



GRADO EN ECONOMÍA

CURSO ACADÉMICO 2016-2017

TRABAJO FIN DE GRADO

TÍTULO

FEDERALISMO FISCAL: Presente y futuro del sistema de financiación español.

FISCAL FEDERALISM: Present and future of spanish financing system.

AUTOR: JUAN CARLOS CAMACHO GARCÍA

TUTOR: MARTA PASCUAL Y DAVID CANTARERO

CONVOCATORIA DE DICIEMBRE

FECHA: 12/12/2016

ÍNDICE

1. RESUMEN.....	3
2. ABSTRACT.....	4
3. MOTIVACIÓN.....	5
4. INTRODUCCIÓN.....	6
5. SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS CCAA EN ESPAÑA.....	7
5.1 EL RÉGIMEN COMÚN:.....	8
5.1.1 Fondo de Suficiencia Global:.....	8
5.1.2 Fondo de garantía de los servicios públicos:.....	8
5.1.3 Fondos de Convergencia:.....	9
5.1.4 Fondo de competitividad:.....	9
5.1.5 Fondo de cooperación:.....	9
5.1.6 Concesiones en materia de tributos:.....	10
5.1.7 Conclusión al apartado.....	10
5.2 EL RÉGIMEN FORAL.....	11
5.2.1 Cálculo del Cupo o concierto.....	12
5.2.2 Conclusión.....	13
6. SISTEMA FEDERAL: Hipótesis de implementación de un sistema de regulación fiscal interterritorial.....	13
6.1 CALCULO DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES.....	14
6.1.1 Variables de nuestro estudio.....	16
6.1.2 Cálculo de la financiación.....	17
6.1.3 Valoración de resultados.....	18
6.1.4 Análisis de las aportaciones en función de las variables.....	19
6.2 FONDO DE SOLVENCIA INTERCOMUNITARIO.....	21
6.3 MECANISMO CORRECTOR DE ENDEUDAMIENTO.....	23
7. CONCLUSIONES.....	25
8. BIBLIOGRAFÍA.....	27
9. ANEXO.....	29

ÍNDICE DE GRÁFICOS, CUADROS Y TABLAS

Gráfica 4.1: Balanzas fiscales año 2012	7
Cuadro 5.1: Variables y ponderación del FGSP	9
Cuadro 5.2: Categoría de cesión de impuestos en el régimen común.	10
Cuadro 5.3: Categoría de cesión de impuestos en el régimen foral.	12
Cuadro 6.1: Potestad de los impuestos en nuestra hipótesis de sistema.	15
Cuadro 6.2: Tabla de datos de nuestro estudio.	16
Cuadro 6.3: Tabla de resultados de nuestro estudio.	18
Gráfica 6.1: Mapa de las variables económicas que afectan a nuestro estudio.	19
Gráfica 6.2: Mapa de las variables económicas que afectan a nuestro estudio	20
Gráfico 6.3: Estimación de la evolución del fondo para los próximos 10 años.	22
Cuadro 6.4: Cálculo del tipo de interés del fondo de solvencia intercomunitario.	23
Gráfico 6.4: Financiación de Cantabria 2ª parte	24
Gráfico 7.1: Estimación evolución de Cantabria.	25

ÍNDICE DE ANEXO

Tabla A.1: Datos para el cálculo de la evolución del fondo de solvencia intercomunitario del modelo	29
Tabla A.2: Evolución de las variables para el cálculo de la evolución de las aportaciones de Cantabria.	29
Tabla A.3: Resultados de la aplicación de la evolución de las variables de la tabla A.3 al modelo.	30

1. RESUMEN.

El federalismo fiscal es una doctrina que nació hace bastantes décadas, Oates, Wallace E. (1972). No obstante, en la actualidad ha ido adquiriendo cada vez una mayor importancia en Europa, debido al nacimiento de nacionalismo en diversos territorios.

Nuestro estudio, se centrará principalmente en el caso español, el cual adquiere una mayor relevancia puesto que es el país en el que resido. En las últimas décadas, el auge de dichos nacionalismos ha centrado su foco en las comunidades autónomas de Cataluña y País Vasco. El desigual sistema de financiación de las comunidades autónomas, ha sido uno de los principales culpables de la situación actual. Los privilegios que ostentan algunas autonomías han sido el motor de crecimiento de este sentimiento, así como también características de naturaleza histórica.

A pesar de que este problema puede parecer más político que económico, tiene un reflejo muy importante en la economía de nuestro país. Podemos encontrarnos multitud de casos que reflejan el coste económico de este problema. Un claro ejemplo y actual, lo encontramos en Cataluña. *“El referéndum independentista cuesta 13 millones de € a la Generalitat”*, Cinco Días. Esto, solo es el problema cuantitativo al que nos enfrentamos, pero no es el único, sino que también nos encontramos problemas de carácter social. Muchas de las comunidades autónomas que se encuentran inmersas en este desafío separatista, invierten cantidad de millones de € de los contribuyentes con el fin de adoctrinar a los ciudadanos. Por estos motivos, nos parece especialmente importante encontrar una solución conjunta a este desafío. Esta solución intentaremos aportarla en el desarrollo del trabajo, en el cual pretendemos explicar el sistema actual así como los aspectos que podrían mejorarse desde nuestro punto de vista para acabar con este conflicto territorial. La descentralización fiscal parece uno de los mecanismos que puede cohesionar las frágiles relaciones entre el gobierno central y las comunidades autónomas.

2. ABSTRACT

Fiscal federalism is a doctrine which was born several decades ago by the hand of authors such as Octes. Nowadays it has taken more and more relevance in Europe nonetheless due to the rise of nationalism in different territories.

Our study will mainly focus on the Spanish case which acquires a greater relevance since it is the country in which we reside. In the last decade the upswing of the aforementioned nationalism has focused on the autonomous

Regions of Catalonia and the Basque Country. The unequal funding system has been one of the main culprits of the current situation. The privileges held by some autonomies have been the growth engine for this feeling as well as characteristics of a historical nature.

Even if this problema may seem more political than economic it has an important reflection on our country's economy. We can find many instances which reflect the economic cost of this problema. A clear and current example can be found in Catalonia. The newspaper "Cinco Días" recently published the following headline: "The independentist referendum costs 13 million euros to the Generalitat". This is just the quantitative problema that we face out not the only one since we also face problems of a social nature. Many of the autonomies that are immersed in this secessionist movement invest millions of euros in order to indoctrinate citizens. For all the reasons that we have mentioned, we think that finding a joint solution to the problem is especially important. We will try to provide this solution in this work in which we will explain the current system as well as the aspects that could, from our point of view, be improved in order to end the territorial conflict. Fiscal decentralization seems one of the mechanisms that could bring together the fragile relationships between the central governments and the autonomous communities.

3. MOTIVACIÓN.

Cuando se planteó la posibilidad de realizar este trabajo, este tema fue uno de los más importantes para mí a la hora de tomar la decisión final. Entiendo que no se puede hacer un trabajo si no hay una buena motivación detrás del mismo. La motivación es uno de los principales motores del éxito.

En el caso de este ensayo, podemos encontrar multitud de aspectos que nos motivan para realizarlo. Quizás la motivación principal es la actualidad del tema así como la polémica que siempre lo rodea. No obstante, la decisión para realizarlo la tome cuando leí el barómetro del CIS. Este reflejaba el problema de los nacionalismos como uno de los 10 problemas más importantes para la población.

Encontramos más razones para su estudio, si pasamos a hacer un análisis desde el punto de vista económico. El principal problema que recoge el barómetro de CIS es el paro y precisamente los aspectos de carácter territorial, todo ello conjuntamente hacen que nuestro país se vea afectado económica y socialmente. En el aspecto económico, el principal problema que nos podemos encontrar es que la incertidumbre que genera da lugar a un reflejo de inestabilidad hacia el exterior y por consiguiente, se produzca una reducción de los flujos de inversión extranjera en nuestro país. Actualmente, vivimos en un mundo globalizado y cada vez es más sencillo comprender, que la decisión de un ciudadano catalán puede tener un efecto inmediato, en la decisión de un empresario chino que pretendía invertir en España. Parece difícil no encontrar motivación en un problema tan global.

Otra de las motivaciones que se me planteó, es poder resolver esa pregunta que quizás muchos nos planteamos: ¿Existe alguna forma de resolver estos problemas o estamos abocados a una división del territorio?

A lo largo de este trabajo intentaremos encontrar las deficiencias y plantear alguna idea que pueda resolverlas.

4. INTRODUCCIÓN.

El federalismo fiscal es una doctrina que establece la organización de un Estado en distintos niveles, es decir, la recaudación de los tributos estará descentralizada en mayor o menor medida en función del impuesto en cuestión. Lo que pretendemos lograr cuando instauramos un sistema de federalismo fiscal es una reducción de los costes y por tanto alcanzar una estructura del sector público más óptima.

La corriente federal nace de la mano de Pierre-Joseph Proudhon¹, pero en Europa no toma fuerza hasta mediados del siglo XX, después de la Gran Depresión, cuando empieza a construirse el proyecto europeo, el cual aboga por la creación de un estado europeo de modelo federal.

