar incentius perversos per al futur, les ajudes que es concedisquen, si és el cas, per a la cancel·lació del deute no han de premiar una propensió superior al gasto ni tampoc penalitzar la implementació de mesures de més abast per a complir les regles d'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera.

Per tot el que s'ha exposat, el paràgraf 71 hauria de quedar de la manera següent, eliminant la part que figura ratllada:

"71. La resta de la Comissió estima que l'avaluació de la reestructuració del deute podria concloure que la tornada al mercat de les CA requerix una reducció d'esta. Eixa compensació hauria d'evitar, en tot cas, cobrir la part de l'endeutament diferencial de les CA derivada de més propensió relativa al gasto, perquè en esta part es concentra clarament el problema de risc moral. La reestructuració podria considerar dos trams: el primer cobriria un percentatge comú per a totes les CA per la insuficiència de recursos patida per a finançar els servicis en el període 2009-2016; el segon cobriria ~~els increments de deute derivats de~~ les insuficiències de finançament relatives patides per algunes CA ~~i que, malgrat que els seus gastos primaris homogenis han sigut inferiors a la mitjana per habitant ajustat, a causa d'eixe infrafinançament tinguen majors dificultats per a tornar als mercats~~. Els dos trams podrien operar mitjançant la cancel·lació parcial dels préstecs concertats fins al moment amb l'FFCA i els seus antecessors. Estes reestructuracions haurien d'estar subjectes a la deguda condicionalitat per a assegurar que les CA beneficiàries convergixen cap a l'eliminació del dèficit estructural i al valor de referència del deute en els terminis que es fixen".

Taula 1. Índex de finançament normatiu a competències homogènies i per habitant ajustat
(per a la CA de Canàries s'inclou el valor normatiu del REF)

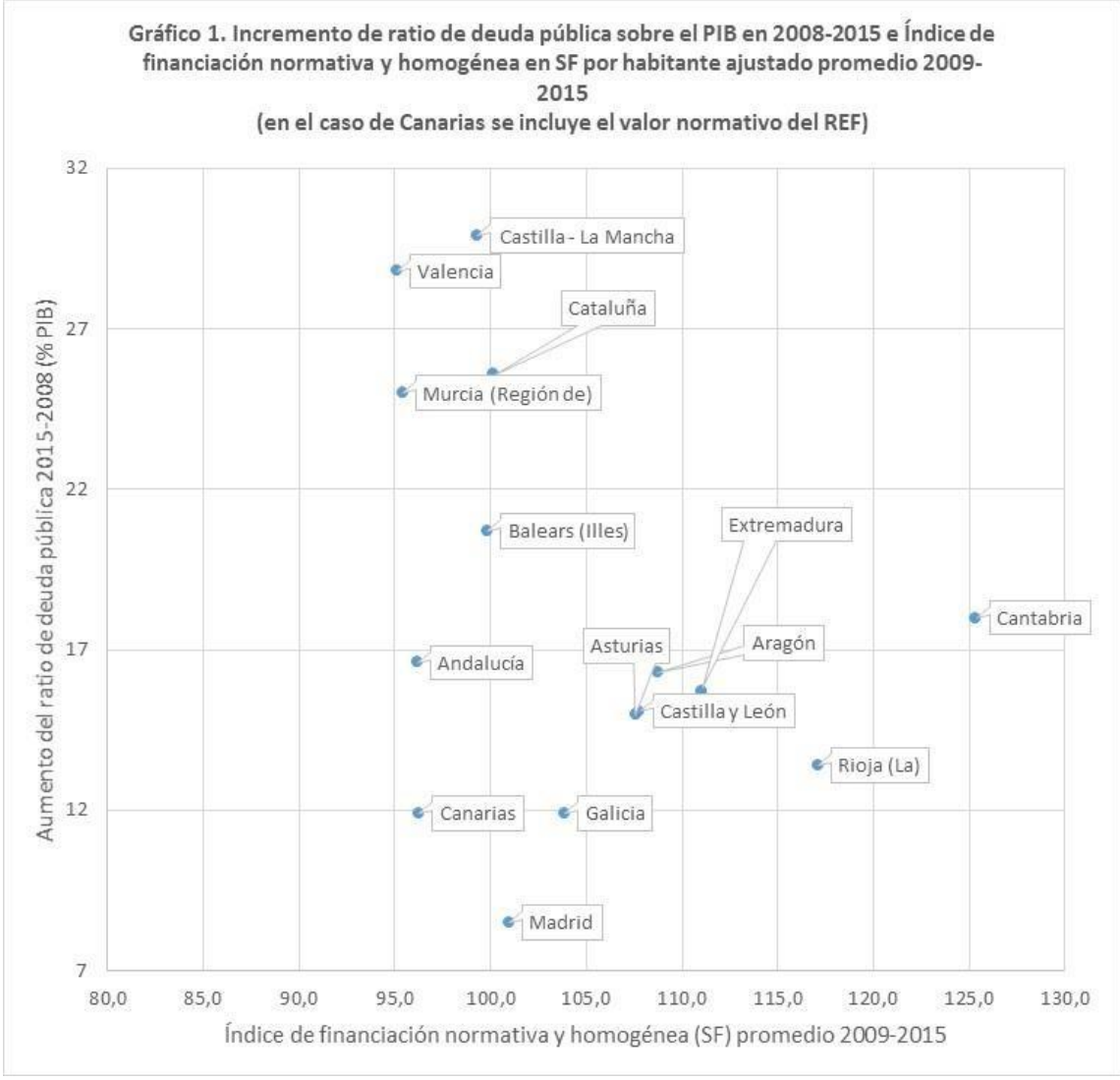
Comunitat autònoma	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**Mitjana 2009-2015**
Catalunya	103,58	99,97	100,27	99,65	98,93	99,07	99,63	100,16
Galícia	101,09	105,16	104,55	104,36	104,75	103,87	103,48	103,89
Andalusia	93,80	96,23	95,84	96,82	96,46	97,67	96,17	96,14
Astúries	104,96	108,88	108,51	108,28	108,15	107,22	106,95	107,57
Cantàbria	118,09	123,08	124,68	124,75	130,64	127,04	129,31	125,37
Rioja (La)	109,35	115,85	118,66	115,94	120,40	119,87	119,57	117,09
Múrcia (Regió de)	96,29	95,21	95,22	95,66	95,10	95,12	95,09	95,38
València	94,56	95,21	95,22	95,47	95,01	95,07	95,05	95,08
Aragó	104,82	107,78	110,59	110,32	108,17	109,76	109,87	108,76
	96,19	99,15	98,62	98,76				
Canàries **(1) (2)**	93,10	95,22	95,22	96,53	96,91	96,03	100,86	96,27
Extremadura	105,34	113,05	108,99	111,68	113,05	112,68	112,48	111,04
Balears (Illes)	99,38	99,97	100,94	100,07	99,39	99,58	99,63	99,85
Madrid	108,59	99,97	100,94	99,72	99,07	99,17	99,23	100,96
Castella i Lleó	104,62	109,22	108,56	108,01	108,67	107,75	107,70	107,79
Total CA	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	

Font: elaboració pròpia a partir de MINHAP (2017). (1) Els recursos derivats del REF no formen part de l'SF, i s'ha afegit als recursos de l'SF corresponents a Canàries a l'efecte de l'anàlisi i la proposta de les que són objecte el present vot particular. (2) Per a 2009 el valor normatiu del REF que es considera és 385.150,64 milers d'euros i no 509.538,25 milers d'euros. Este últim és el que figura en la liquidació de l'SF per a 2009 publicada en la pàgina web del Ministeri d'Hisenda i Funció Pública i és el resultat de considerar un import en concepte de compensació a l'Estat per la supressió de l'IGTE per 90.073,79 milers d'euros. No obstant això, l'import definitiu corresponent a esta compensació en 2009 ascendix a 214.461,4 milers d'euros, el qual figura en la notificació efectuada al respecte per eixe ministeri el 26 de juliol de 2011 i és el registrat comptablement en els comptes de la comunitat autònoma de Canàries. El valor normatiu del REF per a 2009 emprat en esta taula és el que resulta d'utilitzar este últim import per a la compensació per la supressió de l'IGTE.

Taula 2. Ràtios de deute públic a l'efecte del PDE sobre el PIB

Comunitat autònoma	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Diferència 2008-2015
Catalunya	10	12,7	17,5	22	26,8	30,1	32,8	35,6	25,6
Galícia	6,7	8,6	10,9	12,7	15,4	17,2	18,5	18,6	11,9
Andalusia	5,4	6,9	8,6	10,2	15,1	17,8	21,2	22	16,6
Astúries	3,2	4,8	7,4	9,6	12,5	14,8	16,9	18,2	15
Cantàbria	3,9	5,2	7,7	10,3	16,7	18,5	20,3	21,9	18
Rioja (La)	4,8	6,4	9,1	11,4	13,6	15,2	17	18,2	13,4
Múrcia (Regió de)	2,6	4,8	7,5	10,3	17,4	20,9	25,7	27,6	25
València	12,6	15,7	19,7	21,7	31,2	34,1	38,5	41,4	28,8
Aragó	4,3	5,5	8,4	10	14,2	16,5	18,4	20,6	16,3
Castella - la Manxa	6,4	10,9	15,6	17,8	27,2	31	36	36,3	29,9
Canàries	4,4	5,8	8	9,1	11,8	13,4	15,2	16,3	11,9
Extremadura	5	6,1	9,7	11,5	14,4	15,7	18,6	20,7	15,7
Balears (Illes)	9,9	13,7	17	18,3	23,9	27	29,7	30,6	20,7
Madrid	5,6	6,4	7,2	8,2	10,7	11,9	13	14,1	8,5
Castella i Lleó	4,6	5,8	8,3	10,5	14,8	16,4	18	19,7	15,1

Font: elaboració pròpia a partir de Banc d'Espanya (2017).



REFERÈNCIES

BANC D'ESPANYA (2017). Deute públic segons el Protocol de dèficit excessiu (PDE). https://www.bde.es/wbe/va/estadisticas/

MINHAP (2017). Informes sobre el finançament definitiu de les comunitats autònomes a través del sistema de finançament. http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx

VOT PARTICULAR PRESENTAT PER LA SRA. ELENA MANZANO SILVA, EXPERTA PROPOSADA PER LA COMUNITAT AUTÒNOMA D'EXTREMADURA

Amb el màxim respecte a l'opinió majoritària dels membres de la Comissió plasmada en este informe, formulem el següent vot particular als apartats 11, 18 a 46 i 52 a 65 del capítol IV, amb la intenció de reivindicar el desenrotllament d'un examen rigorós i detallat de les necessitats relatives de gasto de les comunitats autònomes i d'articular una estructura alternativa al model proposat que garantisca l'anivellament ple dels servicis públics i la suficiència financera autonòmica en la prestació de funcions i competències assumides conformement al marc constitucional establit.

