



**Universitat
Pompeu Fabra**
Barcelona



Col·lecció Health Policy Papers

2020 – 17

**VALORACIÓ DEL SISTEMA ACTUAL I CÀLCUL D'UN
FINANÇAMENT AUTONÒMIC BASAT
EN LA CAPACITAT FISCAL**

Guillem López i Casasnovas
Catedràtic d'Economia de la Universitat Pompeu Fabra
Centre de Recerca en Economia i Salut (CRES)

Pau Jovell Codina
Assistent de Recerca en el Centre de Recerca en Economia i Salut (CRES)

La Col·lecció Policy Papers, engloba una sèrie d'articles, en Economia de la Salut i Política Sanitària, realitzats i seleccionats per investigadors del Centre de Recerca en Economia i Salut de la Universitat Pompeu Fabra (CRES-UPF) a l'emparedament del suport incondicionat per conveni amb "la Caixa".

"This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0 International, which permits unrestricted use, distribution and reproduction in any medium provided that the original work is properly attributed"



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Barcelona, novembre 2020

VALORACIÓ DEL SISTEMA ACTUAL I CàLCUL D'UN FINANÇAMENT AUTONÒMIC BASAT EN LA CAPACITAT FISCAL (#)

Guillem López i Casasnovas, Catedràtic d'Economia de la Universitat Pompeu Fabra, Centre de Recerca en Economia i Salut (CRES)

Pau Jovell Codina, Investigador del Centre de Recerca en Economia i Salut (CRES)

1. Introducció

És freqüent sentir, tant en el món acadèmic com en el polític, que el sistema de finançament autonòmic espanyol presenta grans mancances. Malgrat la varietat de posicions dels experts en hisenda pública, hi ha consens en què és un model excessivament complicat i complex, que genera una distribució per habitant ajustat desigual i que comporta un dèficit de responsabilitat fiscal i de capacitat de decisió per part de les Comunitats (MHFP, 2017a).

Es tracta en general d'un sistema:

(i) Complicat i complex perquè està compost de múltiples fons, contradictoris entre si, i per l'acció política. A més, pel seu còmput, es basa en dos elements, la recaptació normativa i la població ajustada, bastant discutibles ambdós com a indicadors de necessitat i de bases de l'anivellament. Això el fa, en conjunt, poc transparent i difícil d'entendre pel ciutadà mitjà. Així, té un primer fons, el Fons de Garantia, que realitza un càlcul de capacitat tributària i realitza un fort anivellament atenent un suposat càlcul de necessitats sobre el que després actuen una sèrie de fons complexos i contradictoris que només s'expliquen per criteris polítics. Així, el Fons de Suficiència i el Fons de cohesió busquen mantenir el "statu quo", és a dir, els nivells de finançament relatius previs al model del 2009, així com compensar aquelles Comunitats que es veurien perjudicades pel "status quo", mitjançant el Fons de Competitivitat.

(ii) Poc equitatiu perquè, malgrat que el seu objectiu és garantir una capacitat de finançament dels serveis públics similar en totes les Comunitats existeixen diferències notables entre elles pel que fa als resultats. Aquestes diferències es deuen, en gran part, a la incoherència operativa d'alguns dels fons esmentats, que desvirtuen l'objectiu bàsic del sistema.

(#) Els autors volen agrair els comentaris de Joan Rosselló Villalonga, de la UIB.

I, finalment, (iii) es tracta d'un sistema mancat del principi de responsabilitat fiscal, entès com que els governs apareguin davant dels ciutadans no només com responsables de les decisions de despesa, sinó també de les de recaptació (Olson, 1969). Això es deu a que, malgrat que les Comunitats gestionen el gruix de la despesa pública, la major part dels seus ingressos provenen d'impostos cedits per l'Administració Central, sobre els quals tenen un control normatiu baix. Això crea un incentiu pervers en els administradors autonòmics, que genera una situació de restricció pressupostària tova: sempre intentaran augmentar els recursos dels que disposen mitjançant transferències per evitar el cost polític de pujar els impostos als seus ciutadans.

L'evidència de la ineficiència del sistema de finançament actual ha generat múltiples propostes de canvi. L'objectiu d'aquest treball és explorar-ne una en concret: l'alternativa basada en donar més pes a la capacitat fiscal i a la transparència en el pacte horitzontal d'anivellament. Es a dir, que la capacitat de despesa de les Comunitats estigui vinculada a la seva capacitat de recaptació, garantint la responsabilitat fiscal a partir d'uns nivells de solidaritat predeterminats. La proposta desenvolupa treballs anteriors¹ i quantifica i simula els resultats d'aprofundir en aquest nou model en diferents escenaris.

El model parteix de la recaptació de la renda a cada Comunitat –impost paradigmàtic de responsabilitat i aliè a tota il·lusió fiscal- i articula tres fons, un d'horitzontal i dos de verticals. En l'horitzontal part de les Comunitats cedeixen al conjunt del sistema la progressivitat de l'Impost de la Renda de les Persones Físiques (IRPF) -segons la diferència entre la proporció del seu PIB en el total espanyol i el pes de la recaptació de l'IRPF a la Comunitat-, d'acord amb la progressivitat fiscal estatal aprovada. L'exercici de la responsabilitat fiscal autonòmica resta totalment a disposició de la CA.. Aquest primer fons crea transferències des d'aquelles CC AA relativament més riques a les que són relativament més pobres. En el segon fons, ja de caràcter vertical, els fluxos respecte dels altres impostos cedits s'estableixin acordadament a partir de quins són els límits màxims i mínims de finançament per càpita que es consideren acceptables, produint-se una transferència positiva cap a les Comunitats que no arriben a aquests mínims i negativa a les Comunitats que tenen una capacitat major. Totes aquestes capacitats de finançament per càpita es computen en termes reals, és a dir, tenint en

¹ Vegi's vot particular de G. López Casasnovas en l'*Informe de la Comissió d'Experts per la Revisió del Model de Finançament Autonòmic* (MHFP, 2017a).

