

DOCUMENTO PARA LA
REFORMA DEL MODELO DE
FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA,
HACIENDA Y EMPLEO
GOBIERNO DE ARAGÓN

12 de junio de 2008

Índice

1. Introducción.....	3
2. Las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas.....	4
3. Tributos cedidos.....	7
4. Nivelación y solidaridad.....	12
5. Los Fondos de Compensación Interterritorial.....	14
6. Aspectos de procedimiento.....	16

1. Introducción

El sistema de financiación autonómica aprobado en 2001, y vigente desde el 1 de enero de 2002, nacido con el consenso de todas las Comunidades Autónomas, contenía, como elementos más positivos, al margen de la unanimidad en su aceptación, el notable incremento en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, con la cesión de nuevos impuestos y de mayor porcentaje en los ya cedidos, observándose un descenso más que significativo en la relevancia que el Fondo de Suficiencia tenía sobre el conjunto de los ingresos autonómicos.

El sistema actual ha sido objeto de varias críticas y los problemas acumulados hacen precisa, al menos, su actualización. La propia Administración General del Estado señala la oportunidad del análisis del modelo actual, entre otras causas por el incremento de la población de forma heterogénea entre las Comunidades Autónomas (debido, fundamentalmente, a la inmigración).

Los aspectos financieros son un elemento determinante en el funcionamiento de nuestro Estado Autonómico. La financiación autonómica determina, en última instancia, el nivel y calidad de la prestación de los servicios públicos de las Comunidades Autónomas. Se trata, además, de servicios muy demandados y valorados por los ciudadanos, y decisivos para la calidad de vida de una sociedad, como sucede con la educación, la sanidad, los servicios sociales, el empleo, la vivienda, o el apoyo a las iniciativas empresariales en su territorio, entre otros.

Por ello los debates sobre los modelos de financiación autonómica, aunque poseen un contenido técnico indudable, tienen también un contenido político importantísimo. Su resultado determina la capacidad y las posibilidades financieras con las que cuenta cada Comunidad Autónoma para prestar los servicios públicos con unos determinados niveles de calidad y, por tanto, de bienestar para sus ciudadanos.

El presente documento formula los principios regidores que -con carácter general- deben guiar, a juicio del Gobierno de Aragón y teniendo en cuenta la defensa de los intereses de Aragón reflejados en su Estatuto de Autonomía, el proceso de reforma del modelo de financiación autonómica anunciado por el Vicepresidente Segundo y Ministro de Economía y Hacienda en el pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas celebrado el pasado 20 de mayo de 2008.

2. Las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas

El actual sistema no garantiza la suficiencia dinámica debido, fundamentalmente, a aspectos directamente vinculados con lo que podríamos denominar financiación de los servicios básicos del Estado del Bienestar, que redundan en la **insuficiencia financiera de las Comunidades Autónomas**.

En particular, el hecho cierto es que el gasto sanitario público ha crecido por encima del PIB nominal y éste, a su vez, ha crecido más que

la financiación autonómica. El problema de la financiación sanitaria no radica principal, ni únicamente, en el crecimiento de la población, sino en un conjunto de factores que, además, incluye el envejecimiento, los costes de prestación de los servicios en el territorio o la propia evolución del gasto en las nuevas tecnologías sanitarias.

Las necesidades de gasto de los servicios públicos van variando con el transcurso del tiempo y no se puede pensar en un modelo cerrado –pues no ha ocurrido así en ningún país–, ya que estas cuestiones financieras están siempre sujetas a modificaciones, reformas y mejoras. Por todo ello, deberían incluirse en el sistema mecanismos que verdaderamente garantizaran la suficiencia dinámica del modelo.

Desde el Gobierno de Aragón consideramos que es aceptable que las necesidades de gasto vuelvan a calcularse con los valores actuales de los criterios acordados en 2001. Por el contrario, **no admitimos la modificación de las variables de reparto**. Los criterios del 2001 puede que sean insatisfactorios para todos, pero quizás por eso lograron el acuerdo unánime. Por ello, una hipotética reforma de los mismos debería ser también por unanimidad.