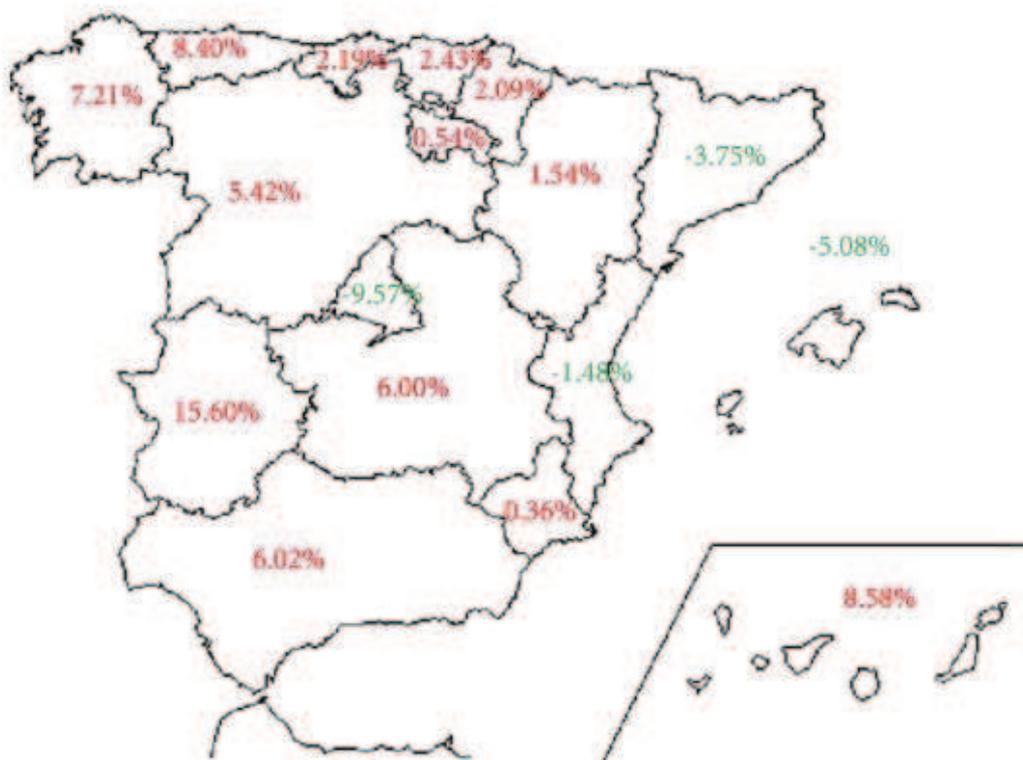
El caso de España, es un caso más particular, ya que está fuertemente marcado por las diferencias culturales entre los distintos territorios que lo conforman. El problema de España con su sistema surge a partir de la implementación de un sistema de financiación de las comunidades autónomas que carece de lógica y el cual, atribuye privilegios a ciertas comunidades, lo que da lugar a la aparición de los nacionalismos. Podemos encontrar multitud de autores que defienden la corriente de reformar la financiación autonómica, en el BBVA Research (2012) señalan que “El grueso de los problemas de equidad del sistema proviene del arbitrario reparto de las transferencias del Estado a las comunidades autónomas, que se distribuyen a través de una complicada y poco transparente maraña de Fondos” (p.16).

Este no es un problema nuevo, sino que con la llegada de la democracia, los gobiernos autonómicos ya exigían una mayor cuota impositiva. No obstante, este requerimiento se vio olvidado debido al gran paso que estaba dando España, pasando de una dictadura a un sistema con participación ciudadana, como es la democracia. Esto, consiguió detener estas premisas pero no durante mucho tiempo, ya que como decíamos es un problema de carácter estructural.

Hemos de entender, que España es un país con diferencias muy grandes entre sus territorios y esto da lugar a múltiples desavenencias con el sistema de reparto actual. Hay unas pocas autonomías que aportan más de lo que reciben, mientras que el resto recibe más de lo que aporta. Este caso lo podemos ver en el siguiente mapa:

¹ Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865), fue un político, filósofo y revolucionario francés, junto con Bakunin, Kropotkin y Malatesta fueron los padres del pensamiento anarquista a partir del cual, nació el mutualismo, en el cual empezó a aparecer los primeros vestigios de lo que hoy entendemos por federalismo.

Gráfica 4.1: Balanzas fiscales año 2012



Fuente de datos: Banco de España. Elaboración propia.

Además, existe otra problemática de gran calado, como son las autonomías con régimen foral, las cuales conservan privilegios históricos. Todo esto da lugar, a que en la historia de España nos podamos encontrar con varios intentos secesionistas de sus territorios, El País Vasco o aún más actual como es el proceso secesionista que se está dando en Cataluña.

Todos estos motivos nos hacen pensar, que España necesita un nuevo sistema de financiación para volver a unir las fuerzas de sus territorios. Necesitamos buscar un sistema de financiación que consiga minimizar las diferencias entre sus territorios para que entre estos no exista divergencia y a su vez necesitamos que este sistema de más autonomía a aquellas comunidades que más colaboran con la solidaridad interterritorial. Es difícil encontrar todas estas características en un solo sistema, pero es posible que con la introducción de un sistema de financiación federal, podamos evitar una gran parte de la problemática española actual.

5. SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS CCAA EN ESPAÑA.

En España, como bien decíamos anteriormente, nos encontramos con dos modelos de financiación de las comunidades autónomas: El régimen de financiación común y el régimen de financiación foral.

Estructuralmente, ambos sistemas son bastante similares pero existen privilegios en materia de financiación en favor del sistema foral. A continuación pasaremos a explicar los dos sistemas:

5.1 **EL RÉGIMEN COMÚN:** el régimen común es el sistema de financiación que regula a las Comunidades Autónomas de:

- Galicia.
- Asturias.
- Cantabria.
- La Rioja.
- Aragón.
- Cataluña.
- Castilla y León.
- Extremadura.
- Comunidad de Madrid.
- Castilla la Mancha.
- Comunidad Valenciana.
- Región de Murcia.
- Andalucía.
- Canarias: aunque posee un régimen económico especial por razones históricas y geográficas.
- Ceuta y Melilla: Régimen de fiscalidad especial, no se aplica el IVA y en su lugar se aplica el impuesto sobre producción, servicios e importación.

Este régimen de financiación se rige por la LOFCA, cuya última modificación ha sido en la Ley 22/2009 del 18 diciembre. Esta última modificación pretende mantener el Estado de Bienestar en todo el territorio español y adecuarlo a los cumplimientos de las normas de la Unión Europea. Las modificaciones más sustanciales que se incorporan son las siguientes:

5.1.1 **Fondo de Suficiencia Global:**

Este es un fondo que se crea con el fin de permitir que todas las comunidades tengan cubiertas sus necesidades globales de financiación. Es decir, tiene como objetivo cubrir la diferencia que existe entre la necesidad de gasto de las CCAA y su capacidad fiscal en el año de referencia. Se calcula como las necesidades de financiación de la comunidad autónoma menos la recaudación de tributos y la transferencia del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales. El fondo de suficiencia puede ser de dos tipos: positivo o negativo.

- Fondo de suficiencia global positivo: las necesidades de financiación que tiene las CCAA son mayores que los recursos tributarios que ostentan.
- Fondo de suficiencia global negativo: las necesidades de financiación que tienen las CCAA son menos que los recursos tributarios que ostentan.

5.1.2 **Fondo de garantía de los servicios públicos:**

Se crea con el fin de garantizar que cada CCAA recibe los mismos recursos por habitante en términos de población ajustada o unidad de necesidad, con independencia de la Comunidad en la que se encuentren. La finalidad principal de este fondo es ayudar

a disminuir las diferencias entre territorios y lograr así, que las rentas de los ciudadanos converjan con independencia del territorio en el que se sitúan.

Este fondo se forma con el 75% de la capacidad tributaria normativa de las CCAA y el resto mediante la dotación de recursos adicionales por parte del Estado. Las transferencias de las CCAA al Fondo de Garantía de los Servicios Públicos se efectúan de acuerdo a los siguientes criterios:

Cuadro 5.1: Variables y ponderación del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos.

Variables	Ponderación
Población total	30 %
Superficie	1.8%
Dispersión	0.6%
Insularidad	0.6%
Población protegida (en 7 grupos de edad)	38%
Población > 65 años	8.5%
Población entre 0 y 16	20.5%

Fuente de datos: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

5.1.3 Fondos de Convergencia:

Este fondo entra en funcionamiento una vez que están determinados los fondos que va a recibir cada CCAA. El objetivo de estos fondos es favorecer la igualdad entre territorios y mantener un equilibrio económico interterritorial, es decir, preservar la convergencia entre comunidades. Dentro de estos fondos de convergencia nos encontramos dos tipos: el fondo de competitividad y el fondo de cooperación.

5.1.4 Fondo de competitividad:

El objetivo de este fondo es disminuir las diferencias en la financiación que percibe cada comunidad autónoma en función de la población ajustada. Este fondo ayudará a aquellas comunidades que presenten uno de los siguientes requisitos:

1. la financiación que se le atribuye en función de la población ajustada es inferior a la media
2. El índice que representa la financiación en función de la población ajustada sea inferior al índice de su capacidad fiscal ajustada.