compte que hi ha diferències de preus importants entre les diferents Comunitats que impliquen que el mateix servei té un cost diferent en cada una d'elles i que les transferències atorguen una diferent capacitat adquisitiva en termes reals. Finalment, el tercer fons, és sufragat per l'Administració Central exclusivament, a partir de la recaptació dels impostos no participats, que finança a les Comunitats les competències singulars que han assumit, és a dir, aquelles que no formaven part de les competències incloses en el sistema de finançament, ja que altrament no disposarien de recursos per sufragar-les. En resum, una recaptació concertada en origen (IRPF) però amb acceptació solidària, una altra acordada en els seus límits transferida per l'estat des dels impostos compartits, i una final sufragada per l'Admó. Central a partir dels seus recursos propis (impostos no cedits i part participada), de manera discrecional, contemplant sempre la capacitat real de tots aquests recursos autonòmics finals.

Per observar i equilibrar els resultats del model proposat, així com algunes variacions d'aquest, es modelitza pels anys 2014-2018²³.

L'estructura del treball és la següent: Primer s'expliquen alguns dels elements del model actual i es presenta el càlcul ajustant per diferencials de preus. A continuació es presenta la proposta principal del treball, primer per Comunitats de règim comú i després s'afegeix les forals. A continuació, es mostra el funcionament possible del fons transitori i es realitza un balanç global dels models per l'Estat, per avaluar si són financerament sostenibles i, finalment, es conclou el treball.

² Aquesta modelització, així com l'estudi del model actual, es realitza a partir de les dades de la liquidació del sistema de finançament i els ajustaments per normativitzar els impostos cedits anuals que Ángel de la Fuente elabora, de manera anual, des de FEDEA.

³ És important assenyalar, per la correcta interpretació de les dades, que les dades que es mostren a les taules estan expressades en milions d'euros excepte si són dades per càpita. En aquest cas, estan expressades sense cap modificació.

2. Model actual i alternatives

2.1. Indicador de despesa , Població ajustada i proposta de millora

Un dels elements freqüents en els models de finançament de governs regionals, ja siguin estats o Comunitats autònomes, com en el cas espanyol, és l'existència d'un mecanisme de anivellament que permeti que els diferents governs regionals puguin oferir serveis públics de similar qualitat, malgrat les diferències en capacitat tributaria que puguin haver entre ells (Vilalta, 2015). En alguns països, com Canadà, es busca que cada estat tingui una quantitat de recursos similar per cada habitant, mentre en altres, com l'australià, tenen un organisme autònom encarregat de calcular el cost mitjà de cada servei públic de cada estat per estimar quin és el finançament que cada un ha de tenir (De La Fuente, 2017a).

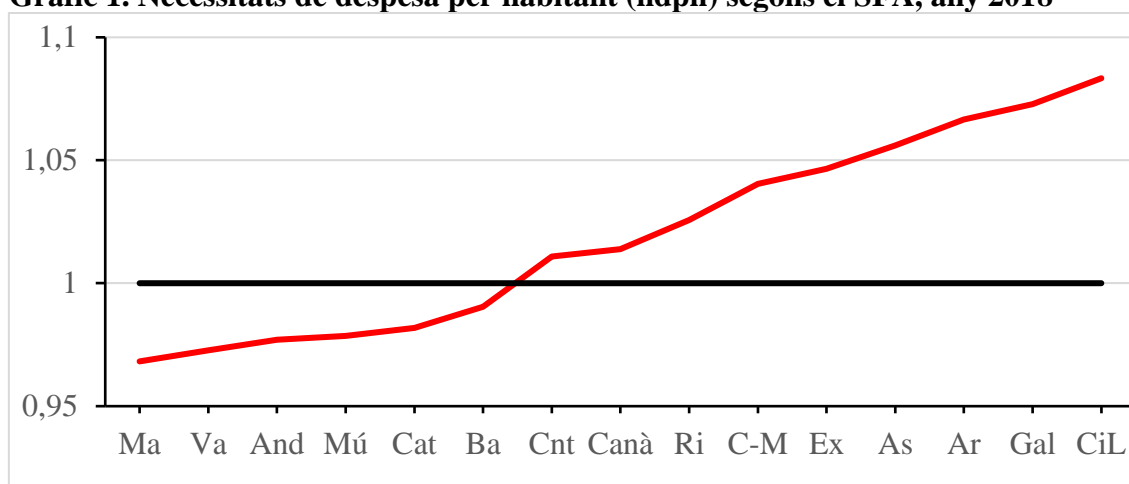
El sistema espanyol es basa en el càlcul de la població ajustada a partir de diferents factors demogràfics i geogràfics que es considera que tenen una major incidència en la demanda de serveis públics, i utilitzar aquesta variable pel repartiment d'alguns dels fons del model, sent el principal el Fons de Garantia. Les característiques demogràfiques que es ponderen en certa manera indiquen la demanda de serveis públics a partir de la població que en farà ús tenint en compte les competències gestionades per les Comunitats, que són sanitat, serveis generals, educació i serveis socials. Són la base de la població ajustada, en suposar el 97% de la ponderació. Així, pel primer es pondera la població protegida; pel segon, la població empadronada a 1 de gener; pel tercer, la població menor de setge anys i, pel últim, la població major de 65 anys. Els factors geogràfics, en suposar només el 3%, impliquen una correcció atenent la despesa addicional que aquests factors puguin generar. Es pondera per superfície, dispersió de la població (a partir del nombre de entitats singulars) i per insularitat (a partir de la distància lineal entre cada arxipèlag i la costa espanyola).