Les dificultats que s'han posat de manifest durant els debats dels membres de la Comissió en la determinació de les necessitats relatives de gasto; la postura defesa de mantindre, amb algun matís, les variables existents, la legitimitat de la qual està seriosament qüestionada, la decisió de fer una referència breu i tímida a la necessitat d'efectuar una anàlisi en profunditat de les variables i les ponderacions que aproximen millor el cost de prestació de tots els servicis públics, tinguen estos la consideració de fonamentals o no, i l'estructura proposada del model de finançament futur, que no garantix igual a totes les comunitats autònomes el finançament dels costos citats, ens porten a pronunciar-nos de manera determinant sobre l'estructura del sistema proposat i el grau d'anivellament que ha de tindre.

Des d'un punt de vista jurídic, cal sostindre que els principis d'igualtat, autonomia financera, suficiència financera i la garantia d'un nivell mínim en la prestació de tots els servicis determinen la necessitat d'establir un sistema d'anivellament ple.

El principi d'igualtat és un dels valors superiors del nostre ordenament jurídic (art. 1 CE), la realització real i efectiva del qual correspon als poders públics removent els obstacles que dificulten la seua plenitud (art. 9.2 CE), amb el qual es garantix que tots som iguals davant de la Llei, sense que puga prevaldre cap discriminació per raó de naixement, raça, sexe, religió o qualsevol altra condició o circumstància personal o social (art. 14 CE). D'esta manera, la nostra constitució consagra el principi d'igualtat des d'una perspectiva formal (art. 14 CE) i material (art. 9.2 CE). La igualtat formal com a igualtat davant de la llei, amb la qual s'"imposa al legislador el deure de dispensar el mateix tractament als qui es troben en situacions jurídiques iguals, amb la prohibició de tota desigualtat que, des del punt de vista de la finalitat de la norma qüestionada, no tinga justificació objectiva i raonable, o que resulte desproporcionada en relació amb esta justificació" (STC 57/2005, FJ 3); i la igualtat material, com la necessitat que les diferents regulacions econòmiques i socials hagen de promoure la realització efectiva d'este principi. En matèria tributària, el principi d'igualtat s'arreplega en l'article 31 de la Constitució acompanyat dels principis de generalitat i capacitat econòmica, de manera que es considerarà vulnerat quan "sense justificació objectiva i raonable, índexs de capacitat econòmica idèntics són objecte d'un gravamen divers" (STC 54/2006, FJ 6), i el cas contrari, que els que es troben en situacions diferents se sotmeten a tributació de manera dispar, consagrant un tracte igual a iguals i desigual a desiguals.

El principi d'igualtat regix també el model d'organització territorial inclòs en el títol VIII de la nostra

constitució, i atribuïx a l'Administració general de l'Estat la competència exclusiva en "la regulació de les condicions bàsiques que garantisquen la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals" (art. 149.1.1 CE) i en la regulació de la Hisenda general (art. 149.1.14 CE).

Este model d'organització territorial s'articula sobre la base del principi d'igualtat, i queda perfilat en la noció d'autonomia, entesa com el mitjà a través del qual comunitats específiques adquirixen una representació política distintiva, especialitzats organismes i estructures, per a cuidar els seus interessos amb la intenció de minimitzar la distància entre les autoritats governants i els ciutadans.

Esta autonomia de les entitats subcentrals en el marc del seu propi finançament suposa la facultat de decisió en l'obtenció de recursos i en el gasto d'estos amb la finalitat de desenrotllar les activitats que se'ls encomanen, assegurant la seua suficiència financera "per al desenrotllament i l'execució de les seues competències" (art. 156. 1 CE). Com ha reiterat el Tribunal Constitucional, la suficiència financera va íntimament lligada a la noció d'autonomia financera dels ens territorials, instrument indispensable per a la consecució de la seua autonomia política. Això exigix que estos ens disfruten de la plena disposició dels mitjans financers necessaris per a poder exercir, sense condicionaments indeguts i en tota la seua extensió, les funcions que se'ls han encomanat legalment; és a dir, per a possibilitar i garantir l'exercici de l'autonomia constitucionalment reconeguda en els articles 137 i 156 CE (per totes, STC 289/2000, de 30 de novembre, FJ 3; 96/2002, de 25 d'abril, FJ 2; 168/2004, de 6 d'octubre, FJ 4, i 179/2006, de 13 de juny, FJ 3).

Esta connexió entre la realització adequada del principi d'autonomia i la necessitat de garantir la suficiència financera autonòmica delimita la mateixa distribució competencial dels articles 148 i 149 de la Constitució Espanyola. L'exercici correcte de les competències assumides requerix disposar de mitjans de finançament suficients amb els quals cobrir les necessitats de gasto generades, així com garantir l'adequat nivell de prestació de béns i servicis als ciutadans de cada una de les autonomies, de manera que, com ha puntualitzat el Tribunal Constitucional, "per a poder valorar si una comunitat autònoma disfruta de recursos suficients, cal atendre, en primer lloc, les competències que té atribuïdes, i, en segon lloc, el conjunt de recursos de què puguen disposar (per totes, STC 109/2011, de 22 de juny, F. 5)".

En línia amb la interpretació constitucional, la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA), conté una remissió explícita al principi de suficiència financera lligant-lo a la noció d'autonomia financera, al disposar que esta ha de portar-se a efecte d'acord amb "la suficiència de recursos per a l'exercici de les competències pròpies de les comunitats autònomes." (Art. 2. 1. *f*).

Sobre la base del que s'ha exposat, la suficiència financera es configura com una garantia institucional fundada en l'existència de mitjans o instruments d'obtenció de recursos amb els quals cobrir les necessitats de finançament dels ens territorials que disfruten d'autonomia. Garantia que ha de prestar l'Administració general de l'Estat "dins sempre de les reals disponibilitats econòmiques d'un sistema globalment presidit pel principi de solidaritat entre tots els espanyols" (STC 87/1993, d'11 de març; STC 135/1992, de 5 d'octubre); vetlant per l'establiment d'un equilibri econòmic, adequat i just entre les

diverses parts del territori espanyol, sense que les diferències entre els estatuts de les diferents comunitats autònomes puguen implicar, en cap cas, privilegis econòmics o socials (art. 138.2 CE).

Només un sistema que garantisca l'anivellament ple dels servicis assegura que els ciutadans residents en diferents territoris siguen tractats d'igual manera pel sector públic, i independentment del territori a on residisquen. Per contra, un model d'anivellament parcial es limita a garantir un nivell mínim en la prestació de servicis públics fonamentals, obviant la prestació de la resta dels servicis públics.

Dit d'una altra manera, el contribuent que residisca en una comunitat autònoma que dispose d'un nivell de renda o riquesa inferior haurà d'assumir que percebrà uns servicis públics fonamentals de menys qualitat que en altres regions o, fins i tot, entendre que estos no es prestaran en el seu territori de residència. També haurà d'acceptar que no tindrà accés a certs servicis no considerats fonamentals, o comprendre que haurà de fer un esforç fiscal més gran que els ciutadans d'altres comunitats autònomes per a poder accedir al mateix nivell dels béns i servicis públics autonòmics, sabent que a vegades arribar a eixe nivell d'esforç fiscal és impossible pels propis nivells de renda i riquesa de la regió.

En el model encara vigent regulat en la Llei 22/2009, de 18 de desembre, si es tinguera en compte, exclusivament, el mecanisme d'anivellament introduït a través del Fons de Garantia dels Servicis Públics Fonamentals (FGSPF), el resultat seria que s'aconseguix anivellar els servicis públics fonamentals a partir de la garantia d'un finançament idèntic per unitat de necessitat per a totes les comunitats autònomes de règim comú, i per a això es disposa del 75 % dels recursos tributaris definits en la norma, que proporcionen estes comunitats, més una aportació de l'Administració general de l'Estat.

Les conseqüències de l'absència d'anivellament de tots els servicis, i de la necessària disposició per a això de la totalitat dels recursos tributaris de les comunitats autònomes, mesurats en termes normatius, resulten molt perjudicials per als territoris que tenen menys potencial recaptatori. Un 25 % de la recaptació, que és la part d'esta que té caràcter autònom, en una regió de menys capacitat fiscal, no aporta recursos rellevants a la seua hisenda, a diferència del que succeïx en les regions de més nivell de renda i de riquesa. Si comparem este 25 % amb les necessitats de gasto que requerix la prestació dels servicis públics no considerats fonamentals, tindrem posicions molt diferents i oposades, amb hisendes que no podran cobrir amb la primera partida les necessitats mencionades, i regions que disposaran de romanents de recaptació per ser esta molt superior a les necessitats presentades. Estes últimes, a més, podran decidir entre millorar, sobre el nivell mínim garantit pel sistema, el finançament dels servicis públics fonamentals, o beneficiar-se de les mesures normatives que puguen adoptar sobre els tributs de titularitat estatal que estiguen cedits, quan d'estes derive una reducció de la recaptació. Per contra, les regions de limitat potencial recaptatori voran limitades qualsevol de les decisions anteriors, i fins i tot voran limitada la seua capacitat per a millorar el nivell mínim de prestació dels servicis públics fonamentals a pesar que s'exercisca més pressió fiscal als seus residents.

En este context, tal com succeïx en el model actual i ha succeït en els sistemes anteriors, cal sostindre amb rotunditat que resulta necessari garantir la prestació dels servicis públics no considerats fonamentals, mitjançant la incorporació d'un mecanisme d'anivellament amb efectes similars a l'aconseguit per als servicis públics fonamentals a través de l'actual FGSPF. El funcionament d'este

mecanisme ha de basar-se en l'afectació d'un percentatge dels recursos tributaris de les comunitats autònomes, i una aportació de l'Administració general de l'Estat, que servisca per a finançar un import mínim per unitat de necessitat igual en totes les comunitats autònomes de règim comú. Esta unitat de necessitat ha de definir-se específicament, a partir de l'avaluació dels servicis que representa, i de les variables que aproximen el seu cost de prestació, amb una premissa de no subordinació d'estes a les considerades a l'efecte d'estandardització del cost dels servicis públics fonamentals.

D'altra banda, no pot oblidar-se que la previsió sobre el funcionament teòric del model de finançament actual, amb la hipòtesi de funcionament en exclusiva del mecanisme d'anivellament que introduïx l'FGSPF, pressuposa el mesurament correcte de les necessitats de gasto lligades a la prestació dels servicis públics fonamentals, mitjançant la definició d'una unitat de necessitat (població ajustada), que, segons consta en el paràgraf 10 del capítol IV d'este informe, es basa "en una fórmula senzilla, però que incorpora alguna de les variables amb un més impacte sobre la demanda dels principals servicis gestionats per les CA i sobre els seus costos unitaris de provisió".

Efectivament, la fórmula que ajusta la població a l'efecte de repartiment de l'FGSPF és senzilla i incorpora alguna de les variables amb més impacte sobre la demanda dels principals servicis gestionats per les CA. No obstant això, quan es tracta d'aproximar un cost estàndard de prestació dels servicis, que represente les necessitats de finançament d'un conjunt heterogeni de regions, amb realitats demogràfiques i territorials molt diferents, no pot prevaldre la senzillesa per damunt de la rellevància, ni podem conformar-nos a incorporar alguna de les variables amb més impacte en la demanda, si altres amb gran impacte en el cost no estan representades. Tampoc caben en l'aproximació d'un cost estàndard variables molt específiques, com la dispersió o la insularitat, que de cap manera representen un nombre suficient de les comunitats autònomes que hauran d'atendre les unitats de necessitat resultants.