Una vez determinadas las comunidades que cumplen alguno de los requisitos y por tanto, son beneficiadas de este fondo, se procede a calcular la parte que les corresponde en función de la población ajustada.

5.1.5 Fondo de cooperación:

Este es un fondo que busca la convergencia entre las distintas regiones, ayudando a aquellas que se encuentra en una situación desfavorable con respecto a las demás. Las CCAA beneficiadas de este fondo han de cumplir una de las tres siguientes condiciones:

1. Un PIB inferior al 90% de las media de las comunidades en régimen común.
2. Una densidad de población inferior al 50% de la media de las comunidades en régimen común.

3. Un crecimiento de la población inferior al 90% de la media de las CCAA en régimen común y presente una densidad de población inferior al 1.25 de la media.

Una vez determinadas las comunidades beneficiadas, la cuantía se repartirá en función de un primer subfondo con una dotación de 2/3 del total, el cual se repartirá en función de la población relativa de cada comunidad. Un segundo subfondo, el cual se repartirá entre aquellas comunidades en las cuales el crecimiento poblacional haya sido inferior al 50% de la media de las CCAA de régimen común.

5.1.6 Concesiones en materia de tributos:

La incorporación de la ley 22/2009, de 18 diciembre. Añade más capacidad de recaudación de impuestos a las comunidades autónomas como podemos ver en la siguiente tabla:

Cuadro 5.2: Categoría de cesión de impuestos en el régimen común.

Tributo	% Cesión Ley 22/2009
Impuesto sobre el patrimonio	100%
Impuesto sobre sucesiones y donaciones	100%
Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.	100%
Tributos sobre el juego.	100%
Impuesto especial sobre determinados medios de transporte.	100%
Impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos.	100%
IRPF	50%
IVA	50%
Impuesto sobre la electricidad.	100%
Impuesto sobre el vino y bebidas fermentadas.	100%
Impuestos especiales de fabricación (Cerveza, Productos intermedios, Alcohol, Labores del tabaco e Hidrocarburos).	58%

Fuente de datos: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

5.1.7 Conclusión al apartado

El actual sistema de financiación de las CCAA es uno de los principales culpables de la falta de consenso y posteriormente, del nacimiento de los nacionalismos en varias regiones.

El aumento durante los últimos años de las necesidades de gasto de las CCAA también ha provocado una falta de consenso. El sistema actual no tiene suficientemente en cuenta que el aumento del gasto en las competencias cedidas como sanidad o educación, no ha sido equilibrado con un aumento de las cesiones en capacidad tributaria. Es decir, además del aumento de las necesidades de gasto por características propias de la población, se le ha unido un desequilibrio en la cesión de las competencias y capacidad tributaria.

Esto ha generado en muchas comunidades, una inmensa cantidad de deuda durante los años de la crisis. No obstante, el mayor de los problemas es la escasa capacidad de

las comunidades para reducirla sin contar con mecanismos adicionales planteados por el gobierno central como el Fondo de Liquidez Autonómico.

Otro de los aspectos de intenso debate, es la ausencia de equidad en el reparto de los tributos no cedidos. Hay comunidades que aportan más dinero que otras, por ejemplo, al Fondo de Compensación Interterritorial, a pesar de tener una renta per cápita inferior, sobre todo si tenemos en cuenta la falta de aportaciones por parte de las regiones forales.

También nos encontramos un problema en la complejidad del sistema, aunque este es de carácter más social que económico. La opacidad del sistema hace a muchos ciudadanos no ver con claridad en que se gasta su dinero, ni cuanto cuesta cada nivel de gobierno. Esta problemática la encontramos reflejada en multitud de estudios, Zubiri, Ignacio (2016) señala que el sistema de financiación *“Es un sistema poco transparente con múltiples fondos y sub fondos que al final acaban distorsionado el resultado”*.

Las variables de ponderación del fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales son bastante limitadas, ya que no captan bien la evolución de las necesidades de gasto de las comunidades. Por ejemplo no incluye un variable en la cual se tenga en cuenta la deuda de las mismas o una que tenga en cuenta la población desempleada. Aspecto este último, que en la actualidad debería ser inmensamente importante, y que por supuesto, adelante en nuestra propuesta estará incluido.

Finalmente hay un problema de equidad en los recursos públicos lo que provoca que un mismo servicio pueda ser implementado con mayor eficiencia en una CCAA que en otra. Algunas comunidades al obtener mayores recursos, pueden destinar mayores cuantías a dichos servicios. Un claro ejemplo, es la sanidad, en la cual dos pacientes con la misma enfermedad, pero en distintas comunidades, pueden tener plazos de espera sustancialmente diferentes.

5.2 EL RÉGIMEN FORAL

El régimen foral es un sistema de financiación, Aprobado en la Disposición Adicional Primera de la Constitución, que garantiza a las comunidades del País Vasco y Navarra una serie de privilegios históricos. Este sistema se caracteriza porque estos dos territorios tienen capacidad de mantener, regular y establecer su régimen tributario.

Las comunidades en régimen foral tienen las capacidades que comentamos anteriormente sobre la mayoría de los impuestos, excepto sobre los derechos de importación, los gravámenes a la importación en los impuestos especiales y el IVA.

El sistema de financiación del régimen foral se rige por el sistema de concierto o convenio. El fundamento histórico de estos privilegios se basa en que cuando se formó el Estado español moderno se incorporaron territorios que en su día fueron soberanos. Por su parte, estas comunidades aportan una cantidad al Estado como compensación a las actividades comunes con el Estado. Por ejemplo la defensa, corona...

Esta cantidad, se denomina cupo o aportación. La regulación de este sistema se establece en la *Ley del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, de 2003*, y en *La Ley del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, de 2002*.

La principal diferencia entre las comunidades con régimen común y foral, es que en estas últimas los impuestos son recaudados íntegramente por las diputaciones y estas, pagan un cupo a la administración central con el fin de sufragar los gastos de instituciones comunes como la Corona, Defensa...

Los impuestos que recaudan las comunidades de régimen común son los de menor importancia mientras que las autonomías con régimen foral recaudan ellas mismas todos los impuestos a excepción del IVA y los anteriormente mencionados, por lo que estas tienen competencia para fijar su modelo fiscal. Lo cual en muchos casos genera una desigualdad entre las comunidades limítrofes como es el caso del País Vasco con Cantabria. Aunque en teoría este sistema no debería suponer un privilegio, en la práctica, si lo supone debido a que atribuye a los habitantes de estas comunidades una mayor financiación per cápita.

En el siguiente cuadro, observamos la desagregación de los impuestos en el régimen foral:

Cuadro 5.3: Categoría de cesión de impuestos en el régimen foral.

IMPUESTO	%	POTESTAD	PAÍS VASCO	NAVARRA
IRPF	100	Propio	4265	1054.9
Impuesto sobre el patrimonio	100	Propio	138.1	51.2
Impuesto sobre sucesiones y donaciones.	100	Propio	105.4	92.6
Impuesto sobre la renta de los no residentes.	100	Propio	43.1	6.7
Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y AJD.	100	Propio	110.4	40.1
Tributos sobre el juego.	100	Propio	48.7	9.2
Impuesto especial sobre determinados medios de transporte.	100	Propio	13.6	3.9
Impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos	100	Propio	12.3	10.0
IVA	100	Compartido	4278.7	919.5
Impuestos especiales de fabricación.	100	Compartido	1373.1	460.2
Impuesto sobre la electricidad.	100	Compartido	87.3	-
Impuesto sobre las primas de seguro.	100	Compartido	71	21.4
Impuesto sobre sociedades.	100	Propio	1216.9	194.3

Fuente de elaboración propia con datos del INE y el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

5.2.1 Cálculo del Cupo o concierto.

Como podemos ver en el cuadro anterior, las comunidades con régimen foral tienen los impuestos más importantes cedidos por lo que su financiación es mucho más completa que el resto de comunidades. A parte de las capacidades recaudatorias, tienen que satisfacer una cantidad a favor del Estado en concepto de pago de las cargas que están asumidas por este. Este concepto como explicábamos anteriormente se denomina Cupo o Concierto. El método de cálculo es el siguiente:

$$\text{CUPO} = I \cdot G - I \cdot \text{TN} - I \cdot D$$

I = índice de imputación

G = cargas no asumidas por las CCAA.

TN = tributos no concertados o convenidos.

D = Déficit presupuestario.

5.2.2 Conclusión.

El sistema foral se acerca en gran medida a la descentralización que propone un sistema de federalismo fiscal, el problema es que al coexistir con distintos sistemas de régimen de financiación, entonces se incentiva una competencia fiscal desequilibrada entre las comunidades limítrofes. Un ejemplo, sería la capacidad de las comunidades con régimen foral para establecer medidas fiscales con las que atraer a empresas mediante una rebaja, por ejemplo de los tributos. Ante esta situación, las comunidades limítrofes que no están en este régimen de financiación no podrán reaccionar y se encontrarán en una posición de desequilibrio.