Així, en repartir els recursos per població ajustada s'intenta recollir la necessitat de recursos que pot tenir cada Comunitat, i el quocient entre finançament per Comunitat i la seva població ajustada indica els finançament per unitat de necessitat. Del quocient de la població ajustada per la població real se'n desprèn les necessitats de despesa per Comunitats que el model estima que tenen una necessitat de despesa relativa més baixa

són aquelles amb poblacions més joves (en gran part degut a migracions) i una densitat de població superior. Pel contrari, estima costos relatius superiors per aquelles amb poblacions més envellides i una població més dispersa.

En aquest punt és important assenyalar que, malgrat que aquest és l'indicador de necessitats relatives del model, els resultats d'aquest són totalment arbitraris pel que fa a finançament per unitat de necessitat ja que en el fons depenen del global de recursos que es disposen en el repartiment. S'aprofundeix en això en l'anàlisi dels resultats del model.

Gràfic 1. Necessitats de despesa per habitant (ndph) segons el SFA, any 2018



Font: Elaboració pròpia a partir de la liquidació del SFA de l'exercici 2018.

Però aquest repartiment obvia moltes diferències de necessitats entre Comunitats que no el fan òptim, quelcom que ha portat a diferents economistes a proposar nous indicadors a tenir en compte. Així, l'especificació de necessitats per educació s'hauria de fer per període educatiu, s'inclouria la població flotant, ja que genera despeses per les Comunitats i es realitzarien ajustaments per preus i per nivells de renda.

2.2.La capacitat fiscal com alternativa

Tot i que la població ajustada es corregís amb els criteris de De la Fuente (De La Fuente, 2017a) o altres proposats per altres economistes, un model basat en el càlcul de necessitats de finançament per, posteriorment, repartir recursos segons aquestes continua presentant fortes flaqueses, sent la principal la seva subjectivitat, ja que sempre requereix d'un judici de què s'ha de tenir en compte, i el fet que dota al govern central de la capacitat de repartir els recursos segons com consideri, ja què pot utilitzar les dades que li convinguin per arribar al resultat que l'interessi malgrat que es vesteixi de procediment tècnic (López-Casasnovas i Rosselló, 2018).

A més, un model basat en el còmput de les necessitats de despesa pot tendir a un anivellament total o quasi total. De fet, en serveix de justificació. Això incideix en l'autonomia i la responsabilitat fiscal de les Comunitats, ja què implica que, independentment de les decisions normatives sobre els impostos que tinguin cedides les Comunitats, la capacitat de despesa final vindrà, en quasi tota la seva totalitat, determinada pel model.

En contra d'això, un model basat en la capacitat fiscal s'erigeix com major garantia de la responsabilitat fiscal i l'autonomia de les Comunitats. Segons aquest model, la major part de la capacitat de despesa de les Comunitats vindria determinada per la seva capacitat de recaptació: en part per majors bases, i per tant afectes al que sigui la progressivitat fiscal vigent, i en part per tipus impositius propis sense cap mena de il·lusió fiscal. Aquest vincle entre els recursos que es gasten en un territori i el que s'hi recapta fa que els seus dirigents no es vegin davant una situació de límit pressupostari i, pel contrari, hagin d'assumir en major grau les conseqüències de les seves decisions de despesa, ja que si l'augmenten hauran de pujar impostos als seus ciutadans i assumir les conseqüències polítiques que això pugui tenir. Així, hauran d'actuar amb més prudència, i quan decideixin augmentar la despesa pública ho hauran de fer amb arguments sòlids que convencin als seus ciutadans que, a canvi de majors impostos, rebran un millor servei. Però un model totalment basat en la capacitat fiscal també seria criticable. Semblaria que l'Estat perd el seu instrument de justícia fiscal. A més, a la pràctica implicaria una generalització del règim foral que gaudeixen Navarra i País Basc, quelcom que generaria unes diferències en despesa enormes entre les Comunitats de manera contrària a l'equitat, prou criticat per insolidari. Compaginar responsabilitat amb solidaritat fiscal és la justificació de la nostra proposta.

2.2.1 La capacitat tributaria autonòmica estimada en origen

La capacitat tributaria de cada Comunitat és avui la suma de la recaptació dels impostos cedits que gestiona i la seva participació en els impostos gestionats per l'Administració Central. Els impostos gestionats per l'Administració Central i la participació de les Comunitats autònomes en cada un d'ells són: (i) Impost de la Renda de les Persones Físiques (IRPF): participació del 50%⁴; (ii) Impost sobre el Valor Afegit (IVA) amb participació del 50; (iii) Impostos especials, amb participació del 58%; (iv) sobre l'electricitat, amb participació del 100%, i tipus especial impost sobre els hidrocarburs, participació del 100%.

Pels còmputos del sistema de finançament es considera la recaptació normativa i no la real. La recaptació normativa és la que la Comunitat hauria obtingut si no hagués fet ús de la seva capacitat normativa; és a dir, assumint que en totes les Comunitats els tributs suporten exactament els mateixos gravàmens. Aquesta especificació implica que els ingressos extres que pugui obtenir una Comunitat pel fet d'haver establert un gravamen més alt del bàsic romanen en la Comunitat. Per exemple, la recaptació que la Generalitat obté pels recàrrecs que estableix (dins dels marges establerts) a l'IRPF no són computats en la recaptació normativa. De la mateixa manera, aquelles Comunitats que decideixen establir uns tipus inferiors no són compensades.

S'ha dubtat freqüentment sobre si els impostos amb els quals les Comunitats participen en el model de finançament han estat normativitzats i si aquesta normativització és correcta. Amb l'IRPF és evident que l'Estat realitza algun tipus de normativització, ja que entre la recaptació que assigna a cada Comunitat i la quantia amb la que participen en el Fons de Garantia hi ha diferències notables. Amb l'exercici de normativitzar l'IRPF s'observa que, des de l'any 2016 l'Estat ho fa amb criteris anàlegs als que s'utilitzen en l'estudi.⁵ L'import que apareix a les diferents taules és la quantia que, en les liquidacions del SFA, s'especifica que la Comunitat participa al model. S'ha optat per aquesta opció bàsicament perquè des de l'any 2016 els valors són pràcticament els

⁴ Realment la participació acaba sent lleugerament superior al 50%. L'IRPF, es divideix en dos quotes: la quota estatal i la quota autonòmica. Si els tipus impositius són exactes a les dues quotes la divisió és 50-50. Per tant, ja d'origen, les quotes líquides no sempre són similars, depenen de l'ús de la capacitat normativa que fa cada Comunitat, però des de fa 3 anys, a nivell global, sí que es pot dir que és 50-50. Després, però, a la quota líquida autonòmica se li suma una sèrie de conceptes que fan que acabi sent més del 50%.