Així mateix, es fa necessari establir criteris congruents de mesurament de la demanda, perquè la utilització de la variable població, la preponderància de la qual és irrenunciable, reflectisca, en tot cas, el nombre real de beneficiaris dels servicis públics el cost dels quals tracta d'aproximar-se. Esta congruència exigix, probablement, que es distingisca entre usuaris potencials i usuaris reals quan s'aproxima el cost de qualsevol servici públic: del sanitari a l'educatiu i universitari, o del de prestació de servicis socials de dependència als de manteniment d'infraestructures públiques. No té sentit que s'adopten criteris diferenciats atenent el tipus de servici, a pesar que els raonaments que justifiquen la separació proposada són admissibles per a qualsevol servici públic.

En definitiva, abans d'abordar qualsevol altra qüestió és necessari garantir la prestació de tots els servicis públics**,** mitjançant la incorporació al sistema dels oportuns mecanismes d'anivellament, que hauran de finançar-se a partir de l'assignació de recursos tributaris de les comunitats autònomes afectades pel model de finançament, i de la participació de l'Administració general de l'Estat; i que exigiran la determinació d'unes variables de necessitat que representen adequadament les particularitats de cada una d'estes comunitats autònomes o, en defecte d'això, identifiquen adequadament unes condicions demogràfiques i territorials, sobre les quals hi haja un consens suficient sobre la seua representativitat en relació amb la mitjana.

Només quan la garantia d'un nivell mínim de prestació de tots els servicis públics estiga resolta, caldrà discutir els aspectes del model de finançament actual que més dubtes planteja a alguns dels membres d'esta Comissió, referits al respecte del criteri de *statu quo* i a l'alteració de les posicions finals, mesurades en termes de finançament per habitant ajustat, respecte de la que correspon a cada comunitat autònoma en funció de l'aportació que realitza, mesurada en termes de recursos tributaris per habitant ajustat.

En el model vigent, el resultat, calculat en termes de finançament per habitant ajustat, informa sobre la relació existent entre els recursos totals percebuts i la població (ajustada) que es beneficia dels servicis públics fonamentals. A partir d'esta realitat, sovint es construïx una teoria que tracta de justificar el sobrefinançament de les comunitats que presenten una ràtio superior a la mitjana. Els fons percebuts al marge de l'FGSPF només tenen encaix des de la perspectiva mencionada anteriorment (preservació de l'*statu quo*), que no respecta uns criteris clars de repartiment. No obstant això, esta mateixa teoria sol obviar les debilitats que presenta la fórmula de càlcul de la població ajustada, com a aproximació del cost real de prestació de tots els servicis públics, i fins i tot dels servicis públics fonamentals. Si una comunitat autònoma rep més recursos a través de l'FGSPF, és perquè les variables que intervenen en el seu repartiment s'acomoden molt millor al seu perfil demogràfic i territorial que el d'aquelles que perceben menys per esta via, fet que no garantix que les seues necessitats de gasto siguen inferiors a les de les primeres. Per este motiu, cada euro addicional obtingut per les comunitats més ben representades en la població ajustada, a través d'aquell, quedarà automàticament ajustat a conseqüència que, normalment, també resultarà afectada la seua població ajustada, és a dir, el denominador de la ràtio que avalua el resultat; per consegüent, este últim no millorarà. Per contra, cada euro percebut fora de l'FGSPF es penalitzarà perquè millora extraordinàriament la ràtio final i, en conseqüència, es considerarà que, al marge de les raons que justifiquen la seua obtenció, que poden ser, entre altres, tractar d'esmenar algunes de les debilitats que planteja el mesurament de la població ajustada, proporciona un sobrefinançament il·legítim.

Este tractament injust empitjora doblement amb el model proposat en l'informe d'esta Comissió: en primer lloc, perquè continua adoptant-se com a principal indicador de necessitat la població ajustada definida en el model actual; i, en segon terme, perquè ara es realitza una assignació total dels impostos indirectes cedits al Fons Bàsic de Finançament (FBF), recursos que assolixen un pes recaptatori superior en regions a on el nivell de renda i riquesa dels residents és inferior, i això provoca un esforç de finançament superior sobre este fons. No té sentit que l'FBF, l'objectiu del qual és finançar la prestació dels servicis públics fonamentals, i garantir un nivell mínim igual en totes les comunitats autònomes, siga finançat en grau més alt per les regions que no poden garantir este nivell mínim amb els seus recursos tributaris.

En els models de finançament autonòmic aprovats fins ara, no s'ha dut a terme una identificació de figures tributàries concretes al nivell que es recomana en el capítol objecte d'este vot particular.

L'assignació que es realitza al referit FBF de la recaptació total dels trams autonòmics de l'IVA i IE que corresponga a les CA de règim comú i del percentatge que corresponga dels ingressos normatius

d'estes per les altres figures que s'integren en la cistella de tributs suposa un perjuí greu per a les regions a on el pes de la recaptació indirecta és superior al de la recaptació directa. L'esforç fiscal d'estes regions és molt superior i l'aparença posterior de sobrefinançament és més elevada, perquè requeriran més recursos a través del denominat Fons d'Anivellament Vertical (FAV) per a cobrir els gastos derivats del seu bagatge competencial.

En qualsevol cas, la inexistència d'un substrat científic adequat, o mínimament lògic, que done cobertura a la separació per tipus de tributs en la quantificació de l'FBF, concedix la mateixa validesa als resultats obtinguts per esta via, si estos es plantegen des d'una òptica contrària. Així, per a atendre els principis constitucionals de capacitat econòmica i progressivitat, seria més oportú distingir entre percentatges d'aportació tributària, que haurien de ser més o menys grans en atenció a la capacitat de cada territori. Per a això, proposem la utilització com a criteri que fixe el percentatge d'aportació de recursos en qüestió, la diferència entre el PIB *per capita* de cada regió respecte de la mitjana. La regió amb més PIB *per capita* hauria d'aportar, per exemple, el 80 % dels seus recursos tributaris i la regió amb menys PIB *per capita*, el 50 %. A la resta de comunitats autònomes podrien aplicar-se'ls percentatges que varien entre el màxim i el mínim indicats, calculats en funció de la major o menor distància amb la menys afavorida. Amb esta premissa, es reforçaria la idea de "propietat territorial dels recursos tributaris" que sembla presidir el model proposat en el capítol IV de l'informe, i encara que el més raonable és dotar l'FBF mitjançant l'assignació d'un percentatge determinat de tots els tributs, sense cap distinció, des d'una perspectiva coherent, la consideració dels territoris com a "subjectes passius", hauria de suposar l'exigència d'una aportació superior als territoris que presenten una capacitat superior.

Este plantejament és inqüestionable en l'àmbit personal a l'empara del que disposa l'article 31 de la Constitució. Quan examinem el precepte citat i estudiem el deure de contribuir al sosteniment dels gastos públics, veem com ha d'efectuar-se conformement a la capacitat econòmica de cada contribuent, mitjançant un sistema tributari just, inspirat en els principis d'igualtat i progressivitat. La progressivitat implica que contribuïsquen en grau més alt, de manera més que proporcional, aquells que tenen un nivell més alt de renda i de riquesa.

En resum del que s'ha exposat, som conscients que la fixació d'un grau d'anivellament constituïx una decisió eminentment política, però cal no oblidar que ha de ser una decisió que s'emmarque en els valors i els principis que sustenten el nostre estat i el nostre model de finançament autonòmic, fet que ens conduïx a la defensa de l'anivellament ple, això és, a l'assignació del 100 % dels recursos tributaris, mesurats en termes normatius, de cada comunitat autònoma, a la prestació de tots els servicis públics, que han de garantir-se amb un nivell de finançament idèntic per unitat de necessitat. Esta fórmula és l'única que pot garantir la prestació d'estos servicis en condicions equivalents en totes les comunitats autònomes.

A més, si les unitats de necessitat estan dissenyades adequadament, i estan representades per variables explicatives del cost estàndard, el finançament resultant per habitant ajustat no presentarà les diferències, aparentment, no justificades que s'observen en el model actual.

Amb la igualació de la capacitat fiscal que busquen els fons d'anivellament, s'aconseguix mantindre

els avantatges de la descentralització evitant els inconvenients, garantint que cada govern puga oferir els béns i els servicis que demanden els ciutadans a un nivell similar al de la resta de governs sense estar condicionat per les diferències de capacitat fiscal.

Tot això ens porta a sostindre amb rotunditat la necessitat de comptar amb un sistema d'anivellament ple que garantisca la prestació de tots els servicis públics amb un nivell equivalent en totes les comunitats autònomes, i no només un nivell mínim per als servicis públics fonamentals.

En este orde d'idees, defenem que en la reforma del sistema de finançament autonòmic que, si és el cas, s'acorde, prevalguen els aspectes següents:

- El principi de "propietat territorial dels recursos tributaris" no ha d'imposar-se.
- Les comunitats autònomes forals han de participar en els mecanismes d'anivellament que s'articulen.
- El percentatge d'anivellament dels recursos tributaris ha d'afectar igualment tots els tributs cedits i, davant de qualsevol plantejament de naturalesa diferent, ha d'imperar el criteri d'aportació diferenciada entre CA, atenent els principis de capacitat econòmica i progressivitat, és a dir, han d'aportar més els territoris amb una capacitat tributària superior.
- Els recursos anivellats han de garantir el finançament de tots els servicis públics fonamentals. Estos recursos han de completar-se amb aportacions de l'Administració general de l'Estat que incrementen l'import del finançament per unitat de necessitat, i garantisquen un nivell mínim de prestació de tots els servicis públics que avale un adequat estat de benestar.
- La transferència de competències ha d'acompanyar-se de finançament suficient per a prestar els servicis inherents a estes. Per consegüent, igual que sembla haver-hi consens sobre la necessitat de definir unes variables de necessitat que representen el cost de prestació dels servicis públics fonamentals, han de valorar-se igualment les necessitats de gasto lligades a la prestació de la resta de servicis.
- Esta valoració exigix la definició de variables de necessitat específiques, i la determinació d'un nivell mínim de prestació garantit pel sistema de finançament.
- Este nivell mínim hauria d'establir-se a partir del nivell mitjà que resultaria si s'assignara la totalitat dels recursos tributaris autònoms del sistema al finançament de les unitats de necessitat resultants per al conjunt de comunitats autònomes de règim comú.
- La diferència entre els recursos financers autònoms disponibles per a cada comunitat autònoma i el nivell de prestació mínim garantit hauria de finançar-lo l'Administració general de l'Estat.