En segundo lugar, el cálculo del cupo o concierto se realiza de una forma muy beneficiosa puesto que el cálculo se estima mediante un índice de imputación calculado en función de la renta relativa y no de la renta per cápita, lo cual beneficia a estas comunidades. Zubiri, Ignacio (2013) señala que *“Tal y como está definido en la práctica, lo que se paga no depende de la renta de la Comunidad Autónoma, ni de cuánto recauda. Solo de lo que el Estado se gasta en beneficio de la Comunidad Autónoma”*.

En tercer lugar, nos encontramos un problema debido a la existencia de varias sentencias judiciales que desestiman una medida de imposición directa como la comentada en el primer punto, puesto que fue considerada ilícita por la Comunidad Económica Europea. Por tanto, nos encontramos una falta de adaptación de este tipo de sistemas a la normativa actual europea.

Finalmente, el régimen foral lo que hace principalmente es dar más recursos a las comunidades que lo ostentan. Esta situación da lugar a que exista un enorme privilegio para los ciudadanos que residen en ella en aspectos tan importantes como la sanidad. Un ejemplo, nos lo encontramos en las listas de espera. Si una comunidad dispone de más recursos, es posible que destine más dinero a la sanidad y por tanto, las listas de espera sean sustancialmente más pequeñas, lo cual hace que sus ciudadanos puedan gozar de un mejor servicio público de sanidad,...

Todos estos motivos nos dan lugar a pensar que el sistema no funciona del todo bien y por tanto necesitamos incorporar nuevos mecanismos que se adapten a la situación actual. A continuación propondremos una serie de variantes que puedan eliminar los privilegios entre las comunidades y de esta manera, establecer una verdadera equidad interterritorial.

6. SISTEMA FEDERAL: Hipótesis de implementación de un sistema de regulación fiscal interterritorial.

Nuestro trabajo, pretende dar una solución a la problemática del sistema fiscal español pero para ello, debemos de explicar aunque sea brevemente, el sistema federal.

El federalismo es una forma de organización política que establece una alianza entre territorios con el fin de unirlos pese a sus diferencias. Es una forma de unir distintos

territorios que pretenden de esta forma mejorar sus condiciones. Un claro ejemplo, es la UE, este podemos decir, que es un ejemplo de sistema confederal.

Anteriormente, cuando explicábamos la actual situación que se da en España, exponíamos la creciente problemática del sistema fiscal español. Entendemos que, una de las opciones para acabar con éste, sería la implantación de un sistema federal. Nuestro sistema no será un sistema federal convencional, sí no que podemos decir que cumplirá las normas básicas para determinarlo como sistema federal.

Las principales razones por las que queremos implementar dicho sistema, serán básicamente dos puntos:

1. En primer lugar, la situación actual de España no es la misma ahora, que cuando se estableció el sistema de financiación.
2. En segundo lugar, la estructura territorial española permitiría la implantación de un sistema federal sin que esto supusiera un cambio excesivamente brusco. Realmente, lo que nosotros intentaremos implementar es un sistema federal en el ámbito fiscal. Es decir, debemos de establecer un traje a la medida de la situación que vive España. Es muy difícil establecer un sistema teórico simplemente, debido a que cada país tiene unas peculiaridades diferentes.

En este ensayo, nosotros intentaremos explicar las variaciones que se darían en España con la implantación de un sistema federal pero siempre desde el punto de vista fiscal. La peculiaridad de la financiación de las comunidades ha pasado de ser solo un problema económico a pasar a ser también un problema social, debido al nacimiento de diversas corrientes independentistas. En caso de no hacer frente a estos problemas, España corre un elevado riesgo de la escisión de varios de sus territorios. Por lo tanto, debemos entender que la solución que planteemos debe de resolver tanto el problema fiscal como el social, ya que estos están fuertemente interrelacionados. Simplificando al máximo, podemos decir, que tenemos un problema económico que deriva en un problema social.

6.1 CALCULO DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES.

La cuantía de la que dispondrán las comunidades para realizar los cálculos se estimará a partir de la suma de la potestad de los impuestos de las comunidades.

A partir de la implantación del sistema que proponemos, no existirán diferencias entre las comunidades en lo que a potestad de impuestos se refiere, en todo caso esto daría igual ya que se suma la recaudación de todas para luego calcular lo que le pertenece a cada una.

Los impuestos de los que podrán disponer las comunidades serán los siguientes:

Cuadro 6.1: Potestad de los impuestos en nuestra hipótesis de sistema.

IMPUESTO	%	POTESTAD
IRPF	100	Propio
Impuesto sobre el patrimonio	100	Propio
Impuesto sobre sucesiones y donaciones.	100	Propio
Impuesto sobre la renta de los no residentes.	100	Propio
Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y AJD.	100	Propio
Tributos sobre el juego.	100	Propio
Impuesto especial sobre determinados medios de transporte.	100	Propio
Impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos	100	Propio
IVA	100	Compartido
Impuestos especiales de fabricación.	100	Compartido
Impuesto sobre la electricidad.	100	Compartido
Impuesto sobre las primas de seguro.	100	Compartido
Impuesto sobre sociedades.	100	Propio

Fuente de datos: Ministerio de Hacienda y administraciones públicas.

Como podemos ver en el cuadro, igualaremos a todas las comunidades el sistema que existía para las comunidades forales aunque como comentábamos anteriormente, en nuestro nuevo sistema, la potestad de los impuestos pasa a ser indiferente, ya que se realiza una recaudación global y luego se pasa a realizar el cálculo de la financiación en función de las variables que posteriormente explicaremos.

En el sistema de reparto de impuestos, tomamos la decisión de seguir con la potestad que tenían las comunidades forales y no modificarle íntegramente, debido a que un sistema no se puede modificar íntegramente de un día para otro, y por lo tanto, buscamos la eliminación de los privilegios y de la misma manera, alterar lo menos posible el funcionamiento de las comunidades. Lo que si cambiaría, es que ahora no se realizará ningún tipo de cupo por parte de las comunidades, sino que se establecerá mediante 2 vías, una que se calculará en función de la población y la otra, que se calculará en función de una serie de variables.

A continuación vamos a introducir una tabla de datos a partir de la cual vamos a calcular la financiación resultante para las distintas autonomías o estados federales españoles en caso de que se instaurara el sistema que nosotros proponemos. Este estudio está hecho con las principales variables de preocupación económica de los ciudadanos. Una de las principales ventajas que tiene, es que como el cálculo se realiza en función de las desviaciones, se puede introducir cualquier variable más o, con el paso del tiempo incluso quitar alguna que pueda quedar obsoleta.

Cuadro 6.2: Tabla de datos de nuestro estudio.

	Población	paro	End	pib	>65	%	déficit
Andalucía	8401760	29,07%	22,20%	3,20%	1289988	15,39%	1,13%
Aragón	1317921	15,27%	21,70%	2,70%	310383,6	23,74%	2,13%
Asturias	1040681	19,29%	19,50%	3,10%	279804	26,84%	1,53%
Cantabria	582571	15,31%	22,60%	2,60%	122935,2	21,12%	1,38%
Castilla y León	2454870	16,25%	20,10%	2,90%	667986	27,31%	1,33%
Castilla la Mancha	2049829	23,93%	36,00%	3,20%	418329,6	20,50%	1,67%
Canarias	2133667	27,33%	15,80%	2,80%	244807,2	11,66%	0,54%
Cataluña	7403879	15,95%	36,00%	3,30%	1324935,6	17,63%	2,70%
Extremadura	1085189	27,01%	22,50%	3,00%	242576,4	22,32%	2,64%
Galicia	2720668	17,74%	19,00%	3,20%	681351,6	25,07%	0,57%
Baleares	1134657	13,02%	30,90%	3,20%	148419,6	13,41%	1,52%
Murcia	1465258	18,70%	29,00%	3,10%	205710	14,05%	2,52%
Madrid	6433221	16,25%	14,30%	3,40%	948481,2	14,67%	1,36%
Navarra	637002	13,27%	20,50%	2,90%	120730,8	18,85%	1,28%
País Vasco	2162626	12,50%	15,60%	3,10%	448104	20,47%	0,69%
La Rioja	312622	15,29%	18,70%	2,80%	65121,6	20,63%	1,13%
Comunidad Valenciana	4932906	21,30%	41,90%	3,60%	819644,4	16,55%	2,51%
	46269327	18,68%	23,90%	3,06%	8339308,8	18,02%	1,57%

Fuente de elaboración propia. Base de datos del Instituto Nacional de Estadística.

6.1.1 Variables de nuestro estudio.

Las variables que vamos a incorporar a nuestro estudio se establecerán en función de la situación actual de nuestra economía. Es decir, nosotros pretendemos establecer un modelo que sea variable y por tanto, se pueda modificar en los años sucesivos.

En nuestro modelo, introducimos 6 variables que nos parecen muy importantes como son población, endeudamiento, desempleo, PIB, población > de 65 años y déficit. Estas variables no solo hacen que el sistema sea más equitativo, sino que consiguen hacerlo también más sencillo. Estas dos últimas razones, podemos encontrar que son muy importantes para multitud de autores, encontramos referencias en este asunto en Mones, Ballebó y de la Fuente (2016).