⁵ L'exercici de càlcul dels valors normatius i el posterior anàlisi d'aquests és interessant perquè permet observar la política fiscal de cada Comunitat, és a dir, si estableix tipus superiors als estatals o inferiors.

mateixos, de manera que les diferències prèvies en aquest estudi només queden reflectides amb el balanç dels saldos de l'Estat. A més, són les quantitats que van ser utilitzades en l'Informe d'Experts per la Revisió del Model de Finançament Autonòmic, que va analitzar l'any 2014 (MHFP, 2017a). Com en aquest informe, s'ajusta la recaptació dels tributs cedits tradicionals, és a dir, aquells tributs que són totalment gestionats per les Comunitats. El seu càlcul consisteix en actualitzar els tributs que recaptava en el moment que els va cedir a les Comunitats en base a un índex, i és constatable que s'ha anat allunyant del valor real i del normatiu⁶. En les propostes de millora, però, el procediment varia lleugerament. Pel càlcul d'IRPF excepte pels anys 2014 i 2015, no implica quasi cap canvi. Pels tributs cedits, però, l'ajustament es fa en el propi tribut normatiu. Això és així perquè, en basar-se els fons d'anivellament que es proposen en la recaptació normativa de cada Comunitat, seria incorrecte realitzar l'ajustament al final, ja que llavors l'import estimat de les propostes seria incorrecte⁷.

2.2.2 La consideració de les diferències en preus

El model actual no contempla, en cap dels seus diferents fons, el fet que hi ha diferències de preus importants entre les Comunitats autònomes (vegi's els treballs pioners de Guillem López-Casasnovas i Gerard Padró el 2001 sobre aquesta qüestió (López-Casasnovas & Padró, 2001)). Això, com es visualitza en el següent apartat, crea fortes diferències en capacitat de despesa real entre Comunitats. Tampoc es tenen en compte en els anàlisis del model, sent l'excepció la monografia del Departament d'Economia que els introduí per analitzar la capacitat de despesa per càpita de l'any 2013 (Departament d'Economia i Coneixement, 2015).

Per tant, el SFA no té en compte el fet que la provisió del mateix servei públic no té el mateix cost en totes les Comunitats. No tenir en compte això implica que l'anivellament que realitza el Fons de Garantia (com s'analitza en detall a l'annex), és incorrecte, ja que està fent un anivellament nominal, sense igualar la capacitat adquisitiva real dels

⁶ S'utilitza la mateixa font que la del Informe, és a dir, la publicació anual d'Àngel de la Fuente a FEDEA i es diferencia entre recaptació normativa SFA segons la liquidació i la recaptació efectiva, que és una millor aproximació al finançament normatiu de cada Comunitat.

⁷ Això no afecta les comparatives amb el model actual ja que aquestes sempre es fan mitjançant el finançament normatiu final, de manera que l'important a aquest efecte és que l'ajustament s'hagi tingut en compte en les dues anàlisis.

recursos transferits. Però aquestes paritats, malgrat la importància que tindria conèixer-les (no només per aquest motiu, sinó també per ajustar el PIB per càpita, etc.), no són publicades o elaborades pel INE, malgrat que, en el còmput que fa del IPC i la seva variació per Comunitats, recull les dades que li permetrien fer-ho, així que s'han d'utilitzar mètodes indirectes (Costa, García, López, & Raymond, 2015). S'utilitzen les dades recollides en "OECD Regional Development Working Papers 2019/12" en que calcula les paritats de poder adquisitiu de totes les regions dels països del OECD per l'any 2016 (Costa, Garcia, Raymond, & Sanchez-Serra, 2019). Ho computen utilitzant la hipòtesis de Balassa-Samuelson, consistent en la relació positiva entre el PIB per càpita dels països i el seu nivell de preus. Els nivells relatius de paritat de poder adquisitiu d'un any concret poden ser utilitzats per extrapolar els nivells relatius d'anys anteriors i posteriors a partir dels IPC relatius de cada Comunitat i del conjunt de l'Estat (À. Costa et al., 2015). S'ha realitzat aquest procediment per obtenir els valors dels anys 2014, 2015, 2017 i 2018. Com que en l'anàlisi del model actual, així com en l'anàlisi central del model proposat, s'analitzen les Comunitats de règim comú, els valors relatius s'han d'ajustar excloent les que no en formen part, és a dir, els territoris forals i les Ciutats autònomes (aquestes formen part del règim comú però, per les seves particularitats, no s'acostumen a analitzar juntament amb les Comunitats). Això s'ha realitzat re-ponderant a partir del pes de cada Comunitat en el PIB espanyol.

S'ha optat per aquesta alternativa, i no fer-ho per població, perquè el seu procediment s'ajusta millor, fet causat perquè pel càlcul dels valors s'han utilitzat variables de PIB sectorial per regions i en cap cas s'ha utilitzat la població. Madrid, a la llum d'aquestes dades, s'erigeix com la Comunitat amb uns preus més elevats, sent, en l'any 2018, un 15,27% superiors al conjunt de Comunitats de règim comú. Balears i Catalunya són les altres Comunitats que presenten preus superiors a la mitjana. Per tant, en ajustar per preus, la seva capacitat de despesa baixarà. En la resta, pel contrari, pujarà, sent el cas més destacat Extremadura, en que els preus són un 15,39% més baixos que a la mitjana.

