



# La reforma de la financiación subcentral en España. El debate académico

Javier Suárez Pandiello

Universidad de Oviedo

# Contenido

---

- La política (en el origen y en el desarrollo)
- Un asunto de principios (Marxismo, versión Groucho)
- Las necesidades de gasto (oferta y demanda)
- Las continuas tensiones entre autonomía y equidad
- El futuro (¿Constitución federal?)

# La política

## (en el origen y en el desarrollo)

---

- Origen político de la descentralización fiscal
  - Constitución elaborada en un momento de debilidad institucional
  - Tensiones centrífugas en País Vasco y Cataluña (Galicia en menor medida)
  - Federalismo asimétrico frente a café para todos
  - Resultado:
    - Régimen foral consolidado
    - Dos velocidades para la descentralización en territorios de régimen común
    - Básicamente modelo uniforme, con matices
- Papel bisagra de los nacionalismos catalán y (en menor medida) vasco



## Un asunto de principios (Marxismo, versión Groucho)

- Principios generales a respetar (y si no gustan, tenemos otros)

- Suficiencia
- Equidad
- Autonomía
- Transparencia



# Un asunto de principios (Marxismo, versión Groucho)

---

- Suficiencia
  - Concepto vacío en sí mismo
  - Recursos deben ser bastantes para hacer frente a las “necesidades de gasto”, pero...
  - Las necesidades son ilimitadas
  - Siempre habrá argumentos para reivindicar más recursos
  - Acuerdos políticos multilaterales resultan imprescindibles

# Un asunto de principios (Marxismo, versión Groucho)

---

- Equidad
  - *Vertical*  Reparto adecuado de los recursos entre las administraciones según competencias
    - Lealtad institucional (camino de doble sentido)
  - *Horizontal*  Derecho a igualdad de acceso a prestaciones básicas
    - Evaluación de las necesidades de gasto
    - Evaluación de las capacidades fiscales
    - Idea de solidaridad
  - *Igualdad de trato* a todos los territorios.

# Un asunto de principios (Marxismo, versión Groucho)

---

- Autonomía
  - Discrecionalidad en la gestión del gasto
    - Asignación entre competencias de acuerdo con las preferencias de cada territorio
    - No uniformidad
  - Discrecionalidad en la gestión de ingresos
    - Libertad para el establecimiento de tributos propios
    - Capacidad normativa
    - No uniformidad

# Un asunto de principios (Marxismo, versión Groucho)

---

- Transparencia
  - Reglas del juego claras y duraderas
  - Información compartida
  - Conspiran contra la transparencia:
    - Los acuerdos secretos bilaterales
    - La complejidad en el diseño de las transferencias intergubernamentales
    - El ocultismo de información financiera relevante
    - Las revisiones de acuerdos antes de su finalización