Cualquier modificación de la metodología de 2001 debe estar sujeta a algunas restricciones:

- a) La **garantía del *statu-quo***. Hasta el momento, los diferentes sistemas de financiación han considerado en aquellos supuestos en los que como consecuencia del reparto resultase para alguna Comunidad Autónoma una necesidad de financiación inferior a su restricción inicial, una dotación suplementaria que le permitiese el

mantenimiento del *statu-quo* anterior. Esta cláusula debe mantenerse.

b) El proceso de **reforma no puede limitarse a eliminar los fondos especiales y las reglas de modulación**, dando por bueno el resto de criterios y sus ponderaciones. Los fondos especiales y las reglas de modulación también son criterios determinantes de las necesidades de gasto de las Comunidades. Si se suprimen como tales instrumentos, las variables que representan (densidad, renta) deben añadirse al resto de criterios, con su ponderación correspondiente.

c) El **territorio**, y la **distribución de la población en el mismo**, son **dos criterios insuficientemente considerados en el modelo actual**. En 1986, la superficie explicaba un 30,4 por 100 de la financiación percibida por las Comunidades en competencias comunes según su coste efectivo, y un 14,6 por 100 en las competencias de educación.

Seguimos considerando oportuna la inclusión de otras variables, distintas de la población, para la explicación del gasto de las Comunidades Autónomas y, en particular, el nuevo modelo debe profundizar en la atención a las "singularidades" de Aragón.

Asumimos el principio de que sea la población la variable que más pese en el reparto de la financiación autonómica, si bien es crucial el mantenimiento de otros factores que permitan modular el diferente coste de prestación en los servicios públicos: **la**

superficie, la dispersión, la baja densidad de población, la insularidad y la población mayor de 65 años.

Las estimaciones académicas más solventes insisten en que el territorio es una variable de demanda y de coste relevante para calcular las necesidades de gasto regionales. La superficie es un factor significativo y relevante (en torno al 10 por 100) para explicar el gasto real que realizan las Comunidades Autónomas para desarrollar sus competencias. Asimismo, el artículo 107.5 del Estatuto de Autonomía de Aragón establece que debe atenderse a la estructura territorial, a la dispersión y a la baja densidad de población para determinar la financiación de la Comunidad Autónoma.¹

3. Tributos cedidos

Que una tercera parte de los recursos de las Comunidades dependan de una transferencia del Estado no parece la mejor muestra de respeto a su autonomía. **Debe profundizarse en la autonomía financiera**, reduciendo significativamente el peso del Fondo de Suficiencia y aumentando la participación de las Comunidades Autónomas en los tributos compartidos. Desde el Gobierno de Aragón consideramos acertado proponer una **mayor capacidad normativa y**

¹ Artículo 107.5: “Para determinar la financiación que dentro del sistema corresponde a la Comunidad, **se atenderá al esfuerzo fiscal, su estructura territorial y poblacional, especialmente, al envejecimiento, la dispersión y la baja densidad de población, así como los desequilibrios territoriales**”.

responsabilidad fiscal sobre los impuestos estatales cedidos total o parcialmente.

Aumentar los porcentajes de cesión de tributos a la Comunidad Autónoma implica aumentar la vinculación de la financiación autonómica a los ingresos generados en el territorio, lo que fortalece la autonomía y la responsabilidad financiera.

La extensión de la cesión de tributos presenta algunos aspectos claramente positivos. Principalmente, permite seguir reduciendo la dependencia financiera de las Comunidades Autónomas de las transferencias centrales, facilitando una mayor responsabilidad autonómica, al reforzar el vínculo entre los impuestos pagados y los servicios recibidos en cada Comunidad.

En este sentido, la ampliación de la cesión de tributos no puede ser arbitraria. Está sujeta a algunas restricciones:

- a) Debe **respetar el equilibrio financiero vertical**, esto es, la disponibilidad de recursos por parte de cada nivel de gobierno para ejercer sus competencias.
- b) Debe asegurar que los ciudadanos 'conozcan' qué parte de los tributos que pagan se destinan a financiar los servicios prestados por sus respectivas Comunidades Autónomas.
- c) **Los porcentajes que se fijan deberían responder a alguna lógica**. Esto es especialmente relevante, porque de los mismos puede depender la posición en que se sitúen las Comunidades tras la reforma. **Una alternativa sería fijar aquellos porcentajes**

que permitiesen la autofinanciación del nivel autonómico en su conjunto.

La ampliación de las competencias normativas de la Comunidad en los tributos cedidos contribuye a reforzar, como hemos señalado anteriormente, los principios de autonomía y responsabilidad financiera, por lo que debe favorecerse en todos los tributos en que sea posible. Especialmente, en el IRPF deberían eliminarse las restricciones impuestas sobre la tarifa autonómica: la Comunidad Autónoma debería ser competente para decidir, como en otros países federales, la estructura de su tarifa, incluida la posibilidad de fijar un único tipo impositivo.