Sobre la base del que s'ha exposat, proposem una nova redacció dels paràgrafs següents del capítol IV de l'informe:

11. A este efecte, es considera fonamental abordar una anàlisi en profunditat dels factors explicatius de les necessitats de finançament dels servicis públics, fonamentals i no fonamentals, a fi de

determinar les variables i les ponderacions que han de prendre's en consideració en el càlcul de les unitats de necessitat que servixen de base per al repartiment dels fons que garantixen un nivell mínim de prestació idèntic per a totes les CA. L'estructura del model de finançament que es propose ha de quedar subordinada a la definició prèvia de la població ajustada que servisca per a articular els mecanismes d'anivellament exigibles i per a mesurar els resultats finals de manera homogènia.

35. En esta secció s'oferix una proposta sobre l'estructura del nou model de finançament. D'acord amb el diagnòstic que arreplega el capítol 1 d'este informe, una vegada acordat un determinat equilibri vertical de partida es pretén simplificar l'estructura del sistema de finançament, fer-lo més transparent i dotar-lo d'un criteri explícit de repartiment entre CA.

36. El nucli del model estaria integrat per dos fons, el Fons de Garantia dels Servicis Públics Fonamentals (FGSPF) i el Fons de Garantia de la Resta de Servicis (FGRS). Un tercer Fons Complementari de Finançament (FCF) aportaria, a partir de necessitats de gasto concretes i determinades d'acord amb variables similars a les previstes per a les competències homogènies, recursos per al finançament de les competències singulars que hagen assumit només algunes comunitats.

37. L'FGSPF té per objecte assegurar que cada CA rep els mateixos recursos per unitat de necessitat per a finançar els servicis públics fonamentals essencials de l'estat de benestar. Es finançarà amb un percentatge de la recaptació total dels recursos tributaris que corresponen a cada CA, en termes normatius i degudament homogeneïtzats, i amb l'aportació corresponent de l'Administració general de l'Estat. S'inclourà també en este fons una aportació de les comunitats forals. L'FGSPF es distribuirà en proporció a la població ajustada regional, calculada de conformitat amb el resultat de l'anàlisi en profunditat que hauria de realitzar-se abans de l'aprovació d'un nou model de finançament, dels factors que incidixen en el cost de prestació dels servicis públics fonamentals, i de les variables que representen, amb un nivell de consens suficient, els citats factors de cost.

38. L'FGRS té per objecte assegurar que cada CA rep els mateixos recursos per unitat de necessitat per a finançar els servicis públics no considerats fonamentals. El Fons es finançarà amb una aportació de l'Administració general de l'Estat que permeta garantir el finançament d'estos servicis amb un nivell mínim que estarà representat per un percentatge de l'import unitari mitjà que podria finançar-se amb la totalitat dels recursos tributaris autònoms del conjunt de CA de règim comú, mesurats en termes normatius, i es repartirà en proporció a la població ajustada regional, entre les CA amb recursos tributaris autònoms inferiors a les necessitats garantides. Les variables emprades en l'ajust de la població hauran de ser representatives del cost de prestació d'esta mena de servicis i seran acordades amb un nivell de consens suficient.

Es proposa afegir el paràgraf següent com a nou número 39:

39. El percentatge dels recursos tributaris aportats per cada CA a l'FGSPF, l'aportació de l'Administració general de l'Estat a este i el percentatge sobre el cost mitjà dels servicis públics no considerats fonamentals que hagen de garantir-se a través de l'FGRS, s'acordaran en el si del CPFF.

Es proposa l'eliminació dels paràgrafs: 18 a 34 i 39 a 43. Els apartats 44 a 46 i 52 a 65, relatius a la posada en marxa del sistema, a l'índex d'evolució de l'aportació estatal i la referència a les entregues a compte, haurien d'adaptar-se al model proposat.

El sistema plantejat respon a la necessitat de simplificació del vigent, amb l'eliminació consegüent del Fons de Suficiència Global i dels Fons de Convergència, i la integració dels seus recursos en els fons proposats i en el Fons de Compensació Interterritorial, com a principal instrument de realització del principi de solidaritat interterritorial mitjançant el qual es canalitze la inversió territorialitzada de l'Administració general de l'Estat.

VOTS PARTICULARS PRESENTATS PEL SR. GUILLEM LÓPEZ I CASASNOVAS, EXPERT PROPOSAT PER LA COMUNITAT AUTÒNOMA D'ILLES BALEARS

Cap. 1. Punt 1

PER POSICIÓ CONTRÀRIA A L'AFIRMACIÓ QUE ESPANYA S'HA SITUAT ENTRE ELS PAÏSOS MÉS DESCENTRALITZATS DE L'OCDE (VOT PARTICULAR: NO EN TERMES D'INGRESSOS I DE RESPONSABILITAT FISCAL COM ASSENYALA OECD 2016 "MAKING FISCAL FEDERALISM WORK").

Cap. 2. Punt 10

VOT PARTICULAR: COM ES MENCIONA EN LA JUSTIFICACIÓ DEL MODEL ALTERNATIU, ES CONSIDERA INFACTIBLE LA PROPOSTA OPERATIVA DE L'IVA COL·LEGIAL I EN QUALSEVOL CAS ES CREE UNA FIGURA INAPROPIADA COM A SOLUCIÓ DE MILLORA DE LA RESPONSABILITAT FISCAL

Cap. 2. Punt 36

CONTRA L'ANIVELLAMENT TOTAL, PER ENTENDRE QUE DESVIRTUA L'AUTONOMIA I LA RESPONSABILITAT FISCAL EXIGIBLE EN UN MODEL QUE ASPIRE A SER DE CARÀCTER FEDERAL

Cap. 3. Punt 1.5

EN COHERÈNCIA AMB L'ALTERNATIVA EXPOSADA PEL FIRMANT, SI ES CREU ACONSELLABLE EL CANVI EN LA COMPOSICIÓ DE LA CISTELLA D'IMPOSTOS CONTRÀRIAMENT AL QUE EL TEXT ARGUÏX.

Cap. 3. Punt 6 A

EN COHERÈNCIA AMB L'APARTAT DE PROPOSTA DE MILLORA DE L'AUTONOMIA TRIBUTÀRIA COMENTAT EN L'ANNEX DEL MATEIX REPRESENTANT ES CONSIDERA QUE NO ÉS PROCEDENT L'HARMONITZACIÓ POSTULADA EN ESTE PUNT.

Cap. 3. Punt 6 B

LA FIXACIÓ D'UN MÀXIM EN L'IMPOST DE SUCCESSIONS ÉS CONTRARI EN BONA PART ALS PRINCIPIS TEÒRICS DE LA DESCENTRALITZACIÓ FISCAL.

Cap. 3. Punt 12

CONTRA LA RECOMANACIÓ D'ELIMINAR LA CAPACITAT NORMATIVA AUTONÒMICA SOBRE ELS MÍNIMS PERSONALS I FAMILIARS PER CONSIDERAR-LA CONTRÀRIA EN BONA PART ALS PRINCIPIS TEÒRICS DE LA DESCENTRALITZACIÓ FISCAL

Cap. 3. Punt 13

CONTRA L'APRECIACIÓ DE LA COMISSIÓ DE NO MODIFICAR UN REPARTIMENT A PARTS IGUALS EN L'IRPF, EN COHERÈNCIA AMB L'ALTERNATIVA EXPOSADA PEL FIRMANT

Cap. 4. Punt 9

VOT PARTICULAR: TAL COM S'EXPRESSA EN L'ANNEX CORRESPONENT, ES CONSIDERA QUE LA COMPLEXITAT DE LA VIA D'ESTIMACIÓ DE NECESSITATS FISCALS (CONCEPTE, DEFINICIÓ, ESTIMACIÓ, SEGUIMENT D'EVOLUCIÓ, PONDERACIÓ I AGREGACIÓ AMB ALTRES VARIABLES) O L'ANIVELLAMENT COMPLET QUE EL MODEL POSSIBILITA FAN POC RECOMANABLE EL MODEL PROPOSAT.

Cap. 4. Punt 17

VOT PARTICULAR: NO TÉ SENTIT LA PONDERACIÓ D'ÚS EN SISTEMES DE PROTECCIÓ UNIVERSAL.

Cap. 4. Punt 23

VOT PARTICULAR: LES CONSIDERACIONS DEL PARÀGRAF ASSENYALAT, A BANDA DE LA SEUA COMPLEXITAT, S'ALLUNYEN DEL QUE, D'ACORD AMB LA LLEI, ES RECONEIXEN COM A SERVICIS *BÀSICS* DE L'ESTAT DEL BENESTAR.

Cap. 4. Punt 37

VOT PARTICULAR: COM ES FONAMENTA EN L'ANNEX CORRESPONENT DE QUI SUBSCRIU ESTE VOT PARTICULAR, LA NO SINGULARITZACIÓ PER COMUNITAT AUTÒNOMA DE LES CAPACITATS FISCALS IMPUTADES FINS ARA PER L'INE SEGONS EL CONSUM RELATIU NO PERMET VISUALITZAR L'ANIVELLAMENT HORITZONTAL DE CADA COMUNITAT, I DILUÏX L'ORDINALITAT BASADA EN LES CAPACITATS FISCALS COM MÉS CORRECTAMENT S'HAVIA CONSIDERAT EN EL MODEL ANTERIOR.

Cap. 4. Punt 40

VOT PARTICULAR: L'ANIVELLAMENT COMPLET DE TOTS ELS SERVICIS, MÉS ENLLÀ DELS CONSIDERATS FONAMENTALS DE L'ESTAT DEL BENESTAR, ÉS CONTRÀRIA A LA CORRESPONSABILITAT FISCAL QUE S'ANUNCIAVA COM A PRINCIPI INSPIRADOR DE LA REFORMA.

Cap. 4. Punt 41

LA NO ELIMINACIÓ EXPLÍCITA DE LA CLÀUSULA DE *STATU QUO* ES CONSIDERA CONTRÀRIA AL QUE FINS I TOT RECOMANAVEN PART DELS HUI PROPONENTS DEL TEXT CONSENSUAT FINALMENT, PER LA QUAL COSA NO ES CONSIDERA ACCEPTABLE EL CANVI DE POSICIÓ DELS EXPERTS NI EL PARÀGRAF APROVAT.

Cap. 5 FCI. Punt 3-47

VOT PARTICULAR A L'ENTENDRE QUE NO S'ARREPLEGA SUFICIENTMENT LA NECESSITAT D'AVALUACIÓ DELS EFECTES DE LA REDISTRIBUCIÓ SOBRE LES BASES DE LA DESIGUALTAT PERSONAL I NO SOLS DE LA TERRITORIAL.

Cap. 5. Endeutament 4.2-70

VOT PARTICULAR: NO SEMBLA ACCEPTABLE QUE A CANVI DE LA REESTRUCTURACIÓ NECESSÀRIA DEL DEUTE, CAUSADA PER LES QÜESTIONS REFERIDES EN L'APARTAT ANTERIOR, I QUE A L'ENTENDRE DE QUI SUBSCRIU HAN SIGUT GENERADES PELS PROBLEMES DE SUFICIÈNCIA FINANCERA COMENTATS EN EL CAPÍTOL 2, L'ADMINISTRACIÓ GENERAL DE L'ESTAT SE SUBROGUE ARA EN PRERROGATIVES QUE CONDICIONEN LA MATEIXA SOLUCIÓ DEL PROBLEMA CREADA PER ESTA RESTRINGINT L'AUTONOMIA DE LES COMUNITATS.

