



## El modelo de financiación autonómica de 2009

Las investigadoras del IEB Núria Bosch y Maite Vilalta repasan las principales características del nuevo modelo de financiación autonómica, acordado el 15 de julio del 2009 y aprobado por la Ley 22/ 2009 de 18 de diciembre. Un modelo que, según las autoras, tiene aspectos muy positivos pero que, en su opinión, deja pendientes algunas cuestiones que se deberán tener en cuenta en la próxima revisión.

El nuevo modelo de financiación autonómica tiene cuatro grandes características: 1) un incremento de los recursos globales del conjunto de comunidades autónomas (CA), fruto de una dotación adicional de recursos por parte del Estado; 2) una estructura de ingresos basada en una cesta de impuestos y un fondo de nivelación; 3) la existencia de unos fondos de ajuste que cierran y hacen viable la implementación del modelo (Fondo de Convergencia y Fondo de Suficiencia Global); y 4) unos mecanismos de seguimiento y actualización.

### 1. Recursos adicionales

El gobierno del Estado aporta un volumen de recursos adicionales con un doble objetivo. Por un lado, contribuir a disminuir el desequilibrio vertical entre el Estado y las CA y, por otro lado, garantizar a cada comunidad autónoma un incremento mínimo de recursos que posibilite que ninguna comunidad resulte perjudicada en términos absolutos por la aplicación del nuevo modelo. El importe adicional es de 11.173 millones de euros, que se desglosan en 7.400 millones de euros -una parte de los cuales se aportan el 2009 y la otra el 2010-, y 3.773 millones de euros correspondientes a los Fondos de Convergencia.

Los 7.400 millones se distribuyen, fundamentalmente, teniendo cuenta el incremento de

la población ajustada entre 1999 y el 2009. Dado que el aumento de la población viene explicado básicamente por la inmigración, se puede afirmar que este criterio recoge el efecto de las mayores necesidades derivadas del movimiento migratorio. El resto de variables utilizadas son la población ajustada, la población potencialmente dependiente y la población reconocida como dependiente.

### 2. Cesta de impuestos

El nuevo modelo amplía los porcentajes de participación en los grandes impuestos del Estado. En concreto, se pasa de un 33% al 50% en el IRPF; de un 35% al 50% en el IVA, y de un 40% a un 58% en los Impuestos Especiales.

Asimismo, el nuevo modelo también aumenta la capacidad normativa de las CA en el IRPF, ampliando los elementos sobre los cuales pueden incidir (el mínimo personal y familiar y la escala de gravamen de la base general, eliminándose la limitación que existía en el modelo anterior; que obligaba a los gobiernos autonómicos a mantener el mismo número de tramos que la escala estatal).

Con respecto al IVA, en el acuerdo de financiación se explicita que el gobierno del Estado iniciará los procedimientos necesarios ante la Unión Europea para que las CA tengan capacidad normativa sobre la fase minorista.

### 3. Mecanismo de nivelación

Para explicar el mecanismo de nivelación de los recursos autonómicos, se puede hablar de la existencia de dos bloques de recursos: uno con recursos que se nivelan mediante el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales; y otro bloque con recursos que no se nivelan.

El nuevo modelo instrumenta una subvención niveladora, denominada "Fondo de Garantía

“El nuevo acuerdo reduce el desequilibrio vertical, aumenta la autonomía financiera de las comunidades autónomas y mejora el mecanismo de nivelación”

de los Servicios Públicos Fundamentales". El objetivo de este fondo es asegurar que cada comunidad autónoma reciba los mismos recursos por habitante ajustado para financiar los servicios esenciales del Estado del bienestar (educación, sanidad y servicios sociales), haciendo el mismo esfuerzo fiscal.

La dotación de este fondo procede de dos vías. Por un lado, el fondo se dota del 75% de los recursos tributarios correspondientes a cada comunidad autónoma. Estos recursos están calculados en términos normativos y debidamente homogeneizados. Y por otro lado, este fondo recibe una aportación que hace el Estado.

La subvención que corresponde a cada comunidad autónoma procedente de este fondo (FGit) es el resultado de restar de sus necesidades de gasto (NGit), el 75% de su capacidad fiscal (75%CFit). Por lo tanto, esta subvención puede ser positiva o negativa, tal y como se puede deducir de la siguiente expresión:  $FGit = NGit - 75\%CFit$ .

Como indicador de necesidades de gasto, NDi, se utiliza la población ajustada, que se define a partir de un conjunto de variables y ponderaciones. Concretamente, se trata de: la

población de derecho (con un peso del 30%), la población protegida equivalente distribuida en siete grupos de edad (con un peso del 38%), la población mayor de 65 años (con un peso de un 8,5%) y la población de entre 0 y 16 años (con un peso de un 20,5%). La suma de las ponderaciones de estas variables poblacionales es de un 97%. El 3% restante corresponde a la superficie (1,8%), la dispersión (0,6%) y la insularidad (0,6%). Como indicador de capacidad fiscal se utiliza el concepto de recursos tributarios normativos.