Taula 1. Paritats poder adquisitiu, 2014-2018

	2014		2015		2016		2017		2018	
	Esp.	R.Comú	Esp.	R.Comú	Esp.	R.Comú	Esp.	R.Comú	Esp.	R.Comú
Catalunya	104,46	104,88	104,80	105,22	105,08	105,51	105,32	105,33	105,49	105,89
Galícia	93,14	93,52	92,94	93,31	92,85	93,23	92,99	93,00	92,98	93,33
Andalusia	87,98	88,33	87,93	88,28	87,95	88,31	87,94	87,94	87,85	88,19
Astúries	98,94	99,34	98,80	99,19	98,89	99,30	98,72	98,72	98,58	98,96
Cantàbria	98,51	98,90	98,15	98,53	98,00	98,40	98,02	98,03	98,06	98,43
Rioja	93,19	93,57	93,29	93,66	93,15	93,53	93,13	93,13	92,99	93,35
Múrcia	88,94	89,30	88,84	89,19	88,83	89,20	88,47	88,47	88,23	88,57
València	95,77	96,16	95,88	96,26	95,64	96,03	95,59	95,60	95,65	96,01
Aragó	95,24	95,62	95,03	95,40	94,98	95,37	94,84	94,85	94,84	95,20
Castella La Manxa	85,25	85,59	84,84	85,17	84,59	84,94	84,67	84,67	84,82	85,14
Canàries	100,40	100,81	100,10	100,50	100,07	100,48	99,91	99,92	99,78	100,16
Extremadura	84,96	85,31	84,66	84,99	84,62	84,97	84,39	84,39	84,29	84,61
Balears	105,75	106,18	106,17	106,59	106,24	106,68	106,42	106,42	106,22	106,63
Madrid	115,04	115,51	115,08	115,53	115,01	115,48	114,83	114,83	114,84	115,27
Castella Lleó	95,24	95,62	94,84	95,22	94,67	95,06	94,83	94,83	94,88	95,24
País Basc	106,60		106,45		106,69		106,29		106,33	
Navarra	99,82		100,05		100,27		100,30		100,22	
Ceuta	103,62		103,35		103,40		103,01		102,11	
Melilla	99,64		99,60		99,72		99,88		99,18	
Espanya/R. Comú	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Font: Elaboració pròpia a partir de (A. Costa et al., 2019) i (INE, 2018b).

Com es pot observar, els resultats del sistema encara són més desiguals si es tenen en compte els diferencials de preus, ja que les diferències en finançament per càpita entre la Comunitat que en té més, Extremadura, i menys, Madrid, és de 55 punts percentuals. En tenir, en general, les Comunitats més riques uns preus superiors, i les pobres uns preus inferiors (amb l'excepció de Canàries a causa de la seva situació geogràfica), les diferències reals en recaptació són molt menors, de manera que el resultat del sistema és encara més desigual, ja que quasi la totalitat de les Comunitats relativament més pobres presenten uns nivells de finançament efectiu superiors a les més riques, generalitzant, doncs, el problema de la responsabilitat fiscal esmentat.

A més, aquesta constatació evidencia la dificultat que paradoxalment tenen algunes Comunitats més riques per finançar serveis que les més pobres financen sense majors problemes. Així, Madrid i Catalunya i Illes Balears tenen una recaptació que realment només és un 22, 13 i 20% superiors a la mitjana i tenen un finançament un 15 i 7% inferiors a la mitjana i 3% superiors respectivament. En canvi, Extremadura, per exemple, té una recaptació un 16% a la mitjana i un finançament un 34% superior.

Andalusia, si es tenen en compte els diferencials de preus, està en molt millor situació, ja que el sistema li permet tenir un finançament superior a la mitjana. Finalment, la situació de Múrcia i València es diferencia en incloure'ls a l'anàlisi: El País valencià té uns preus només lleugerament inferiors a la mitjana, de manera que la seva situació quasi no varia. En canvi, Múrcia, en tenir-los molt inferiors si presenta un finançament lleugerament superior a aquesta.

Taula 2. Finançament nominal i real per càpita règim comú=100, 2018

	Recaptació normativa		Transferència Fons de Garantia		Finançament normatiu a competències homogènies		Finançament efectiu SFA amb REF i ajustos	
	Nominal	Real	Nominal	Real	Nominal	Real	Nominal	Real
Catalunya	120	113	103	97	99	93	98	93
Galícia	89	95	103	110	109	117	108	116
Andalusia	78	88	93	106	94	107	94	106
Astúries	99	101	104	105	110	111	108	109
Cantàbria	108	109	103	104	126	128	119	121
Rioja	102	109	102	110	120	128	117	126
Múrcia	82	92	94	106	93	105	91	103
València	95	99	97	101	92	96	90	93
Aragó	111	116	108	113	115	120	111	116
C. la Manxa	82	97	99	116	103	121	101	119
Canàries	41	41	87	87	96	96	111	111
Extremadura	71	84	97	115	115	135	114	134
Balears	128	120	106	99	100	94	110	103
Madrid	140	122	107	93	98	85	98	85
C. i Lleó	98	103	106	111	115	120	113	118
Règim comú	100	100	100	100	100	100	100	100
Desviació estàndard	24,5	19,8	5,9	8,2	10,7	15,3	9,5	13,4