Como podemos ver en la tabla, nuestro estudio va a tener en cuenta, las siguientes variables:

Población: esta variable es muy importante ya que una parte muy importante del gasto de una comunidad depende del nivel de población de la misma. Las comunidades gastan la mayor parte de sus ingresos en el mantenimiento del estado de bienestar, este gasto está fuertemente ligado con la cantidad de población que hay en cada comunidad. Un claro ejemplo lo tenemos en la sanidad. El gasto de sanidad no es el mismo en una comunidad con 1 millón de habitantes que en otra con la mitad de habitantes.

Endeudamiento: esta variable también es muy importante a la hora de valorar un sistema de financiación, ya que la financiación estará condicionada por el pago de la deuda. En la actualidad el endeudamiento de España se sitúa en torno a la producción

del país en todo un año. Por tanto, aunque el sistema pretende que en el futuro esta variable no tenga una importancia tan alta, en la actualidad la importancia que tiene es elevada debido a que gran parte del presupuesto está dedicado a pagar los intereses de la misma. En el futuro, con el sistema de financiación que vamos a proponer, el endeudamiento pasará a tener una menor importancia para las comunidades, ya que se crearán mecanismos de liquidez conjuntos para reducir la incidencia que tiene este aspecto en las coyunturas económicas negativas.

Desempleo: esta variable puede ser en la actualidad, la variable más importante debido al alto nivel de desempleo que tenemos en España. Es importante la introducción de esta variable en el estudio, porque de esta manera además de hacer incidencia en el problema, también estableceremos una mayor cuantía económica para aquellas comunidades que tienen un nivel de desempleo más elevado.

PIB: esta variable es importante debido a que nos marca el desarrollo económico de cada comunidad. La clave de esta variable reside en el hincapié que queremos hacer para que no haya comunidades que diverjan del resto. La evolución de esta variable también condicionará la cuantía de la financiación y sobre todo, condicionará a aquellas comunidades a implementar mecanismos correctores.

Población de >65 años: variable muy importante dentro del estudio, no solamente por el alto nivel de personas en ese rango de edad en España, sino también porque estas personas requieren un mayor gasto per cápita para las comunidades. Esto, lo podemos comprobar fácilmente, ya que las personas a partir de cierta edad, pasamos a hacer un mayor uso de la sanidad, recibimos pensiones, tenemos ventajas fiscales, etc. Las personas en este rango de edad pasan a hacer un mayor uso de los servicios públicos y además pasan a recibir dinero del estado en concepto de pensiones. Por estos motivos, nos parece una variable muy importante ya que la evolución de esta variable va a determinar en gran medida la capacidad o necesidad de financiación.

Déficit: esta variable tendrá importancia en la cuantía de la financiación pero también tomará importancia en el fondo de solvencia intercomunitario que será el encargado de prestar a las comunidades para solucionar estos desajustes presupuestarios temporales. Pero como explicaremos a continuación, estos préstamos estarán condicionados al cumplimiento de una serie de condiciones.

Entendemos que estas variables hoy en día, representan mucho mejor las necesidades de financiación de las comunidades que el actual sistema de financiación e incluso, también podemos decir que es un sistema mucho más transparente.

6.1.2 Cálculo de la financiación.

El cálculo se va a realizar en dos partidas: En primer lugar, el 50% de la recaudación global de impuestos se va a repartir homogéneamente en función del número de habitantes de cada Comunidad. Es decir, a mayor número de habitantes, mayor cantidad de financiación. En segundo lugar, el 50% restante de la financiación, se calculará en función de las desviaciones de cada variable con respecto a la media. Es decir, en función de la situación actual de cada economía en cada punto concreto, tendrá un aporte extra de dinero o una reducción en caso de que se encuentre por encima o por debajo de la media. Este factor, es el factor de convergencia que pretendemos implantar entre las distintas economías para así, evitar que con el paso del tiempo, haya economías que diverjan de las demás.

Si tenemos en cuenta que el valor total de los ingresos es de 2.000.000€, el sistema nos repartiría los ingresos de la siguiente manera:

Cuadro 6.3: Tabla de resultados de nuestro estudio.

	endeudamiento pib >65				DESVIACIÓN			
	paro	amamiento	pib	>65	déficit	CIÓN	2-50%	1-50%
Andalucía	18875,10	-3086,92	-245,67	-4779,25	-	9970,69	191554,49	181583,79
Aragón	-969,95	-626,64	103,88	1628,18	160,51	295,98	28779,67	28483,68
Asturias	138,26	-989,64	-7,94	1983,70	-8,20	1116,18	23607,99	22491,81
Cantabria	-423,72	-163,68	58,51	389,72	-23,48	-162,65	12428,22	12590,86
Castilla y León	-1286,77	-2016,13	87,39	4927,98	125,46	1587,01	54643,11	53056,09
Castilla la Mancha	2327,95	5360,56	-59,94	1096,78	45,87	8771,21	53073,32	44302,11
Canarias	3991,04	-3735,24	122,07	-2936,35	473,35	-3031,83	43082,24	46114,07
Cataluña	-4360,93	19362,06	-376,51	-633,35	1813,84	15805,10	175822,11	160017,00
Extremadura	1954,80	-328,35	15,18	1008,52	251,78	2901,92	26355,67	23453,74
Galicia	-549,96	-2881,23	-79,55	4143,70	585,93	47,03	58847,71	58800,68
Baleares	-1386,84	1716,60	-33,18	-1131,25	-11,40	-846,06	23676,81	24522,87
Murcia	7,82	1615,07	-11,18	-1259,25	301,96	654,43	32322,45	31668,02
Madrid	-3372,09	13347,70	-466,19	-4658,21	287,07	22131,26	116907,30	139038,56
Navarra	-744,16	-468,09	22,68	114,38	-39,44	-1114,63	12652,63	13767,26
País Vasco	-2886,33	-3879,42	-16,50	1143,47	409,66	-6048,44	40691,51	46739,94
La Rioja	-228,73	-351,34	17,89	176,18	-29,49	-415,50	6341,07	6756,57
CC.LL. Valenc	2798,27	19190,32	-570,69	-1574,22	1005,92	20849,61	127462,48	106612,87
	13883,75	15370,21	-1439,76	-359,27	793,85	28248,77	102824,87	100000,00

Elaboración pública con fuente de datos del Instituto Nacional de Estadística.

6.1.3 Valoración de resultados.

En la tabla anterior, tenemos los resultados de la financiación de las Comunidades. Si analizamos los resultados de dos comunidades, sean por ejemplo: Andalucía y Comunidad de Madrid. Nos damos cuenta de que en la primera parte, solo se aplica un coeficiente de población por lo que el resultado no varía en función de la situación concreta de cada comunidad. Sin embargo, en la segunda partida, observamos como dependiendo de la situación económica de cada Comunidad se modifica el resultado económico.

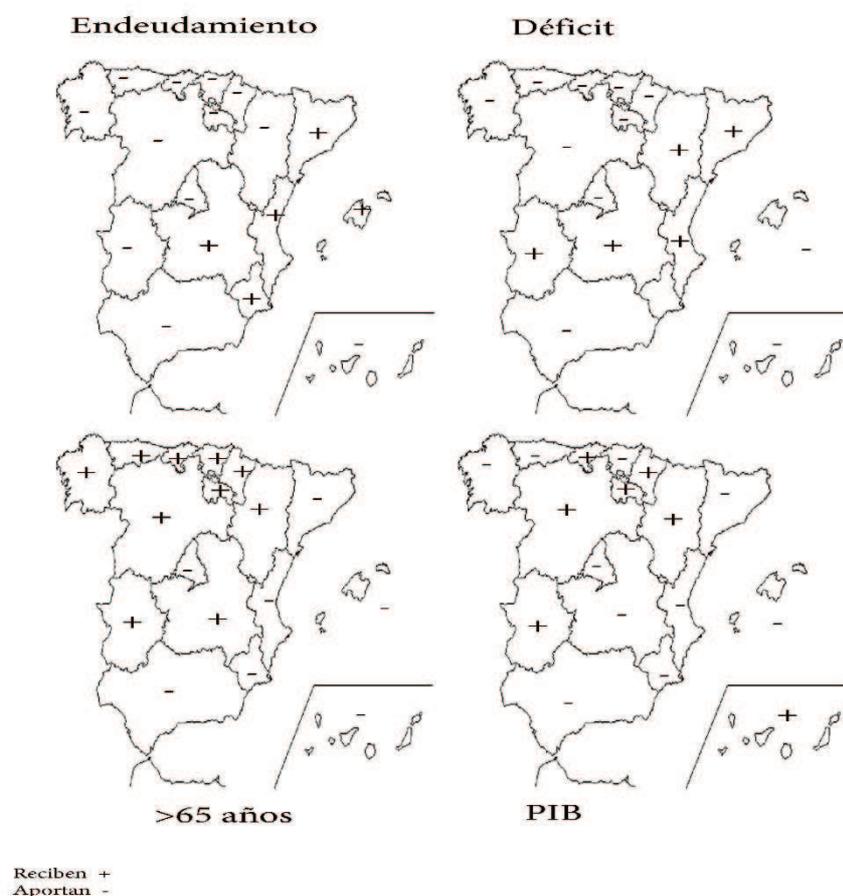
Como decíamos anteriormente, si tomamos como ejemplo a Andalucía y Comunidad de Madrid, observamos claramente cómo se reduce la transferencia a Comunidad de Madrid

y se aumenta a Andalucía, esto se debe a que la Comunidad de Madrid se encuentra por encima de la media de las Comunidades mientras que Andalucía no.