# Las necesidades de gasto (oferta y demanda)

---

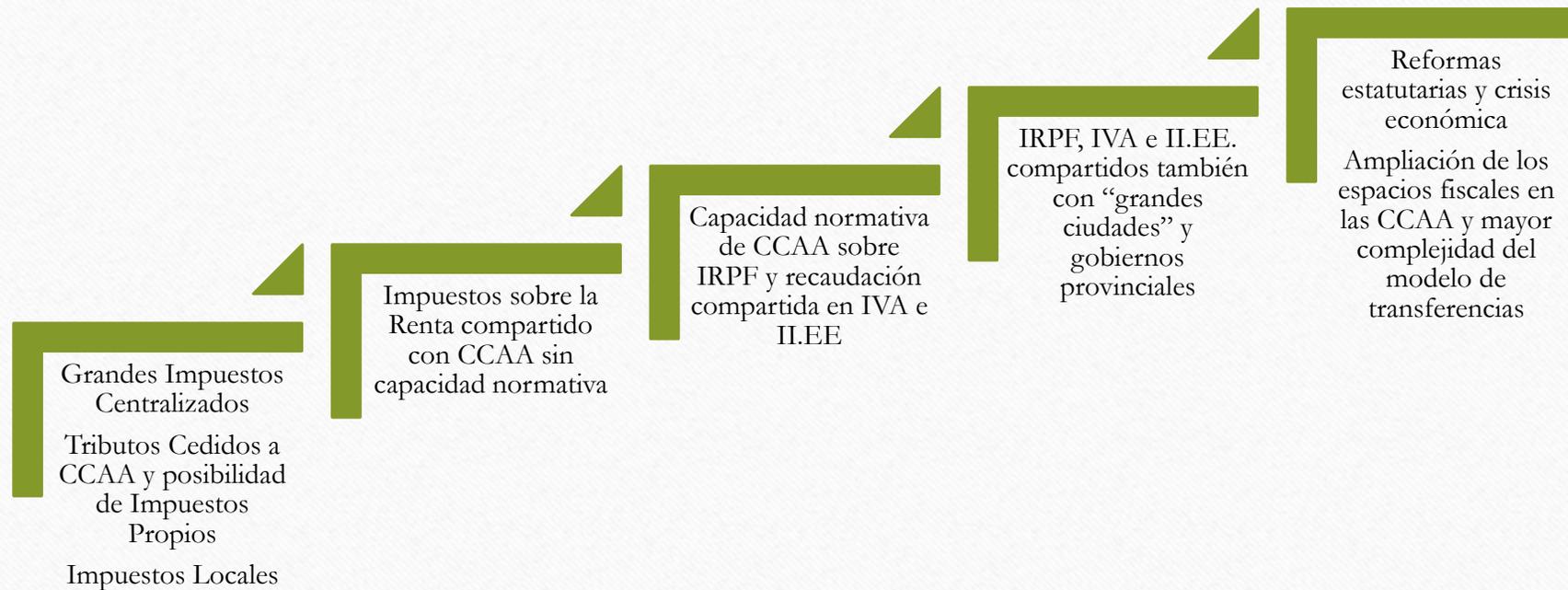
- Elemento clave  La evaluación de las necesidades
  - Desde la demanda  Identificación de los demandantes
    - Población (general)
    - Usuarios (población ajustada)
  - Desde la oferta  Coste de los servicios
    - Diferencias territoriales
      - Superficie
      - Dispersión
      - Insularidad
      - Orografía
      - ...

# Las continuas tensiones entre autonomía y equidad

---

- La difícil objetividad
  - ¿Cómo ponderar adecuadamente los distintos componentes de necesidad?
  - La importancia de distinguir entre *gasto* y *coste*
- El largo camino de la corresponsabilidad fiscal
  - Originariamente los gobiernos regionales (Comunidades Autónomas – CC.AA.) eran Haciendas Tuteladas
    - Bloque de Suficiencia  Coste efectivo
    - Bloque de Solidaridad  Vinculado a Inversión
    - Bloque de Autonomía  Mínimos incentivos
  - Progresiva ampliación de espacios fiscales

# De los Espacios Separados a los Espacios Compartidos



# Efectos de la ampliación de espacios fiscales

---

- Aparentemente negativos
  - Competencia fiscal y “carrera hacia el fondo”
    - Impuesto de Sucesiones
    - Impuesto sobre el Patrimonio
    - IRPF
  - Vaciado de poderes redistributivos del Estado
- Aparentemente positivos
  - Aumento de la corresponsabilidad fiscal
  - Menos argumentos para el “victimismo”
  - Mayor asunción de responsabilidades

➔ Más eficiencia.... Sin embargo

Mayor necesidad de fondos de nivelación  
En la práctica, mismas tensiones (Balanzas fiscales)

# Modelo actual de financiación regional

---

- Cesta de impuestos cedidos por el Estado
- Fondo de nivelación de los servicios esenciales del Estado de Bienestar
- Recursos no nivelados
- Fondos de Ajuste
  - *Fondo de Suficiencia Global*
  - *Fondos de Convergencia*
    - Fondo de Competitividad
    - Fondo de Cooperación