El anuncio de la eliminación del Impuesto sobre el Patrimonio presenta un riesgo financiero para la Comunidad Autónoma de Aragón: que la compensación por pérdida de recaudación se haga con la recaudación normativa.

Aunque el cálculo de la recaudación normativa en los tributos cedidos sea muy discutible, no puede sustituirse sin más por la recaudación efectiva en la actualidad, porque es imposible identificar a qué se debe la distancia existente entre una y otra. No puede desconocerse que, **en buena medida, las ganancias de recaudación se deben al ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias normativas en esos tributos y a las mejoras de gestión derivadas de la mayor proximidad de las administraciones autonómicas a los contribuyentes y a los objetos de imposición.**

No se justifica que la recaudación normativa no tenga en cuenta el mayor o menor grado de cumplimiento fiscal de los ciudadanos de cada Comunidad. El Estatuto de Autonomía de Aragón impone la toma en consideración del esfuerzo fiscal en los artículos 107.5 y 108.²

Asimismo, aunque la actual importancia cuantitativa de los tributos propios es notoriamente inferior a la de los tributos cedidos, las razones que pueden esgrimirse respecto de éstos a favor de aumentar la capacidad normativa autonómica tienen plena validez, y realmente mayor sentido, respecto de aquéllos.

Es verdad que el actual marco normativo de los tributos propios (recogido fundamentalmente en la LOFCA) aparenta una gran capacidad normativa autonómica, pero la experiencia derivada de la jurisprudencia constitucional revela que su ejercicio supone un gran número de dificultades para las Comunidades Autónomas. Por ello se propone el fijar un marco más claro y menos restrictivo para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer su corresponsabilidad fiscal en el campo de la tributación propia. Así se conseguiría nutrir sus haciendas con nuevos tipos de ingresos y completar el sistema tributario español desarrollando

² Artículo 108: "A los efectos de concretar lo dispuesto en el artículo 104, y de forma especial la **participación territorializada de Aragón en los tributos generales** que se determine y las condiciones para la aprobación de recargos sobre tributos del Sistema Fiscal General, en el marco de lo dispuesto en el artículo 157.3 de la Constitución y en la legislación que lo desarrolle, **la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón suscribirán un acuerdo bilateral que se formalizará en Comisión Mixta y podrá ser revisado periódicamente de forma conjunta, deberá tener en cuenta el esfuerzo fiscal de Aragón y atenderá singularmente los criterios de corresponsabilidad fiscal y solidaridad interterritorial**".

figuras – señaladamente la tributación medioambiental- de escasa presencia.

Un gran avance en esta dirección sería la modificación del apartado 3 del artículo 6 de la LOFCA.³ Teóricamente intenta evitar la doble imposición y la integridad de los recursos tributarios de las corporaciones locales frente a eventuales regulaciones autonómicas. Pudiendo ser aceptable tal pretensión, bastaría redactarlo en parecidos términos a como el apartado 2 de ese mismo precepto⁴ regula la coexistencia de las figuras autonómicas con las estatales (centrando la compatibilidad en el “hecho imponible” –elemento fácilmente identificable- y no en la “materia imponible”, concepto más esquivo). Con ello se ganaría en seguridad jurídica y se despejaría el que se ha revelado como el mayor escollo para el desarrollo autonómico de una imposición propia.

Finalmente, en materia de gestión tributaria, es razonable lo contenido en el artículo 106 del Estatuto: gestión autonómica –en su caso, a través de una **Agencia Tributaria**- de los tributos propios y – por delegación- de los cedidos totalmente, y gestión central de los tributos cedidos parcialmente, con posibilidad de delegación y con colaboración y coordinación con la Comunidad Autónoma, formalizada

³ Artículo 6.3: “Las Comunidades Autónomas podrán establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de Régimen Local reserve a las Corporaciones Locales, en los supuestos en que dicha legislación lo prevea y en los términos que la misma contemple. En todo caso, deberán establecerse las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de aquellas Corporaciones, de modo que los ingresos de tales Corporaciones Locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro”.

en un "instrumento o ente equivalente" paritario. Lo más relevante es que la Comunidad Autónoma intervenga activamente en la gestión de unos impuestos en cuya recaudación participa de manera destacada, sin que eso suponga reducir las ganancias de toda índole derivadas de una gestión tributaria integrada: economías de escala, información cruzada, etc.