Si analizamos a la Comunidad de Madrid, las variables paro, deuda, PIB, >65 años y déficit, hacen que disminuye la cuantía de la segunda aportación ya que en todas ellas se encuentra en una situación por encima de la media. Es decir, como es una comunidad que tiene un desarrollo económico más positivo que las demás, se le restará de la segunda aportación para ayudar a aquellas comunidades que se encuentran en una situación económica más desfavorable. En segundo lugar, analizamos el caso de Andalucía, el cual es totalmente opuesto al de Madrid, esta es una comunidad que a pesar de que solo tiene una variable por debajo de la media, al ser tan negativa como es el paro en Andalucía, hace que la desviación sea positiva y por tanto, reciba una aportación adicional en esta segunda cuantía. En este caso, se le aportará dinero adicional a Andalucía para que no sea una comunidad que diverja con el resto y de esta manera puede destinar dinero a corregir aquellas variables que hacen que se encuentre por debajo de la media de las comunidades españolas. La bondad de este sistema con respecto al actual, es que pese a que hay comunidades que salen favorecidas y otras que salen perjudicadas, el hecho de que no siempre sean las mismas hace que no se entienda como un privilegio, como pasa en la actualidad con las comunidades forales.

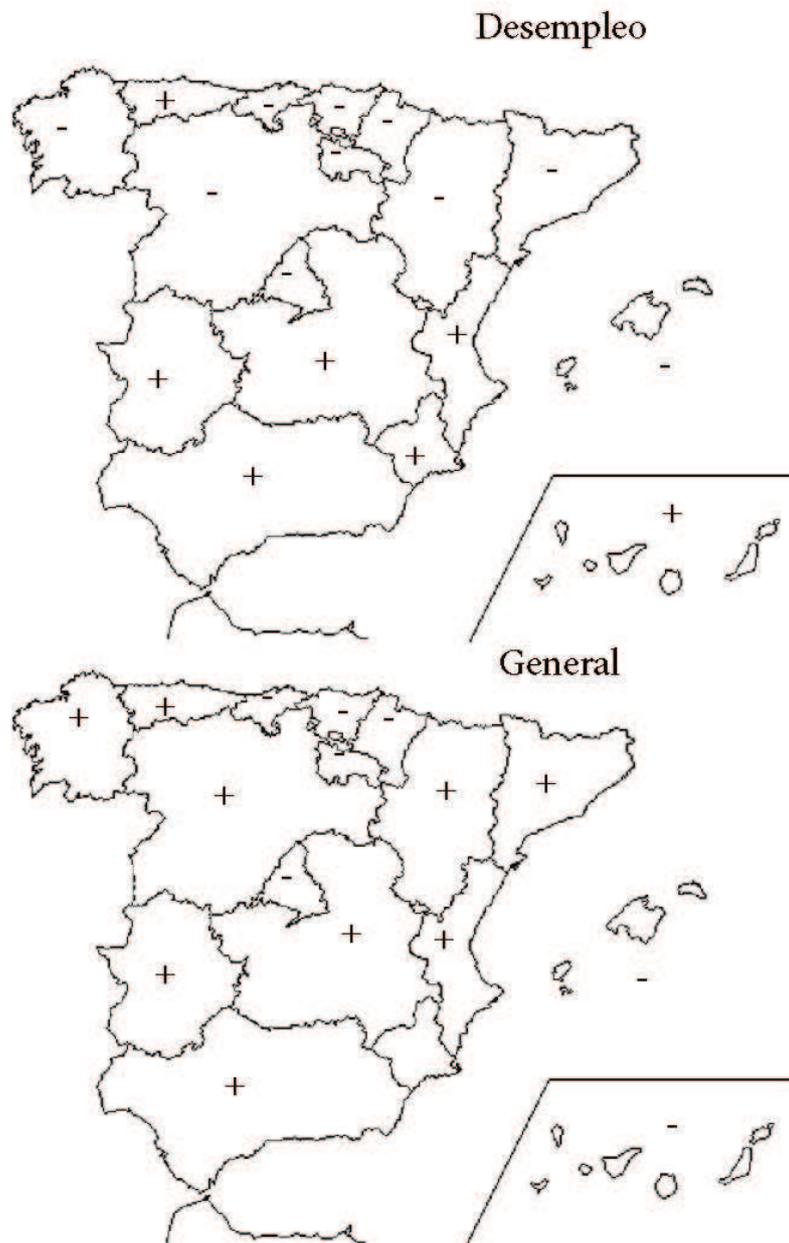
6.1.4 Análisis de las aportaciones en función de las variables.

Gráfica 6.1: Mapa de las variables económicas que afectan a nuestro estudio.



Fuente de elaboración propia con los datos del cuadro 5.3

Gráfica 6.2: Mapa de las variables económicas que afectan a nuestro estudio.



Fuente de elaboración propia con los datos del cuadro 5.3

En el primer mapa, podemos analizar por separado la partida del endeudamiento. Observamos que hay 4 comunidades que reciben mientras que el resto aporta. Dentro de las comunidades que reciben, hay 3 claramente diferenciadas por la cuantía que reciben, las cuales son Castilla la Mancha, Comunidad Valenciana y Cataluña. En el caso de las aportaciones recibidas por endeudamiento, al igual que en el resto de los casos, están condicionadas a su implementación en medidas que ayuden a reducirlo.

En el caso del déficit, nos encontramos con que el problema se encuentra en la zona suroeste del país, exceptuando a Andalucía y las Islas.

En el caso de la población mayor de 65 años, observamos claramente que el problema vuelve a estar sectorizado, siendo en este caso la vertiente mediterránea junto con Madrid, aquellas comunidades que tendrían un mayor peso en las aportaciones y por tanto, una población menos envejecida.

En el caso del déficit, observamos que las comunidades que más aportan son nuevamente las de la vertiente mediterránea junto con Madrid. Parece que tenemos en este caso, otra nueva sectorización del mapa. Podemos encontrar una rápida explicación debido en los últimos años al incremento del peso del turismo en el PIB, y a la crisis del sector industrial.

En el caso del desempleo, tenemos nuevamente un mapa sectorizado, siendo las comunidades del sur, principalmente, las que se llevan el grueso de las aportaciones.

Finalmente, lo que queremos explicar mediante la incorporación del análisis de los mapas en función de la variable es, en primer lugar, demostrar que no se pueden implementar políticas homogéneas para todas las comunidades, ya que España es un país lleno de matices lo que da lugar a que las causas del desempleo no son las mismas en Asturias que en Andalucía, y por tanto, las medidas para corregirlo tampoco. En segundo lugar, nos sirve para demostrar que nuestro sistema es variable y por tanto, eliminaría los privilegios que existen a algunas comunidades en la actualidad, sobre todo en lo que a la aportación a la solidaridad interterritorial se refiere.

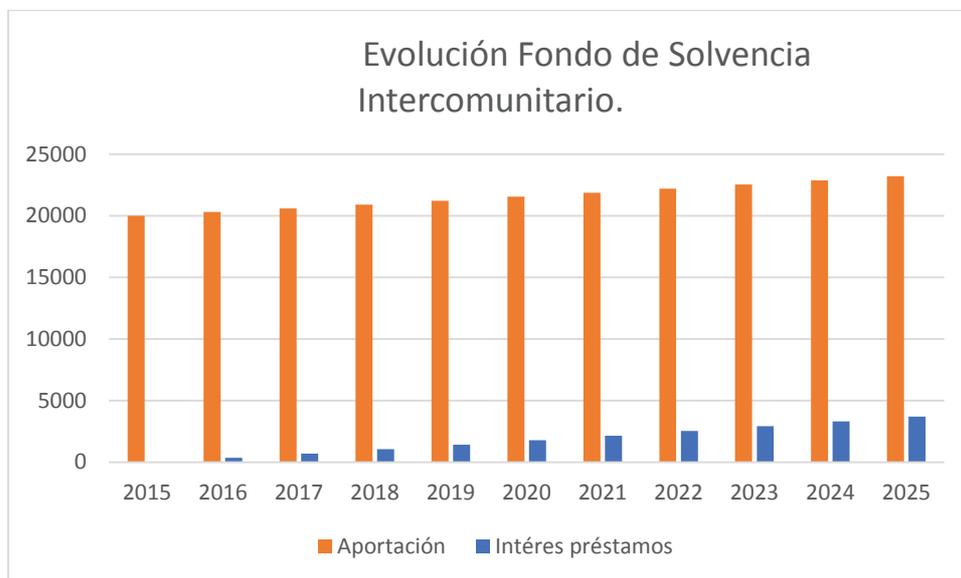
6.2 FONDO DE SOLVENCIA INTERCOMUNITARIO.