El funcionamiento de este primer bloque consigue que los recursos que deben cubrir los servicios básicos del Estado del bienestar sean iguales para todas las CA en términos de población ajustada, es decir, se consigue una nivelación total.

El segundo bloque de recursos está integrado por el 25% de los ingresos tributarios normativos que no han sido incluidos en el fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales. El volumen de recursos correspondiente a cada CA está, pues, directamente relacionado con su capacidad fiscal. Por lo tanto, el resultado conjunto de los dos bloques es una nivelación parcial, que recorta las diferencias en la capacidad fiscal de las CA sin eliminarlas del todo.

#### 4. Fondo de ajuste

Cierran el modelo el Fondo de Suficiencia Global y los Fondos de Convergencia. El Fondo de Suficiencia Global es una transferencia del Estado a las CA con el objetivo de asegurar para cada CA el aumento de

recursos adicional que le proporciona el nuevo modelo de financiación. Es por lo tanto el instrumento que asegura que ningún gobierno autonómico pierda recursos en términos absolutos en relación al modelo anterior: Y no sólo que no pierda, sino que gane.

La cuantía correspondiente a cada CA procedente de este fondo se calcula como la diferencia entre las necesidades de financiación del año 2009 (NFi2009) y la suma de los ingresos derivados de la capacidad tributaria (CFi2009) y de las transferencias del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGi2009). Las necesidades de financiación del año 2009 se calculan a partir de los recursos que cada CA ha recibido con el modelo de financiación anterior para este mismo año más las dotaciones adicionales acordadas.

Integran los Fondos de Convergencia: el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación. El objetivo del Fondo de Competitividad es el de reforzar la equidad entre las CA y reducir las diferencias en su financiación por cápita, incentivando la autonomía y la capacidad fiscal de las CA. Se distribuye según la población ajustada.

Con respecto al Fondo de Cooperación, su objetivo es el desarrollo regional, el estímulo al crecimiento y la convergencia regional en términos de renta. Las 2/3 partes del fondo se reparten entre las CA beneficiarias según la población ponderada por la distancia entre el PIB por cápita de la CA y la media. Y el 1/3 restante del fondo se reparte entre las

CA beneficiarias que tienen un crecimiento de la población inferior al 50% de la media, distribuyéndose según la población.

#### 5. Mecanismos de actualización

El modelo de financiación incorpora mecanismos de seguimiento y actualización con el objetivo de darle estabilidad a lo largo del tiempo. Hay aspectos que se actualizarán anualmente, como la variable población ajustada, y otras de carácter estructural que lo harán quinquenalmente.

#### 6. Valoración

El modelo de financiación del 2009 tiene aspectos positivos dado que contribuye a disminuir el desequilibrio vertical provocado por el anterior modelo, aumentar la autonomía financiera de las CA, mejorar el mecanismo de nivelación, asegurar la estabilidad del modelo a lo largo del tiempo y avanzar hacia la configuración de un modelo de características federales.

Aún así, quedan pendientes algunas cuestiones que se deberán tener en cuenta en la revisión del modelo. Por ejemplo, haría falta disminuir su complejidad, reduciendo el número de fondos; continuar avanzando en la mejora de la pauta distributiva de los recursos entre las CA; ceder capacidad normativa a las CA sobre la fase minorista de IVA; reforzar el papel de las CA en la gestión tributaria, e introducir pautas de comportamiento que hagan más transparente el sistema.

NÚRIA BOSCH Y MAITE VILALTA, investigadoras del IEB

Para más información sobre el contenido de este resumen contactar con [nbosch@ub.edu](mailto:nbosch@ub.edu) o [mvilalta@ub.edu](mailto:mvilalta@ub.edu)

## PUBLICACIONES IEB

El IEB presentó el pasado 15 de abril el primer "Informe sobre Federalismo Fiscal en España '09" y el primer informe internacional "IEB's World Report on Fiscal Federalism '09" de la Cátedra de Federalismo Fiscal de la Universitat de Barcelona. Los dos documentos ya están disponibles para descargarse, previo pago, en la web del IEB.

El acto de presentación, celebrado en el Palau Robert de Barcelona, contó con la presencia de los investigadores del IEB Núria Bosch y Albert Solé, directores de los informes, y Joaquim Coello, Presidente de la Fundación Institut d'Economia de Barcelona, y estuvo presidido por el Hble. Antoni Castells, Conseller de Economia y Finanzas de la Generalitat de Catalunya.

A partir de ahora, estos informes se publicarán alrededor de un determinado tema de actualidad e incluirán contribuciones de expertos en la materia procedentes del IEB o de otras universidades, centros de investigación y administraciones públicas.