ANNEX FINAL JUSTIFICATIU DE VOTS PARTICULARS QUANT AL MODEL ALTERNATIU PROPOSAT I PRESENTAT A LA COMISSIÓ. ARGUMENTACIÓ DE L'EXPERT PER BALEARS

G. López Casasnovas

Jutjant qui subscriu que el model proposat, malgrat comptar amb alguns aspectes positius, no suposa una millora substancial en els aspectes més rellevants que, al meu entendre, eren encàrrec de la Comissió, com ara les de més transparència, simplificació, finalització concreta de l'*statu quo* (d'entrada, acceptat en els treballs de la pràctica totalitat dels experts) i aprofundiment en els mecanismes i disseny institucional propis del federalisme fiscal, i que la proposta actual de la Comissió es creu que no complix, s'emet el següent vot particular.

Per a intentar afavorir un acord alternatiu s'han presentat en el debat de la Comissió les grans línies d'un model alternatiu, que, al meu entendre, complix millor els objectius anteriors, i que no va obtindre suficients suports significatius. En el format inicial, el model proposat ha tractat que es presentara com una via alternativa d'elecció, a l'observar que potser no hi havia consens suficient per a substituir completament el tan criticat model actual (vegeu el cap. 1, de diagnòstic), encara que, per descomptat, la construcció més hermenèutica de la proposta està pensada per a una implementació única.

La narrativa és simple: en l'intent inicial de consens es va prevore, com he comentat, la proposta com a addició elegible a la via tradicional, que continua basada en l'estimació de les necessitats fiscals. El model alternatiu partiria, en canvi, de la capacitat fiscal de les comunitats per a aconseguir, a partir d'ací, un nivell de solidaritat predeterminat. L'esquema proposat seguix l'*iter* següent: es computen les capacitats tributàries de cada comunitat autònoma, com fins ara. Es comproven distàncies respecte de la mitjana sintètica estatal de recursos normatius (*per capita*, en termes reals de capacitat de compra, ací sense altres ajustos). Es determina una regla de diferències màximes acceptables en els recursos finals *per capita*. S'establix l'anivellament horitzontal resultant d'una regla acordada (del tipus cessió de la progressivitat fiscal inclosa en l'IRPF de les comunitats que es comenta més avant) a la qual s'afig l'anivellament vertical que l'AGE desitge discrecionalment a partir dels seus propis recursos (indicadors ací de necessitat relativa i l'objectiu global d'anivellament predeterminat). Si s'accepta el model a elecció, es possibilita d'esta manera la línia de la capacitat fiscal com a opció per a les comunitats que no es desitgen mantindre en la via de la necessitat fiscal: més risc en un model de capacitats, més garantia en el de necessitats. Més paper de l'AGE en la determinació de sumes i paràmetres de repartiment en la

segona via, més autonomia en la primera. Més responsabilitat fiscal i risc assumit en l'evolució del finançament en la via de base en capacitats, més salvaguardes en la de necessitats. Amb tota la transició i l'adaptació que es vullga.

Tot això es proposa des del convenciment que el model que perfila hui la Comissió no pot resoldre l'encaix de les CA que desitgen més autonomia fiscal, que creen que la discrecionalitat de l'AGE a l'estimar i transferir recursos és excessiva, a falta de mecanismes institucionals de participació autonòmica efectius (molts deixats en els llimbs del que s'hauria d'estudiar a futur) i de la indeterminació d'un anivellament del qual no es coneixen ni s'han calibrat les variables que, definides, aproximades empíricament, ponderades, monitorades en la seua evolució, i agregades sintèticament, concreten les suposades necessitats fiscals que s'apliquen a la població.

Antecedents

Les successives propostes "definitives" del model de finançament autonòmic i les seues revisions contínues han posat de manifest les carències que este presenta, entre les quals destaquen la seua gran complexitat, la seua falta de transparència i la seua incapacitat per a resoldre satisfactòriament els problemes d'eficiència i equitat. En concret, en el model actual no hi ha una equivalència entre les responsabilitats de gasto que tenen atribuïdes les comunitats autònomes i d'ingrés, ja que l'autonomia financera és molt limitada i la responsabilitat fiscal és molt escassa.

De fet, les comunitats de règim comú tenen hui una capacitat normativa molt baixa, un àmbit de gestió limitat i una capacitat de recaptació reduïda, fet que dificulta el control democràtic-fiscal per part dels ciutadans, i es generen escassos incentius per a gastar de manera eficient i assumir les responsabilitats, qui ho desitge, d'un efectiu autogovern. Tampoc l'anivellament es regix per un criteri clar d'equitat que explicite que les qüestions de finançament de servicis públics són part i mai el tot substitutiu de les polítiques de desenrotllament regional. La redistribució que opera en l'actual sistema de finançament és bastant arbitrària, no hi ha una pauta clara i explícita d'equitat, fruit, en gran manera, del manteniment de l'*statu quo*. Així doncs, és totalment necessària una reforma a fons del model.

En efecte, Espanya no és un dels països més descentralitzats del món com sovint alguns diuen. Ho pot semblar si u mira la gestió del gasto, però no si s'atén la capacitat de decidir sobre el gasto, de planificar, influir o determinar les seues fonts.

CAPACITAT TRIBUTÀRIA EFECTIVA DE LES CA. RENDIMENT: 84,5 %; EN CAPACITAT NORMATIVA: 45,6 %, EN GESTIÓ PRÒPIA: 6 %

Fixant-se en l'estat anterior de coses, un estudi recent de l'OCDE en 2016 desmunta el mite d'Espanya com a país federal o "quasi federal", i el situa clarament en la part més baixa de la comparació, amb les constitucions fiscals unitàries. Per a això és decisiva l'anàlisi de la manera com es configuren les decisions que afecten els dos nivells de govern, central i autonòmic, com es codeterminen les qüestions decisòries (com ara el pes de la segona cambra, de la Cort Constitucional, l'aprovació d'esmenes constitucionals, trobades regulars de presidents, blindatge dels compromisos, i es determinen les transferències intergovernamentals), de responsabilitats (com ara els compromisos institucionals sobre l'abast de l'anivellament, el suport mutu a les polítiques d'estabilització, l'exposició a la fallida i el rescat i la intervenció davant del no assoliment de les regles fiscals acordades) i pressupostaris (marcs generals, procediments, regles numèriques, acords plurianuals i autoritat independent de seguiment i de control).

La percepció social també posa en tot cas les coses en el seu lloc. El 2009 el Centre d'Investigacions Sociològiques va realitzar una enquesta en la qual preguntava als ciutadans de les diferents comunitats autònomes en quina posició creien que estava l'actual estat de les autonomies i en quina posició els agradaria que estiguera. Havien de valorar-lo en una escala de zero (màxim centralisme) a deu (màxima descentralització). En totes les autonomies menys en quatre la descentralització desitjada obtenia una valoració inferior a l'observada en eixe moment, és a dir, es preferia menys descentralització. Les excepcions eren les Illes Balears, Catalunya, Navarra i el País Basc, a on la descentralització desitjada obtenia més puntuació que l'observada. A més, a Catalunya i al País Basc era a on la distància entre els dos valors era superior.

A favor de la via de les capacitats fiscals solidàries del model alternatiu proposat, s'arguïx que és més que evident que els ciutadans són els qui finalment sempre són els beneficiaris del gasto i els qui paguen els impostos. Però en contextos de federalisme fiscal ho fan a diferents jurisdiccions, que els representen, gestionen des de les seues competències pròpies i amb un finançament pactat que no depén d'hisendes transferències més o menys graciables, més o menys dels colors dels governs amics.

En contra de la via de les necessitats fiscals s'esgrimix que la "solidaritat entre els hòmens i les terres d'Espanya" és una font constant de malentesos no sempre benintencionats. Així, no s'ha volgut reconéixer per part d'alguns que un anivellament redistributiu pel qual l'assignació de recursos atorga igual capacitat de gasto (per a fer front, posem, a les prestacions fonamentals de l'estat de benestar), quan les contribucions fiscals dels habitants dels diferents territoris són diferents, incorpora ja elements molt significatius de solidaritat. Anivellar excessivament servicis que són universals és simplement absurd. S'ha obviat així que la solidaritat radica en l'accés de les persones als servicis públics, no en la igualació de la renda (que depén del creixement econòmic, i d'ací, per exemple, l'acord de qui subscriu perquè l'Estat dels seus ingressos revitalitze l'FCI). Anivellar no és substitut de desenrotllament regional. Redistribuir recursos sense incidir en les causes que generen la desigualtat, creant ocupació pública i no desenrotllament econòmic, no té fonament ni d'eficiència ni d'equitat, i crea economies que depenen de la continuïtat d'una redistribució desorientada. A més, penalitzar en negatiu les assignacions dels qui més aporten té mala justificació teòrica, és ineficient en la pràctica, va contra la idea de servicis universals, i en tot cas resulta de difícil compliment.

Per a tot això, s'ha de reconéixer que descentralització i uniformitat són conceptes contradictoris. Precisament el que fa la solució descentralitzadora és evitar imposar una preferència homogènia. Ni els impostos ni els gastos són els mateixos en els estats compostos. En estos contextos, en presència de responsabilitat fiscal, ni l'enveja ni el trencament de la cohesió per diferències fiscalitzables són arguments plausibles. La redistribució ha de centrar-se en l'aproximació al nivell de gasto capitatiu de les diferents CA a igual pressió fiscal per a servicis públics bàsics. Definits els "sòls" de finançament, s'han de poder *destapar* finalment els sostres a més esforç fiscal en contextos de la capacitat normativa pròpia, constituint la referència el creixement mitjà de la resta de CA i no de l'Estat. La visualització de la redistribució està en el compromís de reduir diferències, no a eliminar-les.

D'altra banda, per a aconseguir una redistribució efectiva, de capacitats adquisitives és clar que un euro no compra el mateix sobre la geografia. Assignar recursos ignorant esta realitat condemna determinats ciutadans a prestacions reals inferiors a la resta, fins i tot en el cas d'haver realitzat més contribucions. Malgrat este reconeixement, mai s'ha considerat este factor en el finançament autonòmic. El cost de la vida, de l'alimentació, transport i vivenda, unflats per la demanda externa, per descomptat penalitza hui, entre altres, les nostres illes. El comentat fins i tot com a necessari per la Comissió ha quedat una vegada més en els llimbs de les coses a estudiar en el futur.