4. Nivelación y solidaridad

El sistema debe asegurar, estática y dinámicamente, el **equilibrio financiero (o nivelación) vertical**, esto es, que las Comunidades Autónomas dispongan de recursos para satisfacer sus necesidades de gasto en la misma proporción que el nivel central.

El sistema debe asegurar, también estática y dinámicamente, el **equilibrio financiero (o nivelación) horizontal**, es decir, que todas las Comunidades dispongan de recursos para satisfacer sus necesidades de gasto en la misma proporción, a igualdad de esfuerzo fiscal.

No es correcto afirmar que el sistema actual sea injusto porque produce grandes diferencias en la financiación por habitante. Las Comunidades Autónomas pactaron en 2001 que la población no fuera el único indicador a tomar en consideración para calcular las necesidades de gasto autonómicas: también lo son la superficie, la dispersión, la densidad, la insularidad, la renta, la edad de la población, etc. Y

⁴ Artículo 6.2: "Los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imposables gravados por el Estado".

aceptaron un modelo de financiación que trata de asegurar –con deficiencias que deben corregirse- que todas las Comunidades disponen de los ingresos que precisan para cubrir sus necesidades de gasto, calculadas con ese conjunto de criterios. La comparación pertinente no es, por tanto, entre los ingresos por habitante, sino entre los **ingresos por unidad de necesidad**. Y si se hace ese ejercicio de comparación - en estática: son suficientemente conocidos los problemas dinámicos del modelo-, la financiación por unidad de necesidad es la misma para todas las Comunidades Autónomas y el sistema es, por lo tanto, justo.

Como afirma el artículo 107.1 del Estatuto de Autonomía, los recursos financieros de la Comunidad deben atender a las necesidades de gasto de Aragón y a su capacidad fiscal, y deben asegurar la **financiación suficiente para el ejercicio de las competencias propias en la prestación del conjunto de los servicios públicos asumidos**. Esta exigencia de suficiencia es compatible con la especial garantía que se establece en el artículo 107.2 y 3 del Estatuto para la cobertura financiera de los servicios esenciales del Estado del Bienestar -entre ellos, pero no sólo, la educación, la sanidad y los servicios sociales-, ya que representan la parte más importante de los presupuestos de la Comunidad Autónoma y son los que más directa y sustancialmente afectan al bienestar de los ciudadanos.⁵

⁵ Artículo 107: “1. El sistema de ingresos de la Comunidad Autónoma de Aragón garantizará, en los términos previstos en la ley orgánica que prevé el artículo 157.3 de la Constitución, los recursos financieros que, atendiendo a las necesidades de gasto de Aragón y a su capacidad fiscal, aseguren la financiación suficiente para el ejercicio de las competencias propias en la prestación del conjunto de los servicios públicos asumidos, sin perjuicio de respetar la realización efectiva del principio de solidaridad en todo el territorio nacional en los términos del artículo 138 de la Constitución; 2. La Comunidad Autónoma de Aragón participará en los mecanismos de nivelación y

Una vez que se ha acordado un determinado sistema de nivelación, lo que debe hacerse es aplicarlo correctamente. En tal caso, **no tiene ningún sentido añadir cláusulas de ordinalidad** (ya se refieran a la renta o la capacidad financiera per cápita de la Comunidad), que pueden desvirtuar injustificadamente los resultados de la nivelación.

El sistema de financiación no puede pretender tener un carácter indefinido. Por su propia naturaleza, tiene que estar sujeto a revisiones periódicas de mayor o menor calado. Es razonable volver a la tradicional **regla de revisión quinquenal**, tal y como hace el artículo 107.2, segundo párrafo del Estatuto de Aragón.

5. Los Fondos de Compensación Interterritorial

Desde su reforma en 1990, Aragón ha quedado sistemáticamente excluida del Fondo de Compensación Interterritorial, aunque hay **suficientes argumentos para justificar la inclusión de la**

solidaridad con el resto de las Comunidades Autónomas, en el marco de lo dispuesto en el sistema general de financiación, a fin de que los servicios públicos de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar prestados por las diferentes Administraciones autonómicas a sus ciudadanos se sitúen en niveles similares, siempre que se lleve a cabo un esfuerzo fiscal similar. Los citados niveles serán fijados por el Estado. La determinación de los mecanismos de nivelación y solidaridad se realizará de acuerdo con el principio de transparencia y su resultado se evaluará quinquenalmente; 3. Cuando la Comunidad Autónoma, mediante los recursos tributarios derivados del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, no alcance a cubrir un nivel mínimo equiparable al resto del conjunto del Estado para los citados servicios públicos, se establecerán los mecanismos de nivelación y solidaridad previstos en la ley orgánica a que se refiere el artículo 157.3 de la Constitución. En la misma forma, y si procede, la Comunidad Autónoma de Aragón aportará recursos a los mecanismos de nivelación y solidaridad".