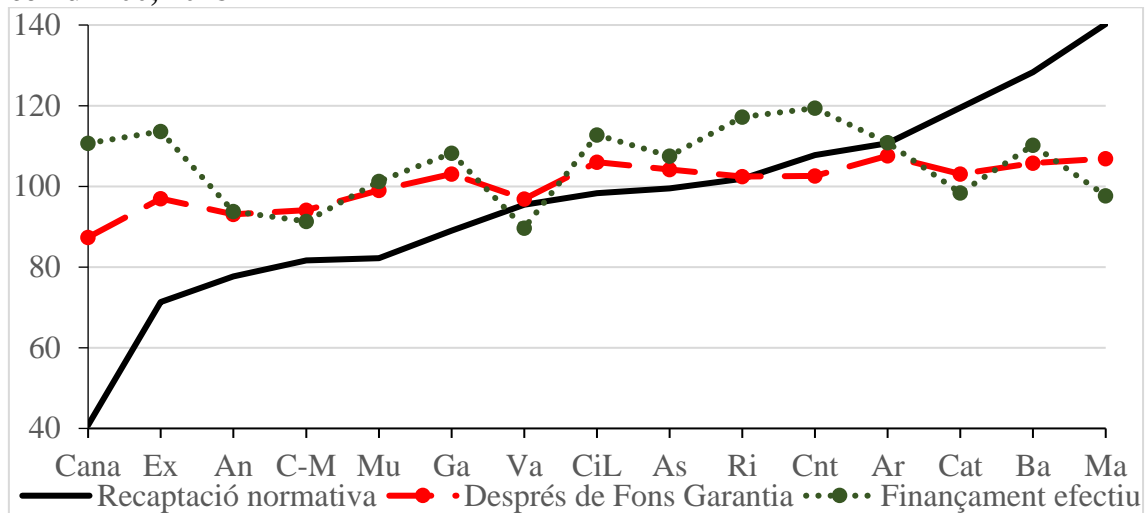
Font: Elaboració pròpia a partir de (MH, 2020) i (De La Fuente, 2020).

En definitiva, el model actual té uns resultats més que discutibles pel que fa al finançament per càpita-per diversos motius:

- Només té un fons que realitzi un anivellament simple: el Fons de Garantia. La resta són fons 'ad hoc' que realitzen múltiples ajustaments molts dels quals només poden explicar-se per motius polítics. El Fons de Garantia, però, es basa en la població ajustada prou discutible.
- En cap dels seus fons s'ajusta pels diferencials de costos entre Comunitats.
- El model actual, basat en les necessitats, i així s'allunya de la responsabilitat fiscal.

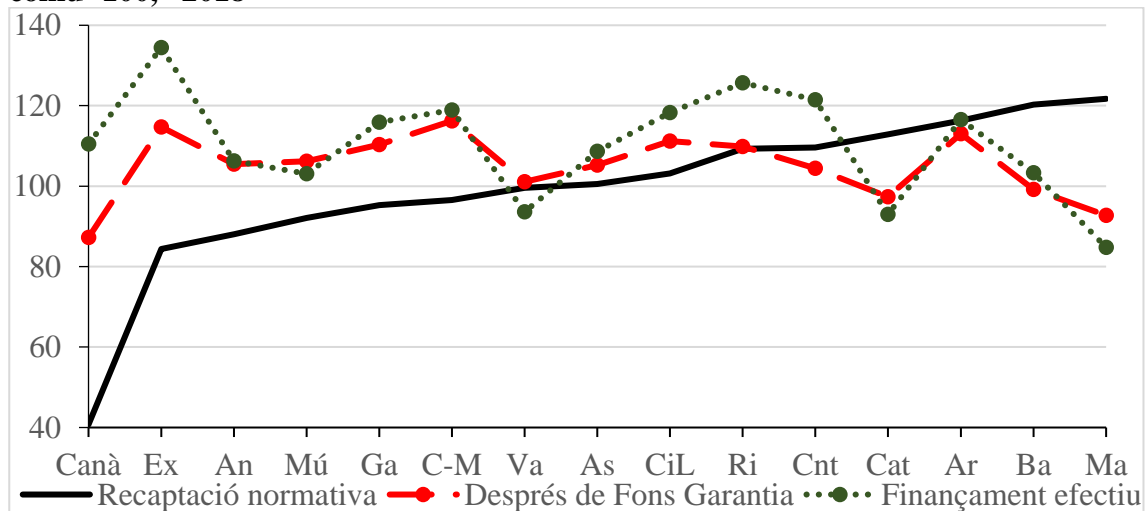
Davant d'això, és postulable un model que sí tingui en compte els diferencials de costos i que vetlli per la responsabilitat fiscal que permet l'IRPF, d'acord amb la capacitat tributària, sense menystenir l'equitat, tal com es proposa a continuació.

Gràfic 2. Model de finançament actual per càpita en termes nominals, règim comú=100, 2018



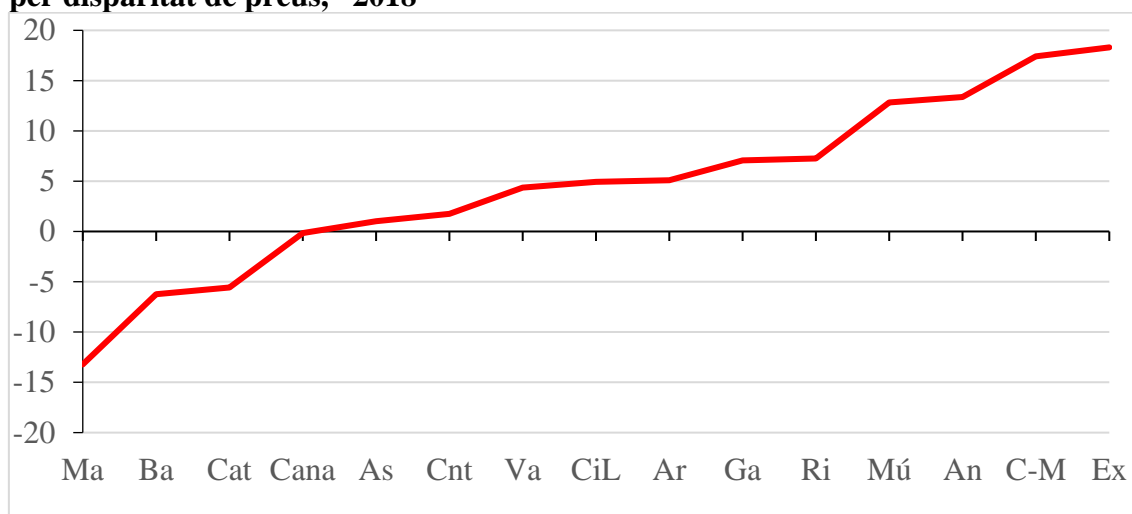
Font: Elaboració pròpia a partir de (MH, 2020) i (De La Fuente, 2020).