Continuar utilitzant la població de dret, sense considerar la població de fet, tenia en el model anterior l'antídot de reconéixer en la participació en els impostos indirectes, i en l'IVA en particular, un antídot en capacitats fiscals imputades per consum relatiu, com ha fet l'INE. La fusió en el nou model de tota la imposició indirecta en l'anivellament horitzontal segons la població ajustada per necessitat i no consum relatiu de les CA fa desaparéixer la contribució fiscal de cada CA a l'anivellament horitzontal, aproximada per les seues bases pròpies, genera un nou índex d'ordinalitat per al qual ja no juga l'indicador de l'INE sinó un controvertible capitatiu, i deixa sense cobrir pel costat del gasto el que negligix pel costat de l'ingrés.

A través d'una redacció ambigua al meu entendre, el model aprovat possibilita l'anivellament total, ja des de l'anivellament horitzontal amb aportacions comunitàries identificables, ja a partir del Fons Vertical i de Transició o Complementari. No s'identifiquen els servicis bàsics de l'estat del benestar, amb l'eufemisme de fonamentals, ni en la seua extensió ni intensitat, fet que marcarà el coeficient d'imputació resultant per als impostos propis. En lloc d'aprofundir en l'autonomia fiscal pel costat de la renda, es fa a través d'un més que probable infactible IVA col·legial, d'operativa desconeguda, atés el requeriment de consens entre totes les CA per a l'elevació de tipus. En cap cas això seria, al meu entendre, identificable amb la responsabilitat fiscal de cada govern autonòmic.

Finalment, i no menor, els sistemes forals han de convergir cap a sistemes de finançament més raonables. No es pot predicar el que no es practica com fan hui en les diputacions basques Govern i oposició, i simètricament en els canvis de govern. Acusar d'insolidaris des dels propis beneficis que atorga el concert econòmic foral que es nega als altres és poc moral. Criticar com a privilegi des de l'oposició el que després es defén i gaudix quan s'està en el govern és, senzillament, hipocresia. Queda clar per això que una proposta que no oferisca una alternativa d'encaix a forals és insuficient. Per a això, només la via més

basada en capacitat —i responsabilitat fiscal— suposa una aproximació plausible. No la de necessitats fiscals amb predomini de l'AGE per la via del gasto i indicadors de necessitat relativa.

Establir la doble opció recuperaria, si així s'estimara, la diferència reconeguda en la lletra i l'esperit del pacte constitucional. Nacionalitats i regions, comunitats de l'article 151 i 143, via ràpida i via lenta. La doble opció fa possible que les altres comunitats que busquen garanties de gestió de gasto per a atendre les seues necessitats fiscals per la via de les transferències centrals, sense assumpció de més responsabilitats fiscals, se senten còmodes sense arrossegar uniformement amb les seues aspiracions altres voluntats no compartides. Que les dos siguen vies obertes, que no condemnen a un estatus per sempre. Però qui vullga canviar de via que sàpia que això no és gratis i que el seu acomodament no ha de forçar l'encaix —café per a tots— de les altres.

Si la doble opció no es considera oportuna, tot el que s'ha comentat ens portaria a mantindre el model alternatiu que qui subscriu proposa, basat principalment en la capacitat fiscal i un acord explícit de solidaritat, per a construir un verdader pacte federal. Des d'una compartimentació de recursos i responsabilitats, per la qual una part definida dels ingressos que paguen els ciutadans en el territori s'assignen a les institucions que sobre este territori els representen. S'allunyaria així el sistema de la lògica de les transferències, resultat d'un Govern que amb exclusivitat té sobirania sobre els ingressos de tots els ciutadans de totes les jurisdiccions, que decidix com creu (esta és la realitat tenint en compte el funcionament real del model sense un disseny institucional blindat) per a atendre les necessitats respectives de les CA i en termes substantius determina com a resultat el gasto del territori. I la constatació anterior evitaria un debat impossible, l'etern i aferrissat enfrontament (este sí que trenca la cohesió social) entre comunitats sobre qui té més necessitats per a així justificar el que ja està gastant i preservar l'*statu quo*. Debat poc científic en comparacions de nivells molt manipulables, amb arguments *ad hoc*, definicions de variables no sempre robustes ni fàcils d'aproximar empíricament, discrecionals en la seua aplicació a partides de gasto diferents, d'evolució erràtica, amb ponderacions arbitràries i agregades sintèticament per a acabar sent referides a una suma de finançament per naturalesa limitat que acaba definint una necessitat més relativa que absoluta malgrat la base inicial de càlcul.

Al contrari, en el model alternatiu proposat es tractaria de (i) respectar l'ordinalitat (una espècie de clàusula *terra* que protegix contra el que siga la discrecionalitat central o l'obscurantisme en l'anivellament en el maneig dels fons); ordinalitat sorgida de les capacitats fiscals individuals de cada comunitat i completes ajustades per capacitat adquisitiva, i no conjuntes de totes les CA en la seua globalitat, (ii) determinar concretament l'anivellament que haja de fer cada comunitat, a partir d'una regla a l'estil de la qual consistiria a entregar al fons comú el que marca la diferència entre la recaptació fiscal de la renda de la jurisdicció i el pes relatiu del seu PIB (diferència indicadora del grau de progressivitat fiscal), o una altra regla similar (pautada, acordada). La regla comentada resultaria de la suma de la solidaritat més personal, aprovada en llei comuna en el conjunt de l'Estat, atesa la progressivitat fiscal implícita en l'escala tributària de l'impost sobre la renda. I a esta podria afegir-se l'anivellament vertical realitzat per l'AGE a partir dels seus propis recursos: des dels indirectes, amb solidaritat per aportació de consum relatiu superior al pes poblacional, més el que resultara d'un mecanisme de desenrotllament regional a manera d'un FCI renovat.

D'altra banda, no sembla que calga perdre molt de temps per a destacar que la falta d'incentius a la responsabilitat fiscal, com s'ha dit, és part fonamental dels problemes als quals s'enfronta el finançament autonòmic actual. L'impost que més pot solucionar este problema per la seua vinculació personal i territorial a l'esforç fiscal és l'impost sobre la renda de les persones físiques. L'IRPF, conjuntament amb els tributs propis, i de manera complementària amb la imposició indirecta en la seua última fase minorista, hauria de constituir des d'esta perspectiva el nucli dels ingressos autonòmics. La proposta d'esta via vinculada més a la capacitat tributària i a l'esforç fiscal que a la *necessitat fiscal* i, per tant, consistiria a transferir una part més significativa de l'IRPF acompanyada d'una part menor de l'IVA i impostos especials. Al cap i a la fi, l'IVA és un impost amb lògica d'unitat de mercat, i el de societats prompte o tard hauria de ser el gran impost europeu. De manera que, com als EUA, la imposició local per excel·lència és la de la renda. Negar esta possibilitat al·legant que l'Estat no pot renunciar a este impost *redistributiu* és ignorar la realitat de la incidència fiscal, de qui confon administració central amb *estat* i ignora que la progressivitat fiscal és un criteri constitucional exigible a qualsevol que siga la jurisdicció que exercisca l'autonomia tributària.

Reconegut això, es tractaria d'equilibrar les capacitats fiscals inicials globals respectives, incorporant l'anivellament horitzontal acceptat —pactada, reglada—, a l'estil de la mencionada anteriorment (progressivitat fiscal en l'IRPF) 1,2, i l'anivellament vertical quant a les fonts i les competències

---

[1] L'al·legació que la cessió plena de l'IRPF suposa una renúncia al *gran mecanisme de redistribució estatal* no resistix, com hem dit, l'observació de la realitat. I encara que certament la potestat tributària se cedira a les CA, la progressivitat de la tarifa podria mantindre's segons resa la Constitució, però amb nivells oberts per a cada CA.

[2] Per descomptat, tal com exigix la Constitució l'estructura de l'impost sobre la renda de les persones físiques en tot el territori espanyol hauria de ser progressiva (la forma de la corba es decidix conjuntament), però no el seu nivell,

pròpies de l'Administració central (amb contribució implícita en la part participada per l'AGE per diferència entre el pes poblacional i el consum relatiu com a aproximació a les bases efectives de recaptació).

En el punt inicial es deixaria, doncs, en mans de l'AGE la major part dels impostos indirectes i completament el de societats. L'anivellament esdevindria així discrecional només en el seu completament vertical, en mans de l'AC (Adm. central), a partir pràcticament de la major part la imposició sobre el consum i sobre els beneficis societaris, amb els quals exerciria la funció redistribuïdora, segons foren els mecanismes acordats.

Pel que fa a l'anivellament vertical, des de l'AGE, esta estratègia senyalitzaria millor la responsabilitat fiscal ciutadana i la consciència del component de redistribució territorial, i permet la transferència condicionada en utilització i l'exercici si es desitja de l'*spending power* que la redistribució afronta.

Pel que fa al Fons de Suficiència actual, el "desancoratge" dels recursos inicials de l'*statu quo* és adaptatiu en el model alternatiu comentat ací, però sense clàusula que el projecte *ad infinitum*. Desacceleracions en el creixement i pèrdua relativa i no absoluta han de ser acomodatícies al nou model.

Finalment, respecte de l'abast de l'anivellament vertical, caldria pensar en tres alternatives, que es desenrotllen més avant i que consistiria a limitar a un màx. min. les diferències en la capacitat fiscal bruta *per capita* acceptables, els seus valors per damunt o per davall de la mitjana, o com en les subhastes, fixar el límit en la segona millor opció. Sent la Comunitat de Madrid l'obvi *outlier* en capacitats fiscals quant a la seua centralitat (efecte seu en ingressos i intersecció en competències de gasto per capitalitat de servicis de l'Estat), es proposa supeditar-la a la limitació general de no superar el percentatge màxim més/menys respecte de la mitjana que s'establisca.

RESUM

1 *Desideratum*: opció oberta a les dos vies per al període quinquennal de referència —sense compensacions exigibles després d'elecció.

És probable que esta es decidisca en funció dels recursos *per capita* assignats en cada opció. De manera que una alternativa funcionaria com a contrafactual respecte de l'altra. De manera que de moment sabem a través de diferents estimacions efectuades que amb la proposta de capacitat fiscal són 4.981 M, fet que asseguraria que alguns milloraren sense que ningú perda. Queda per determinar el que millorarien els menys finançats hui amb el sistema de *necessitats* que ara es

---

que quedaria en mans de la CA, amb recàrrecs si és el cas. Remarquem que estaríem referint-nos a una recaptació normativa i al blindatge corresponent en competències a l'efecte que el parlament espanyol no poguera modificar per si sol els nivells de l'estructura tarifària.

proposa en comparació amb el resultat de capacitat fiscal.[3] Això pot afectar bàsicament la Comunitat Valenciana i Andalusia, que de mitjana podria afegir uns 1.500 M. La xifra es reduiria en 4.400 amb la incorporació plena de les forals al mecanisme d'anivellament propi de l'opció capacitat fiscal, amb una addenda llavors addicional de l'estat de poc més de 2 mil M, fet que deixaria marge per a augmentar la suficiència financera general del sistema per damunt dels 98.122 M actuals.