En este sistema las comunidades no podrán salir directamente al mercado de deuda, ya que, se creará un fondo de solvencia intercomunitario que será el encargado de proveer de dinero a aquellas comunidades que lo necesiten. El fondo será participado de manera íntegra por todas las comunidades y su aportación saldrá de la aplicación del 1% a la cuantía íntegra que recibe cada comunidad, en el caso del primer año. Los años sucesivos, este fondo se complementará con las aportación del 1% de la financiación de cada comunidad, más el tipo de interés que obtiene de los préstamos a las comunidades. El tipo de interés que se atribuirá será el promedio anual que salga resultante del cálculo entre mínimos y máximos del valor de la prima de riesgo.

La finalidad de este fondo es preservar la estabilidad financiera de las comunidades a la hora de realizar inversiones así como crear sinergias a la hora de buscar financiación. Uno de los mayores problemas que nos encontramos en la actualidad es el alto precio que tenemos que pagar por la financiación, el problema no es solo el precio que pagamos a nivel estatal, el cual es elevado, sino que cuando realizamos un estudio de dichos costes a nivel de entidades locales y entes regionales, los costes son todavía mayores. Este fondo lo que pretende evitar es que haya comunidades que por su delicada situación económica se les preste dinero a un interés desproporcionado por parte de la banca comercial.

Un ejemplo de esta propuesta aunque con matices distintos, es la actual hucha de las pensiones, la cual se creó para que en momentos delicados de la economía, las personas no dejaran de percibir sus pensiones. En el siguiente gráfico, podemos ver la evolución de dicho fondo en función de las siguientes premisas: Crecimiento de la economía del 1.5% anual e interés constante para los préstamos del 1.73%.

Gráfico 6.3: Estimación de la evolución del fondo para los próximos 10 años.



Elaboración propia mediante los datos en el anexo.

Como podemos ver en el gráfico, el crecimiento de este fondo es exponencial en la cuantía del interés mientras que las aportaciones tendrán un crecimiento más paulatino para no comprometer el desarrollo de las comunidades. Una de los problemas que presenta este mecanismo es que no se podrá utilizar en los primeros compases de su creación y su finalidad en el futuro será dar estabilidad al tipo de interés y funcionar como fuente de financiación en caso de emergencia.

El cálculo del tipo de interés para el año 2015 se puede ver en la siguiente tabla:

Cuadro 6.4: Cálculo del tipo de interés del fondo de solvencia intercomunitario.

2015	MAX	MIN
ENERO	1,745	1,257
FEBRERO	1,671	1,245
MARZO	1,4	1,052
ABRIL	1,604	1,167
MAYO	2,006	1,459
JUNIO	2,534	1,847
JULIO	2,393	1,835
AGOSTO	2,131	1,887
SEPTIEMBRE	2,179	1,882
OCTUBRE	1,891	1,558
NOVIEMBRE	1,997	1,508
DICIEMBRE	1,888	1,454
	1,95	1,51
		1,73

Elaboración propia con datos de la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

En la tabla que mostramos arriba, podemos ver el valor resultante para el interés de los préstamos de fondo a las comunidades para el año 2015, sería del 1.73%. El cálculo del interés se realizará todos los años de la misma manera, tomando como referencia los máximos y mínimos mensuales y se aplicará con un año de retraso, es decir, el interés calculado en el año 2015, será de aplicación para el año 2016. Toda comunidad que quiera financiarse, podrá acudir a dicho fondo y el interés será constante independientemente de la cuantía de la operación. Adicionalmente, el interés variará anualmente en función de las variaciones de la prima de riesgo. Como podemos ver en la tabla de arriba.

Cabe destacar, que este fondo no es un fondo de liquidez que se puede utilizar desde el primer día de la creación del sistema, ya que las aportaciones de las comunidades son pequeñas y por tanto, para que el fondo logre obtener una capital importante para prestar, deberán de pasar varios años, como observamos en la gráfica 6.1. No obstante, la pretensión del fondo, es lograr en el futuro que en una coyuntura económica negativa, las comunidades no se vean afectadas por la excesiva volatilidad de la prima de riesgo.

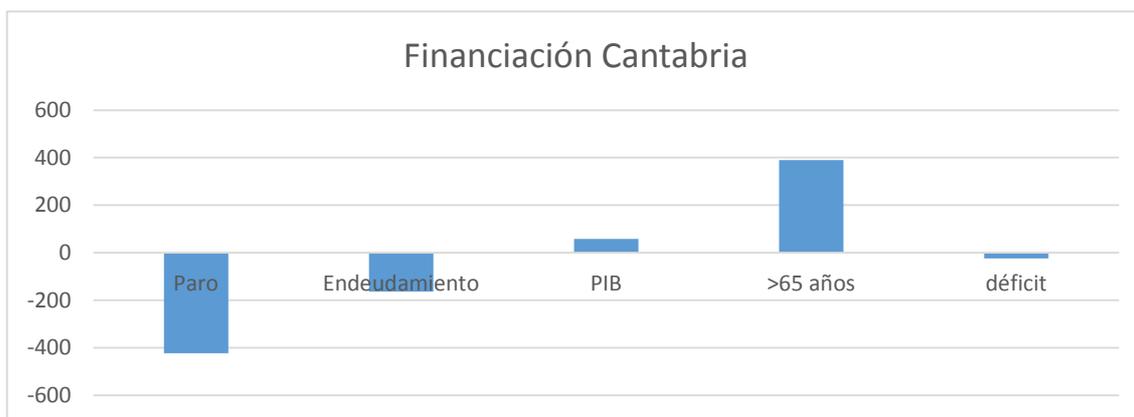
6.3 MECANISMO CORRECTOR DE ENDEUDAMIENTO.

El problema que podemos encontrarnos con el sistema que proponemos, es que es un sistema que se centra en corregir las desigualdades y por tanto, puede dejar la posibilidad de que existan incentivos para las comunidades a situarse por debajo de la media para así recibir cuantías económicas adicionales o a incurrir en constantes créditos al fondo de solvencia intercomunitario ya que las condiciones son ventajosas con respecto al mercado de deuda.

No obstante, existirán condiciones que limiten la aparición de “free-riders”. En primer lugar, sería el posible incentivo de las comunidades a situar su economía por debajo de la media para recibir incentivos, hemos de destacar que los incentivos adicionales solo se podrán implementar en gastos o inversiones destinados a corregir dichos desajustes. Es decir, por ejemplo, Andalucía recibe una aportación de 10.000 millones de €, por su desajuste en materia de desempleo, pero no podrá implementar este dinero en políticas ligadas, por ejemplo, a sanidad, sino que será obligatorio dedicarlas a el desajuste por

el que se perciben. También hemos de destacar, por ejemplo, el condicionamiento del dinero de cada partida y no el resultado final de la desviación. Es decir si una comunidad, tiene una partida positiva de 10.000 millones de € y las otras 4 son negativas por 6.000 millones de €, cada partida se analiza de manera independiente, es decir tendría condicionado los 10.000 millones de € que recibe por parte de la partida positiva y no, los 4.000 millones de € que resultan de la diferencia de las partidas. Esto provoca que aunque recibas dinero, el hecho de que tu economía este por debajo de la media, provoca que una parte importante de tu financiación esté condicionada a resolver dichos desajustes. Esta situación se puede ver claramente en un gráfico de una de las comunidades, por ejemplo Cantabria.

Gráfico 6.4: Financiación de Cantabria 2ª parte.



Datos de nuestro estudio. Elaboración propia.

Como podemos ver en el gráfico, en el caso de la comunidad autónoma de Cantabria aporta dinero en PIB y >65 años, lo que quiere decir que en esos aspectos se encuentra situada por encima de la media. Si analizamos las variables de paro, endeudamiento y déficit, vemos que percibe dinero en estos aspectos por lo que se encuentra por debajo de la media. La característica de este sistema, es que tiene condicionado toda la cuantía que percibe en cada uno de las variables y no la diferencia entre lo que aporta y lo que percibe. Este condicionado, pensamos que puede servir para evitar que muchas comunidades tengan incentivos a encontrarse por debajo de la media y así percibir más dinero. No obstante, el condicionamiento de tener que utilizar ese dinero en corregir el desequilibrio hace que no exista tal incentivo.

En el caso la financiación por parte de fondo de solvencia intercomunitario, toda comunidad que acuda a él, se verá obligada a implantar los ajustes que crea conveniente dicho fondo a través del gobierno central que será quien rija este sistema. Asegurando de esta manera la sostenibilidad del sistema, así como el pago futuro de este préstamo. Se establecerá un sistema parecido al que implantó la Unión Europea en aquellos países que recibieron financiación en los años de crisis, pero dicha financiación estaba condicionada a realizar una serie de ajustes. En este caso, la idea es la misma solo que será el gobierno central el que estime los ajustes necesarios.

7. CONCLUSIONES

La fiscalidad es un tema como ya hemos dicho en este ensayo, de vital importancia en la economía española. No debemos olvidar, que las políticas de carácter fiscal son las únicas que podemos implementar para mejorar los ajustes de nuestra economía.