# La financiación autonómica

Financiación efectiva por habitante a competencias homogéneas

## Euros por habitante

Cantabria	2.906	<div style="width: 100%;"></div>
La Rioja	2.844	<div style="width: 97%;"></div>
Extremadura	2.693	<div style="width: 92%;"></div>
Baleares	2.553	<div style="width: 87%;"></div>
Castilla y León	2.515	<div style="width: 85%;"></div>
Aragón	2.480	<div style="width: 83%;"></div>
<b>Asturias</b>	<b>2.468</b>	<div style="width: 82%; background-color: red;"></div>
Galicia	2.462	<div style="width: 81%;"></div>
Canarias	2.422	<div style="width: 78%;"></div>
Castilla-La Mancha	2.362	<div style="width: 75%;"></div>
<b>Media de España</b>	<b>2.354</b>	<div style="width: 74%;"></div>
Cataluña	2.312	<div style="width: 71%;"></div>
Madrid	2.308	<div style="width: 70%;"></div>
Andalucía	2.272	<div style="width: 68%;"></div>
Murcia	2.236	<div style="width: 65%;"></div>
C. Valenciana	2.178	<div style="width: 61%;"></div>

Índice por CC.AA.



# Modelo actual de financiación local

---

- Diputaciones Provinciales
  - Dependientes casi exclusivamente de Transferencias de la Admón. Central
- Municipios
  - Grandes (>75.000 h. y capitales de provincia)
    - Tributos propios
    - Participación en IRPF, IVA, II.EE (sin capacidad normativa)
    - Fondo Complementario de Financiación y otras transferencias (de la Admón Central y de las CC.AA)
  - Pequeños (<75.000 h. no capitales de provincia)
    - Tributos propios
    - Transferencias de la Admón Central (recibidas según fórmula) y otras transferencias (de la Admón Central y de las CC.AA)

# El futuro

## (¿Constitución federal?)

---

- Vuelta a la POLÍTICA y vuelta a los PRINCIPIOS
- El terreno de juego...
  - Fuerzas centrífugas frente a fuerzas centrípetas
  - Régimen foral como elemento distorsionador
- ¿Reforma o revolución?
  - ¿Lo cuestionamos todo y empezamos desde cero o seguimos la vía reformista que venimos transitando?
    - Reforma constitucional
      - ¿Federalismo? ¿Qué federalismo? (¿simétrico o asimétrico?)
      - Articulación del territorio



# El futuro

## (¿Constitución federal?)

---

- Aspectos especialmente relevantes
  - Marco de competencias y relaciones CCAA - EELL
  - ¿Establecemos o no un estándar de servicios básicos para todo el territorio nacional?
  - ¿Mantenemos las Diputaciones o dejamos que cada CCAA organice su territorio?
- Asunto irrelevante o a evitar
  - Las balanzas fiscales como referente del modelo de financiación

# El futuro (¿Constitución federal?)

---

- Preguntas clave  Sobre la distribución de los espacios fiscales
  - ¿Cuán amplio debe ser el espacio fiscal de los gobiernos territoriales?
    - Capacidad normativa
    - Gestión tributaria
  - ¿Es mejor obtener recursos tributarios de pocos impuestos con amplio potencial recaudatorio o contar con múltiples bases tributarias que permitan elecciones fiscales más abiertas?
  - ¿Es más recomendable que los gobiernos territoriales cuenten con sus propias bases tributarias privativas, independientes de las de otros niveles de gobierno, o deberían por el contrario compartir las mismas bases con ellos?

# El futuro

## (¿Constitución federal?)

---

- Preguntas clave  Sobre la distribución de transferencias interterritoriales
  - ¿Mejor un único fondo incondicionado de nivelación o un conjunto de fondos finalistas para garantizar una cobertura estándar de servicios básicos?
  - ¿Cómo articular la financiación de los gobiernos autonómicos con los locales?

# El futuro

## (¿Constitución federal?)

---

- Preguntas clave  Sobre la consolidación fiscal
  - ¿Sobre qué criterios debe basarse la distribución de los objetivos de déficit y deuda?
  - ¿Cómo articular la transición?



SEÑORES: HAY UN ICEBERG A PROA

QUE ESPERE

JM NIETO

# **MUCHAS GRACIAS**

**Tels: (34) 985103725**

---

**Fax: (34) 985104871**

**E-Mail: [jspandi@uniovi.es](mailto:jspandi@uniovi.es)**

**<http://www.unioviedo.es/economia/prof/Economia/JavierSuarezPandiello/index.html>**

**<http://uniovi.academia.edu/JavierSuárezPandiello>**