Noteu que l'elecció regiria per tot el període i que la via de necessitats fiscals té més salvaguardes (comissions de seguiment, actuació de fons de contingència, salvaguardes de creixement ITE o altres), a diferència de la via de la capacitat fiscal, amb més automatisme, any a any en anivellament horitzontal d'acord amb l'evolució del PIB i recaptació fiscal pròpia, a canvi de més autonomia per dependència del finançament en grau més alt de les bases pròpies i coneixement de la pauta d'anivellament vertical per llindars més/menys.

2 Còmput de capacitat fiscal (cistella que combine, a iguals recursos totals actuals, més IRPF i menys indirectes)

Aproximant bases al 75 % en renda i en un percentatge inferior d'indirectes (*proxy* per a IVA fase minorista o similar) computats estos últims amb els índexs d'aproximació a les bases de consum efectives, com actualment calcula l'INE. En IRPF hi ha els majors vincles amb responsabilitat fiscal (no en societats, algun dia impost potser europeu i tampoc en indirectes per tractar-se principalment d'impostos harmonitzats i sense significació autonòmica per gestió descentralitzada).

Obvia el debat de suficiència com a exigència a l'Estat.

3 Contribució horitzontal d'anivellament: diferència entre recaptació fiscal relativa de cada comunitat en IRPF i renda relativa. Recaptacions normatives i acords legals en IRPF.

Cessió, per tant, de la progressivitat fiscal, pautada i d'actualització automàtica anual. L'indicador de recursos reals *per capita* com a eix d'anivellament. La població simple compensaria diferents balanços.

4 Estudi de diferències de recursos *per capita* en termes reals de capacitat de compra a competències homogènies: limitació a diferències en recursos normatius a més/menys la mitjana *per capita* (sense ajust) —110/95 % només per a fins il·lustratius de calibratge—, a càrrec de l'AGE i a partir dels seus propis recursos (amb aportació o sense de forals, més o menys recaptació punts —IVA i aportacions per excés de CA de capacitat fiscal superior—) i aproximant segons la disponibilitat financera coherent amb aquell min./màx. i en distribucions segons la necessitat relativa acordada o determinada.

[3] Càlculs realitzats només a l'efecte de calibratge, il·lustratius, per tant, d'una limitació a +10 %/-5 %, amb incidència, cal recordar-ho, a alliberar recursos de les CA amb més capacitat tributària, i bàsicament la Comunitat de Madrid.

El 10 % màx. limita comunitats riques (i de capacitat fiscal controvertible, p. ex. la Comunitat de Madrid, capital de l'Estat) i incorpora forals afegint finançament al Fons Vertical.

Això marcaria l'anivellament vertical a partir dels impostos en mans de l'Administració central, amb un criteri de població ajustada per necessitat, sent l'AGE qui dirimisca amb aquelles CA estes necessitats i coordine els fons de garanties de servicis públics amb els de desenrotllament regional, els avalue i els determine. I la seua quantia queda sensible a fons disponibles i a la pujada de l'IVA per a més suficiència si així ho estima.

5 L'anivellament vertical cessaria quan com a resultat de l'aplicació d'una via o l'altra resultara un canvi que no respectara l'ordinalitat de les capacitats fiscals inicials.

6 Acceptabilitat, és clar, de les transicions que es pacten políticament

A estudi:

Ajust per capacitat de compra (preu relatiu en els punts 3 i 4) Ajust per

noves variables de necessitat relativa (en 4)

A debat els arguments que aclarisquen diferències: quina ordinalitat respectar, quina limitació a l'anivellament vertical s'establix, quina pauta per a l'horitzontal, quina autonomia tributària es guanya... en MA (model alternatiu)

1) Les dos propostes poden fer-se "formalment" coincidents —és a dir, presentar-se com a combinacions d'elements similars: diferents cistelles dels mateixos tributs, instruments d'anivellament horitzontal i vertical de les diferències de capacitat—, però responen a filosofies bastant diferents, en particular en matèria d'anivellament. Eixe és el quid de la qüestió. En segon lloc, també és rellevant l'elecció sobre l'ús d'un criteri de població ajustada o de població simple per a valorar l'anivellament (com fa l'MA).

2) La proposta que ha anat consensuant la Comissió assenyala com a límits mínims a l'abast de l'anivellament

-Que es puguen prestar els SPF a partir dels mateixos recursos per unitat de necessitat en les diferents comunitats, i assenyala que és una decisió política anar o no més enllà en eixe sentit. No hi ha límit, en canvi, al possible anivellament total.

La que l'MA proposa assenyala un límit màxim a l'abast de l'anivellament de les capacitats: un rang en màx./min. de finançament per habitant (este mínim com a garantia de servicis bàsics de l'estat del benestar, stricto sensu*).*

3) Una altra diferència important és que la Comissió proposa anivellar recursos per unitat de necessitat i MA anivellar recursos per habitant. Certament, esta segona alternativa és més senzilla i menys manipulable.

La paradoxa és que el mateix rang de recursos per habitant podria resultar del model de la Comissió en el cas que s'anivellara totalment el finançament per habitant ajustat, amb ponderacions similars a les actuals. Això succeiria a conseqüència de la disparitat de necessitats per habitant que es reconeixen.

En la proposta MA no s'entra en eixa qüestió: simplement es limita anivellament, i s'establix un rang. Per descomptat, les posicions de les comunitats dins del rang derivat de cada model serien molt diferents.

4) Per a l'MA, un punt dèbil del model de la Comissió és l'escàs fonament dels càlculs de l'índex de necessitat per habitant quant a les variables no demogràfiques, que són molt rellevants per a l'amplitud del rang de valors de necessitats. Això afavorix prendre com a referència els recursos per habitant, perquè és sempre discutible, com diem, el fonament del càlcul dels recursos per habitant ajustat.

És certament discutible en el meu model el que haja de ser la prima de risc recaptatori, un rang del mínim/màxim del 15 % o el que es decidisca.

La proposta de l'MA té com a enfocament implícit de la suficiència global que les CA (les menys riques, s'entén) negocien amb l'AGE, en un bilateralisme que ens acosta a les forals. L'autonomia pel costat de l'IVA és clarament superable per una opció més basada en IRPF, acompanyada de mecanismes d'anivellament tan potents com siga necessari per a compensar la desigualtat de capacitat que això genere.

5) El tractament de l'endeutament pren vies diferents en el model menys garantista de capacitats fiscals. No obstant això, en el de necessitats fiscals i en absència de cotes més altes de responsabilitat fiscal els compromisos esdevenen menys creïbles a l'efecte d'evitar nous processos d'abús moral a futur.

_____ **ADDENDA:**

CANVIS NORMATIUS RELATIUS ALS TRIBUTS CEDITS QUE ES PROPOSEN PER A APROFUNDIR EN L'AUTONOMIA TRIBUTÀRIA

Amb l'objectiu d'aprofundir en la capacitat normativa que determine en grau més alt la responsabilitat fiscal desitjada, es plantegen els canvis següents:

Tributs cedits gestionats per l'Estat (AEAT)

1. Impost sobre la renda de les persones físiques

- Capacitat normativa per a:

- Modificar el tipus de gravamen de la base liquidable estalvi i determinades categories de renda.

- Variar els mínims personals i familiars sense límits.

- No haver d'assumir el cost recaptatori de les deduccions estatals ni de les compensacions fiscals establides en la Llei de pressupostos de l'Estat.

- Tindre plena capacitat normativa per a establir deduccions en la quota, sense limitació.

- Regular en exclusiva figures jurídiques pròpies d'acord amb el dret civil propi entre les quals es poden trobar els patrimonis protegits, pactes de supervivència, etc.

- Modificar el percentatge d'assignació tributària a l'Església catòlica o a fins d'interés social.

- Sistema de retencions sobre rendiments que permeta diferenciar la retenció estatal i l'autonòmica, fet que provocarà efectes sobre els pagaments a compte que efectuen els contribuents i sobre els acomptes i les liquidacions de l'IRPF.

- Capacitat de gestió:

Les CA haurien de poder gestionar i inspeccionar l'IRPF, almenys determinats perfils de contribuents. Com a mínim els rendiments d'activitats en règim d'estimació objectiva. Tot això sense perjuí de la possibilitat que les bases de dades, les aplicacions informàtiques i els procediments vinculats a la gestió els desenrotlle l'Administració tributària estatal.

També resulta imprescindible poder comprovar tots els conceptes regulats per la comunitat autònoma, i tots els contribuents que siguen objecte de comprovació autonòmica de l'impost sobre patrimoni.

- Capacitat de recaptació

La cessió de recaptació ha d'ampliar-se als imports de les sancions.

Les assignacions a activitats considerades d'interés social o a l'Església catòlica efectuades pels residents d'una comunitat s'haurien de poder assignar a entitats de la comunitat autònoma.

2. Impost sobre el valor afegit

- Capacitat de gestió i recaptació

En coherència amb l'assumpció de competències de gestió i inspecció per part de la comunitat autònoma en relació amb l'IRPF, s'haurien d'assumir les funcions d'aplicació dels tributs dels contribuents que no desenrotllen activitats empresarials que tributen en IRPF en el règim d'estimació directa, com ara arrendadors de locals i els contribuents que tributen en el règim simplificat de l'IVA i altres règims compatibles amb el règim d'estimació objectiva de l'IRPF.

- Capacitat de recaptació

La cessió de recaptació ha d'ampliar-se als imports de les sancions.

3. Impostos especials sobre l'alcohol: cervesa, vi i begudes fermentades, productes intermedis i alcohol i begudes derivades

- Capacitat normativa per a modificar els tipus de gravamen dins d'uns intervals determinats.

- Capacitat de recaptació: la cessió de recaptació ha d'ampliar-se als imports de les sancions.

4. Impost especial sobre hidrocarburs

- Capacitat normativa per a modificar amb més amplitud que l'actual el tipus de gravamen autonòmic.

- Capacitat de recaptació: la cessió de recaptació ha d'ampliar-se als imports de les sancions.

5. Impost especial sobre les labors del tabac

- Capacitat normativa per a modificar el tipus de gravamen dins d'uns determinats intervals.

- Capacitat de recaptació: la cessió de recaptació ha d'ampliar-se als imports de les sancions.

6. Impost sobre l'electricitat

- Capacitat normativa per a modificar el tipus de gravamen sense limitacions i establir deduccions i bonificacions.

- Capacitat de gestió plena.

7. Impost sobre determinats mitjans de transport

- Capacitat normativa per a modificar el tipus de gravamen aplicable als epígrafs de l'apartat 1 de l'article 70 de la Llei 38/1992, d'impostos especials, sense limitacions (ara és en un 15 % com a màxim).

- Creació d'un nou punt de connexió: en el supòsit d'empreses de lloguer la tributació hauria de vincular-se a la comunitat a on es realitze la posada a la disposició del vehicle.

8. Impost sobre el joc en línia

- Capacitat normativa per: modificar el tipus de gravamen sense limitacions (ara només es poden augmentar els tipus fins a un 20 %).

9. Impost sobre depòsits bancaris

- Capacitat normativa per a modificar el tipus de gravamen sense limitacions.

10. Actuacions que afecten tots els impostos cedits

- Disponibilitat plena de tota la informació tributària referida a estos impostos, accés directe a les bases de dades d'estos impostos.