Gràfic 3. Model de finançament actual per càpita en termes reals, règim comú=100, 2018



Font: Elaboració pròpia a partir de (MH 2020) i (De La Fuente, 2020).

Gràfic 4. Diferència percentual en capacitat efectiva respecte la mitjana analitzant per disparitat de preus, 2018



Font: Elaboració pròpia a partir de (MH 2020) i (De La Fuente, 2020).

3. La proposta. En favor de un model basat en la capacitat fiscal

3.1. Articulació de la proposta

El model proposat busca que la capacitat de despesa de les Comunitats mantingui un vincle amb la seva capacitat recaptatòria amb uns mínims garantits. Com s'ha argumentat, aquest model, basat en la capacitat fiscal, incentiva la responsabilitat fiscal dels governants, però manté també importants elements d'equitat, ja que garanteix que la capacitat de finançament per càpita en termes reals és similar entre les diferents Comunitats de règim comú. Els resultats convergeixen, com veurem, més que en el model actual. El fet que el model suposi un canvi substancial respecte de l'actual, i que existeixi una major relació directa entre recaptació i despesa, implica trencar amb una de les clàusules més criticades del model actual, la del status-quo, i aposti per l'ordinalitat; és a dir, que després del repartiment que es produeixi (que ja incorpora elements d'equitat), les Comunitats mantinguin la posició en finançament per càpita que tenien en recaptació.

Abans d'explicar en detall el funcionament de cada fons, però, s'han d'especificar els canvis en la participació de les CC.AA. en els tributs compartits, ja que prioritzar la responsabilitat fiscal també implica augmentar la participació de les Comunitats en la recaptació de l'IRPF, en detriment d'altres, a pressupost globalment neutral. El vincle entre responsabilitat fiscal i impostos directes es deu a que aquests, per la seva naturalesa, són més visibles per la ciutadania, que així és més conscient de la quantia

que paga. A més, a diferència de la majoria d'impostos indirectes relacionats amb el consum (principalment l'Impost sobre el Valor Afegit), és pot assignar fàcilment la recaptació a cada Comunitat segons la residència dels ciutadans que obtenen les rendes, quelcom que implica que les CC.AA. poden accedir a uns majors resultats d'exercir la capacitat normativa (de fet, ja en el model actual, la capacitat normativa de les Comunitats en els tributs parcialment cedits ja es concentra en l'IRPF). En aquest sentit, es proposa que la participació de les Comunitats en la recaptació normativa del IRPF sigui del 75%, 25 punts percentuals més que en l'actualitat. Podria ser superior, fins i tot amb cessió total; però en una primera fase potser te sentit que l'Estat hi mantingui una participació important. Mentre això no passi, el canvi proposat suposa en tot cas acotar l'anivellament horitzontal (per diferència entre el pes relatiu del PIB de la Comunitat i la recaptació normativa de l'IRPF a la Comunitat, deixant tot el marge dinàmic de recaptació per increment de tipus, major emergència de bases i augments del compliment fiscal, a mans de la Comunitat). Com a contrapartida, es reduiria la participació de les Comunitats a l'IVA i als impostos especials i de l'electricitat, del 50, 58 i 100% actuals⁸, respectivament, a un 40% en tots ells. Això no és faria només per una qüestió d'equilibri en els recursos de l'Estat, com s'explicarà a continuació, sinó també perquè aquests són impostos de difícil imputació territorial, per computar la incidència fiscal de la seva translació, i no permetre marges de responsabilitat fiscal efectius. Així, pel que fa al IVA, aquest es reparteix segons l'indicador de consum relatiu que elabora l'INE, quelcom que no necessàriament implica repartir segons on s'ha recaptat o el lloc on s'ha suportat la càrrega tributària, i no té en compte els diferencials de frau fiscal entre Comunitats, ni la composició de la cistella de consum específicament gravada. En efecte, en l'apartat de consideracions, s'estima un nou

⁸ Realment, com en l'IRPF, la participació final en l'IVA de les Comunitats acaba sent diferent del 50% del total. Això és així perquè, malgrat que inicialment se'ls assigni el 50%, es produeix un ajustament al Fons de Suficiència que en detreu una quantitat que, segons consta, correspon a la recaptació extra obtinguda degut a l'augment de tipus que es realitzà l'any 2010. Per tant, el que es busca amb aquest ajustament és que l'augment de recaptació degut a aquesta pujada sigui per l'Estat. Tot i això, no s'explica com es calcula aquesta quantitat, quelcom que seria necessari que es fes ja que aquest tipus d'ajustaments són complicats (s'ha de discernir entre quina part de la variació de la recaptació es deu a la variació del consum, quina part d'aquesta variació del consum es deu a la conjuntura econòmica i quina a l'efecte, tant de renda com substitució, que la variació en els tipus té en el consum dels ciutadans, quina part de la variació del consum es deu a la variació en els preus... en definitiva, un càlcul complicat que faria necessari un estudi del comportament de les diferents variables al llarg de molts anys per poder controlar per tot i aïllar l'augment de recaptació degut a l'augment de tipus, quelcom que no se sap si Hisenda fa o, pel contrari, fa una aproximació més simple). En la proposta principal i en les propostes dels annexos, aquest ajustament no es realitza (ja que s'elimina el fons de suficiència i, per tant, no considera tots els ajustos que busquen compensar o reflectir modificacions en els impostos respecte el model establert el 2009) de manera que en el model proposat principal i en les simulacions dels annexos, l'IVA que s'assigna a les Comunitats no coincideix amb el que tindrien si es realitzés l'ajustament.

mètode de repartiment d'IVA per aquell tram territorialitzat que es vulgui mantenir, a partir d'una estimació del tipus mig ponderat de l'impost per cada Comunitat tenint en compte, con a mínim, els diferencials en recaptació.