Comunidad Autónoma de Aragón en ese instrumento corrector de las diferencias territoriales de renta y riqueza:

- a) El artículo 158.2 de la Constitución admite la distribución del Fondo "entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso". Por lo tanto, la Constitución no limita la política de corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales a las regiones.
- b) La confluencia del Fondo de Compensación Interterritorial y de los fondos europeos de desarrollo ha provocado una sobre-financiación de las Comunidades menos desarrolladas, en detrimento de las más desarrolladas y, especialmente, de aquéllas, como Aragón, que presentan importantes desequilibrios internos.
- c) Las Comunidades Autónomas menos desarrolladas, pero con una renta per cápita próxima a la media nacional, se han visto especialmente beneficiadas por los instrumentos de desarrollo regional, que han seguido percibiendo pese a haber cumplido los objetivos de desarrollo pretendidos, para evitar "errores de salto", es decir, para evitar las consecuencias indeseables derivadas de una reducción importante de sus recursos financieros. La misma regla debería haberse aplicado a aquellas Comunidades Autónomas, como Aragón, más desarrolladas, pero también con rentas per cápita próximas a la media nacional, que, al no recibir esos recursos, han visto limitadas sus posibilidades de crecimiento.

d) El artículo 107.5 del Estatuto de Autonomía de Aragón afirma con claridad que *“para determinar la financiación que dentro del sistema corresponde a la Comunidad, se atenderá a[...] los desequilibrios territoriales”*.

6. Aspectos de procedimiento

El modelo que resulte de la reforma tiene que ser de aplicación a todas las Comunidades de régimen común. Otra cosa supondría introducir en el sistema distorsiones adicionales a las que ya genera la existencia del sistema foral.

Debe ser la Administración General del Estado quien establezca el procedimiento y avance los principios generales para la reforma del actual sistema de financiación autonómica. Dicha propuesta, “generalizable” al conjunto de las Comunidades Autónomas, deberá ser debatida, y aprobada, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Un Estatuto de Autonomía no puede predeterminar el sistema de financiación de las quince comunidades de régimen común, ni siquiera el de la propia Comunidad.

La reforma tiene que combinar las negociaciones bilaterales, para conocer e integrar adecuadamente en el modelo general las especificidades propias de cada Comunidad, y la negociación multilateral en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Así lo reconoce el artículo 109 del Estatuto aragonés (Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros Estado-Comunidad Autónoma de Aragón).

En el caso de Aragón, además, la negociación debe desembocar forzosamente en un acuerdo bilateral que se formalizará en Comisión Mixta, a tenor de lo dispuesto en el artículo 108 de nuestro Estatuto. Aragón reconoce y respeta en su Estatuto las competencias del Estado en materia de financiación autonómica, así como el papel de la LOFCA y del Consejo de Política Fiscal y Financiera, pero también demanda el cumplimiento por la Administración General del Estado del propio Estatuto. El acuerdo bilateral ya se establecía en el artículo 48 del anterior Estatuto, antes de su reforma, y fue sistemáticamente ignorado. Como fue ignorada la exigencia de compensación por las “mermas tributarias” contenida en la disposición adicional segunda del Estatuto, también en su redacción anterior. La persistencia de la Administración General del Estado en el incumplimiento del Estatuto de Aragón, está generando un incremento en las reivindicaciones de la sociedad y grupos parlamentarios aragoneses, respecto de la disposición adicional tercera del mismo Estatuto.⁶

En resumen, en cuanto al procedimiento a implementar en este proceso de reforma, manifestamos que por parte del Gobierno de Aragón existe interés por llegar a un acuerdo. Asimismo, nos parece oportuno combinar en la negociación bilateralidad y multilateralidad, manteniendo en todo momento la iniciativa el Gobierno Central, para que se logre un acuerdo por unanimidad. La tuvo el modelo anterior y es un valor a conservar.

⁶ Disposición adicional tercera: *“La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica la renuncia del pueblo aragonés a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, los que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establece la disposición adicional primera de la Constitución”.*