Tributs cedits gestionats per les CA

11. Impost sobre el patrimoni

- Capacitat normativa per a: modificar les exempcions, determinar la base imposable, modificar el límit de la quota íntegra IP-IRPF i regular en exclusiva figures jurídiques pròpies com les fixades en el codi civil de la comunitat, si és el cas, entre les quals es troben els patrimonis protegits, pactes de supervivència, etc.

- Capacitat de gestió plena que podria incloure la gestió dels no residents d'acord amb els punts de connexió, atés que per sentència europea se'ls ha d'aplicar la normativa autonòmica, ara ho fa l'Estat.

- Capacitat de recaptació. Disposar de tota la capacitat normativa de recaptació, ara només la té l'Estat. Incloure la dels no residents, ara se la queda l'Estat.

12. Impost sobre successions i donacions

- Capacitat normativa per a: determinar la base imposable regular en exclusiva i per a figures jurídiques pròpies com les fixades en el codi civil de la comunitat, si és el cas, entre les quals es troben els patrimonis protegits, pactes de supervivència, etc.

- Capacitat de gestió plena incloent la gestió dels no residents d'acord amb els punts de connexió, atés que per sentència europea se'ls ha d'aplicar la normativa autonòmica.

- Capacitat de recaptació. Disposar de tota la capacitat normativa de recaptació, per a establir la possibilitat d'ajornaments, o de pagaments en espècie (amb béns immobles), ara només la té l'Estat. I recaptació dels no residents.

13. Impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats

- Capacitat normativa per a: modificar les exempcions, modificar en TPO els tipus impositius dels drets reals de garantia regular, figures jurídiques pròpies com les fixades en el Codi Civil català entre les quals es troben els patrimonis protegits, pactes de supervivència, etc.

- Capacitat normativa per a regular els tipus dels documents judicials i administratius.

Adequar la tributació de la transmissió de vehicles a les recomanacions comunitàries i establir la base imposable en funció del cubicatge o emissions de CO_2.

- Capacitat de recaptació. Disposar de tota la capacitat normativa de recaptació, ara només la té l'Estat. Altres aspectes.

14. Obligacions d'informació. Tindre plena capacitat per a regular les obligacions d'informació per a poder aplicar correctament tots els impostos, tant els cedits com els propis.

15. Consell Superior per a la Direcció i Coordinació de la Gestió Tributària

Que el consell siga un verdader òrgan de coordinació i cooperació en els tributs cedits i compartits, ara és un òrgan que no funciona, l'Estat no adopta sempre una actitud cooperadora, al contrari, fet que es posa de manifest, entre moltes altres actuacions, en les interpretacions restrictives respecte de la corresponsabilitat fiscal que duen a terme les comunitats autònomes en els tributs cedits i al no facilitar la informació dels tributs cedits que gestiona l'AEAT.

Hi ha d'haver una col·laboració efectiva, en la mesura que les CA compartixen els principals impostos amb l'Estat (excepte IS), han de poder influir de manera efectiva en el disseny de la política de l'AEAT en totes les àrees que afecten els tributs compartits i cedits. De fet, hi hauria d'haver una representació àmplia de les CA en els òrgans de govern de l'AEAT, hi hauria d'haver la possibilitat de compartir la gestió i la inspecció dels impostos, d'integrar els sistemes informàtics, de compartir informació, etc. A més, l'AEAT hauria de rendir comptes davant dels parlaments autonòmics (delegació regional), ja que gestiona la major part dels impostos; és a dir, és del tot necessari un canvi organitzatiu i institucional realment important quant a l'Agència Tributària.

VOT PARTICULAR PRESENTAT PEL SR. JORGE ONRUBIA FERNÁNDEZ, EXPERT PROPOSAT PER LA COMUNITAT DE MADRID

En relació amb el tractament que ha de donar-se al deute públic acumulat per les CA, i més concretament la canalitzada a través dels successius programes de finançament extraordinari (FFCA i els seus antecessors), la meua posició és totalment contrària a l'aprovació de plans de reestructuració que incloguen qualsevol tipus de condonació, quitació o amortització del principal dels passius financers assumits originàriament per les comunitats, així com a la bonificació o la subvenció de les càrregues financeres per davall del cost mitjà del deute emés per l'Estat.

Per això, entenc que el punt 71 del capítol 5 no hauria d'haver-se inclòs en l'informe, perquè encara que s'aclarix que és una posició no majoritària defesa per una part de la Comissió, al meu entendre obri la possibilitat que s'escometa una reestructuració dels deutes acumulats per les CA que incloga la seua condonació total o parcial, justificades amb l'objectiu d'aconseguir el seu retorn als mercats financers, fet que, a més, no pot garantir-se *a priori*. Es tracta, al meu entendre, d'una alternativa que, com assenyala el punt 70 de l'informe —subscrit per la majoria de la Comissió—, a més que no és recomanable des d'un punt de vista econòmic, pels múltiples problemes de risc moral i comportament estratègic que comporta, inclosos els costos de reputació en els mercats financers per als països que opten per eixa mena de solucions, resulta completament injusta —per més que s'invoque l'equitat com una justificació, a parer meu, de manera oportunista perquè tracta d'estendre el tractament a totes les CA amb l'incentiu del corresponent estalvi d'interessos.

A més, al meu entendre, les quitacions de deute públic en l'àmbit autonòmic són insolidàries amb els ciutadans que han patit amb més intensitat els durs ajustos, tant quant als gastos com als ingressos públics, exigits pel procés de consolidació pressupostària al qual s'ha vist abocada Espanya com a resultat de la recent gran recessió, i encara més en el cas dels ciutadans els governs autonòmics dels quals han seguit una política rigorosa de disciplina pressupostària per al sanejament de les seues finances públiques. En cas que es produïsquen eixes quitacions, l'assumpció d'una part del deute autonòmic per l'Estat suposaria per a eixos ciutadans un nou esforç, perquè no hem d'oblidar que els qui financen l'Estat són els mateixos contribuents que residixen en les CA, disfruten del seu gasto públic i contribuïxen al seu finançament. En definitiva, les condonacions o les subvencions dels interessos per davall del cost mitjà efectiu del deute originen uns fluxos financers que no respecten els criteris d'equitat exigibles per al conjunt de la població espanyola considerada globalment, sense que es considere la seua posició dins de la distribució global de la renda.

D'esta manera, si s'acaben condonant eixos deutes, els ciutadans d'una comunitat autònoma que, com Madrid, destina anualment a la solidaritat interregional via anivellament més de 3.400 milions d'euros i afronta pagaments d'interessos del seu endeutament per damunt de 800 milions d'euros, haurien d'assumir nous pagaments d'interessos pels deutes que l'Estat poguera absorbir de certes comunitats. Sincerament, crec que esta possibilitat no sembla un paradigma d'equitat al qual hàgem d'aspirar. Pensar

que el problema de l'endeutament es pot tractar com si el deute de l'Estat no afectara els residents en cada comunitat, doncs, més que ingenu, és insolidari. Però fins i tot si s'acceptara una condonació generalitzada per a totes les CA —com es proposa en el denominat "primer tram" de condonació del punt 71—, cal preguntar-se quin sentit tindria el repartiment general via impostos que hauria de fer l'Estat per a fer front a les càrregues d'interessos que ara anirien a càrrec seu. No podem desconéixer que, davant de l'expectativa d'un acord de condonació, les comunitats renoven els seus passius en mans privades per emissions finançades per l'Estat, com ja sembla succeir.

En canvi, i una vegada exposat això, cal ser conscient dels greus problemes de sostenibilitat del deute públic a la qual s'enfronten determinades CA. Per descomptat que en el meu cas no estic pensant que eixes comunitats afronten uns esforços, segurament estèrils, simplement per la necessitat d'accedir al més prompte possible als mercats financers. És evident que una simple exigència d'esta naturalesa conduiria a l'escanyament financer o a la forta deterioració de la provisió dels seus servicis públics. Per a eixos casos, és convenient que s'adopte un programa d'ajuda financera extraordinària, que ha d'operar de manera complementària amb el pla de reestructuració de l'endeutament que s'acorde. Un bon exemple en esta línia el constituïx el Mecanisme europeu d'estabilitat (MEDE), creat pel Consell Europeu en 2011 per a fer front a esta mena de situacions dins de la zona euro. El MEDE, no cal dir-ho, facilita ajuda financera en forma de préstecs als països de la zona euro amb greus problemes de finançament que ho sol·liciten, amb condicions estrictes i avaluació prèvia de la sostenibilitat del deute i el risc, així com del compliment dels programes d'ajust que han d'aplicar-se per a reconduir la situació a una senda sostenible. El finançament del MEDE procedix de les aportacions dels estats membres. Cal destacar que el MEDE va descartar, des del principi, les condonacions de deutes pels efectes negatius apuntats anteriorment, fet que no ha impedit que països com ara Portugal, amb un deute superior al 130 % del seu PIB, hagen pogut realitzar col·locacions de deute en el mercat a tipus d'interés assumibles, ja que les seues emissions estan emparades per la garantia de liquidesa del mecanisme i per la supervisió a la qual està sotmés el comportament pressupostari del país perceptor.

Al meu entendre, una alternativa en esta línia és l'única via per a resoldre de manera estable el problema i aconseguir en un termini raonable el retorn de totes les CA al finançament en els mercats de deute. El seu potencial rau en el fet que permet, a diferència de les condonacions, donar respostes adequades als tres components del problema —el nivell de deute, la seua sostenibilitat i el risc d'insolvència—, alhora que evita els comportaments oportunistes d'endeutament futur conseqüència del risc moral creat per les quitacions.

Per això, en línia amb el que s'ha exposat, es proposa substituir el punt 71 de l'informe (que desapareixeria) per la redacció següent, que preveu l'aplicació d'un mecanisme d'ajuda financera extraordinària, que bé podria ser el previst en el punt 72 de l'informe:

71 (nova redacció). No obstant això, les CA que durant el període establit en l'acord de reestructuració del seu deute necessiten ajuda financera per a aconseguir l'objectiu de retorn als mercats financers podran accedir al mecanisme de finançament extraordinari que preveu el punt 72 següent, sempre amb compliment estricte de tots els requisits fixats. Esta ajuda financera s'activaria sempre a sol·licitud

expressa de la Comunitat i amb un protocol transparent en el qual figuren totes les condicions de l'acord, incloses les obligacions assumides per l'Estat i la comunitat autònoma, així com les contingències previstes per a una possible revisió temporal. En cap cas, l'aplicació d'este mecanisme hauria de donar lloc a la perpetuació del deute assumit per la comunitat o a futures condonacions dels seus passius financers o a la reducció de càrregues financeres que implique tractes de privilegi respecte de la resta de comunitats. Quant a la dotació de recursos a este mecanisme, des del punt de vista de l'eficiència, seria desitjable la participació de l'Estat i de totes les CA. No obstant això, la Comissió és conscient de la impossibilitat de seguir esta recomanació en esta fase de sanejament de les finances públiques autonòmiques.