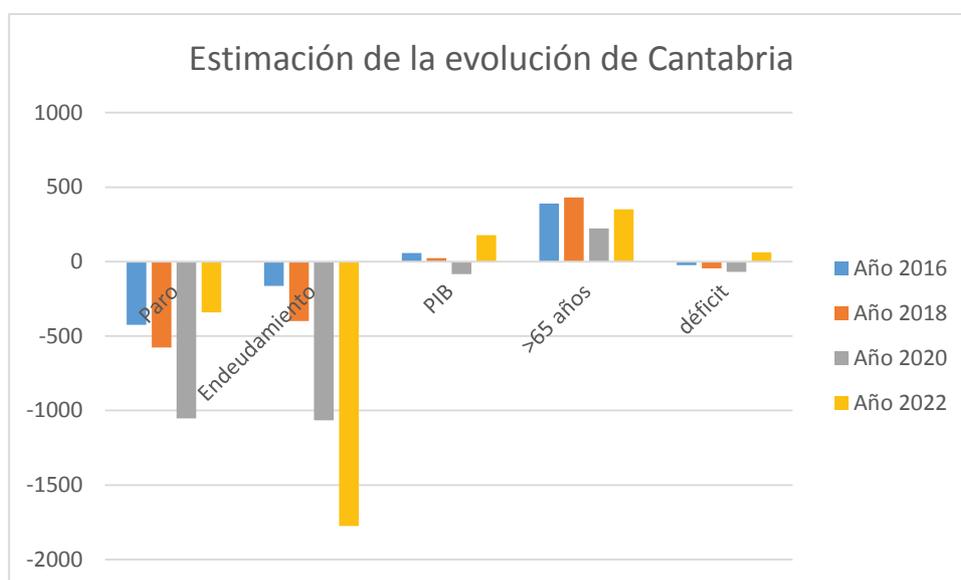
En el caso de España, nos encontramos que el sistema actual genera importantes desavenencias entre las comunidades. El principal motivo de la discordia, son los privilegios que tienen las comunidades forales con respecto al resto, así como, la aportación de las comunidades con mayor desarrollo.

Nuestro modelo, pretende corregir estos problemas y así, evitar el cada día más importante problema de la independencia en algunos de los territorios. Para corregir dichos problemas, nosotros pretendemos hacer hincapié en 4 pilares básicos:

- Proponemos un sistema de financiación en dos niveles: el primero será repartir en 50% de los ingresos en función de la población de las comunidades. El segundo, se repartirá en funciones de las variables más importantes para la economía (población, desempleo, deuda, PIB, déficit y población > 65 años). Mediante este sistema de reparto, tenemos un sistema mucho más transparente que el actual, y además, no existe ninguna comunidad que tenga privilegios sobre las demás.

Esta medida se puede ver claramente estableciendo unos posibles datos de la evolución de Cantabria en los próximos años y manteniendo constante la media. El resultado aparece detallado en el siguiente gráfico:

Gráfico 7.1: Estimación evolución de Cantabria.



Fuente de datos y elaboración propia (Datos Anexo).

En el gráfico podemos ver como con la evolución de las variables la comunidad pasa de ser receptora de fondos a ser emisora y viceversa. Esta es la principal virtud del sistema, que como comentábamos anteriormente es un sistema que está en continua evolución y sobre todo, que garantiza un equidad entre comunidades.

- Las variables mediante las que calculamos la financiación de las comunidades se podrán ir modificando en la medida que cambie la situación económica. Es decir, la ventaja con respecto al sistema actual, es que el sistema es más

trasparente y además, con la modificación de variables, tenemos un sistema que se actualiza fácil.

- Es un sistema solidario con todas las comunidades, gracias al sistema que planteamos tendremos un apoyo efectivo a aquellas comunidades que diverjan del resto. Se podría entender que esto pueda generar privilegios, pero hemos de entender que no lo son, ya que podría afectar a todas las comunidades y no se implementa en función del territorio sino en función de la situación económica.
- Finalmente, tenemos la creación de un fondo de solvencia intercomunitario. Este fondo, pretende evitar los excesivos peajes que pagan para financiarse aquellas comunidades que se encuentran en dificultades. El interés de estos préstamos, no se establecerá en función de su situación económica, sino que se establecerá en función del conjunto de la economía española lo cual es más favorable para tener unos tipos bajos y sobre todo una estabilidad de tipos.

Me gustaría destacar como ventaja clave, la claridad de este sistema. Aunque no parezca especialmente importante, en una coyuntura económica como la actual, tan fuertemente marcada por la corrupción, es muy importante implementar mecanismos que sean sencillos de entender y transparentes, para que no den lugar a la interpretación populista de aquellos partidos o personas más oportunistas y de esta manera, dejen poco lugar a la desavenencia entre los territorios.

En cuanto a la pregunta que nos planteábamos al principio: ¿Existe alguna forma de resolver estos problemas o estamos abocados a una división del territorio?

Parece claro que para nosotros la respuesta es afirmativa, puesto que hemos planteado un sistema nuevo a través del cual encontramos una solución no solo a la financiación del territorio, sino que también implementamos mecanismos de solidaridad interterritorial, los cuales incorporan un sistema de aportación según la situación particular de cada territorio. Es decir, se implementarán en aquellas comunidades que presenten resultados por debajo de la media y estos, por tanto, serán variables.

8. BIBLIOGRAFÍA

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. [Sitio web]. 2016. Disponible en: <http://www.ine.es/>

MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA. [Sitio web]. 2013. Disponible en: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20foral.aspx>

CINCO DÍAS. 13/10/2015, ¿Qué diferencias hay entre el régimen común y el foral?. [Cinco Días [Sitio web]]. Disponible en: http://cincodias.com/cincodias/2015/10/13/economia/1444717047_685212.html

MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA. [Sitio web]. 2013. Disponible en: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20comun.aspx>

BBVA RESEARCH. 2012 [Documento de trabajo]. El Nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades de Régimen Común: un análisis crítico y datos homogéneos para 2009 y 2010. Disponible en: https://www.bbvaresearch.com/KETD/fbin/mult/WP_1223_tcm346-360838.pdf?ts=16122012

BANCO DE ESPAÑA. [Sitio web]. 2016. Disponible en: <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/bolest13.html>

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO. [Sitio web]. 2009. Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-20375>

Balletbó, A., M. A. Monés y A. de la Fuente (2016). "Elementos para un nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas. Discusión y conclusiones." Fedea Policy Papers no. 2016-09. <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/05/FPP2016-09.pdf>

FERRERO, ANA. BAKAIKOA, BALEREN. [Comunicación en Congreso]. 1997. La financiación impositiva comparada: territorios forales versus CCAA de régimen común. En: Actas I Congreso de Ciencia Regional de Andalucía: Andalucía en el umbral del siglo XXI. Jerez, 23,24 y 25 Abril. Pp 45-58. Disponible en: http://www2.uca.es/escuela/emp_je/investigacion/congreso/map004.pdf

Federalismo Fiscal: Presente y futuro del sistema de financiación español.

Zubiri, Ignacio (2016). "El sistema de financiación de las comunidades autónomas: problemas y propuestas de solución." Fedea Papers vol 30. 2016-11. <http://www.publicacionescajamar.es/pdf/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/30/30-749.pdf>

9. ANEXO

Tabla A.1: Datos para el cálculo de la evolución del fondo de solvencia intercomunitario.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Presupuesto	2000000	2030000	2060450	2091356,75	2122727,1	2154568,01	2186886,53	2219689,83	2252985,17	2286779,95	2321081,65
Aportación	20000	20300	20604,5	20913,5675	21227,271	21545,6801	21868,8653	22196,8983	22529,8517	22867,7995	23210,8165
Suma Aportaciones	20000	40300	60904,5	81818,0675	103045,339	124591,019	146459,884	168656,782	191186,634	214054,433	237265,25
		1,50%	3,02%	4,57%	6,14%	7,73%	9,34%	10,98%	12,65%	14,34%	16,05%
Intéres préstamos		346	697,19	1053,64785	1415,45257	1782,68436	2155,42462	2533,75599	2917,76233	3307,52877	3703,1417
											240968.39

Tabla A.2: Evolución de las variables para el cálculo de la evolución de las aportaciones de Cantabria.

cantabria	Población	paro	endeudamiento	pib	>65	porcentaje	déficit
2016	582571	15,31%	22,60%	2,60%	122935,2	21,12%	1,38%
2018	581136	14,01%	20,60%	2,90%	124940	21,46%	1,20%
2020	583142	10,00%	15,00%	3,80%	115125	19,78%	1,00%
2022	582571	16,00%	9,00%	1,60%	121158	20,81%	2,10%

Tabla A.3: Resultados de la aplicación de la evolución de las variables de la tabla A.3 al modelo.

Cantabria				
Paro	Endeudamiento	PIB	>65 años	déficit
-423,72	-163,68	58,51	389,72	-23,48
-576,37	-399,71	22,9	431,41	-44,7
-1053,99	-1065,33	-83,77	223,16	-68,58
-341,95	-1775,31	177,01	351,76	61,84