Tots aquestes variacions en la participació en els impostos, així com en la participació de determinades CC.AA. i de l'Estat en el finançament de les Comunitats a partir dels seus recursos en els seus respectius fondos, es calculen de manera que la diferència entre ingressos de l'Estat i les despeses en la seva globalitat sigui relativament petita, per no comprometre l'estabilitat pressupostària del govern.

Finalment, s'ha mantingut de manera separada el Règim Econòmic i Fiscal de les Canàries, ja que s'entén que la seva finalitat es compensar a l'arxipèlag canari pels costos addicionals generats per la seva situació geogràfica, i del Règim Foral. Només en simulacions diferenciades s'han variat aquests supòsits.

3.1.1. El fons de progressivitat des del IRPF:

Mitjançant aquest fons es cedeix la progressivitat del IRPF, de manera que les Comunitats relativament més riques realitzen una aportació a les relativament més pobres, sense cap tipus d'aportació de l'Estat. Per tant, és un fons purament horitzontal.

L'IRPF és un impost progressiu, ja que els tipus són més elevats com més altes siguin les bases. Almenys per a determinades bases de renda (no sotmeses a tipus proporcionals). Per tant, en una Comunitat més rica el tipus mig efectiu ha de ser superior al d'una de més pobre. Per tant, en una Comunitat més rica el seu pes en la recaptació normativa del IRPF (és a dir, a mateix tipus per base a totes les Comunitats) serà major que el seu pes en el PIB, és a dir, en la renda nacional. Aquesta transferència, doncs, garanteix que la progressivitat del impost es produeixi en el conjunt de l'Estat, i no només a cada Comunitat.⁹

⁹ L'IRPF no és l'únic impost progressiu la recaptació del qual està cedida a les Comunitats, ja que els impostos directes propis de les Comunitats també tenen elements de progressivitat importants. Així, l'Impost sobre Donacions i Successions (IDS) i l'Impost de Donacions Patrimonials (IDP) tenen caràcter progressiu, de manera que l'ajust de progressivitat que es realitza per l'IRPF podria també estendre's a aquests impostos. En aquesta proposta inicial s'ha optat per no fer-ho per un motiu bàsic. La forma en què actualment es calculen en termes normatius (segons tipus mitjà de recaptació), les decisions de les Comunitats afecten a altres, quelcom que crea un problema de coordinació i, en certa manera, de responsabilitat fiscal. Així, si una Comunitat puja els seus tipus, ho farà també el tipus mitjà i augmenta la recaptació normativa de totes, de manera que penalitza a la resta i viceversa. Per tant, un fons propi per

Si al llarg del temps el pes relatiu d'una Comunitat baixa o puja, així s'ajusta la seva participació en el fons horitzontal, en una dinàmica coherent amb el desenvolupament de les seves economies.

En els càlculs que segueixen no hem aproximat la recaptació normativa, utilitzant com a aproximació l'efectiva en un moment inicial.

La fórmula emprada per la transferència, és, doncs, la següent:

$$\text{Transferència IRPF} = \left(\frac{\% \text{ PIB CC.AA.} - \% \text{ IRPF CC.AA.}}{\% \text{ IRPF CC.AA.}} \right) * \text{IRPF CC.AA.}$$

On %PIB CC.AA indica el pes relatiu de Comunitat en el PIB total de les Comunitats en el règim comú, %IRPG CC.AA. el mateix respecte la recaptació total d'IRPF en les Comunitats de règim comú i el IRPF CC.AA. la part de la recaptació del IRPF a la Comunitat que li és cedida, en aquest cas, el 75%.

3.1.2. Fons de màxims i mínims de finançament

El propòsit d'aquest fons és garantir que, malgrat que el model es basi en la capacitat fiscal, totes les CC.AA. disposin d'uns nivells de finançament per càpita en termes reals similars però d'una manera ordenada. Es tracta de l'establiment d'uns nivells de finançament per càpita reals mínim i màxims en relació a la mitjana conjunta estatal, de manera que les Comunitats que estiguin per sota reben una transferència positiva i les que estan per sobre, una de negativa, dintre dels límits prefixats. En cas que, després d'aplicar el fons, s'afectés la ordinalitat, la transferència per aquella Comunitat cessaria o es corregiria per mantenir la seva posició relativa.

La base sobre la qual es calcula l'import de la transferència és la recaptació normativa dels diferents impostos cedits o participats després d'aplicar el fons de progressivitat a l'IRPF. Es proposa que el mínim sigui el 95% de la mitjana del conjunt del règim comú i el màxim el 110%, però aquest rang permet força variacions en les potencials simulacions. L'Administració Central ha de contribuir en aquest fons ja que, a diferència del que passa amb el fons d'IRPF, les transferències positives d'unes Comunitats no s'anul·len amb la dels altres. Com que la transferència de

aquests tributs (com a l'IRPF), podria generar fortes distorsions. Pel contrari, com s'ha optat en aquest treball, si computen al fons de màxims i mínims juntament amb IRPF, IVA i Especials, és a dir, amb un pes petit respecte el total, les distorsions són menors.

l'Administració Central augmenta el finançament per càpita mitjà, els valors finals dels que reben la transferència no és 95 ni és 110 % dels que la reben, sinó que és lleugerament inferior en els dos casos. Tot i així, la diferència màxima de finançament entre Comunitats no pot ser superior al 15 punts percentuals, molt menys que el diferencial observat amb el sistema actual (55 punts per a l'any 2018).⁷

$$Transferència = \left(\frac{-Max(RNRcap, 110) - Min(RNRcap, 95) + 205}{RNRcap} \right) * RN$$

On RNRcap és un índex de la recaptació normativa real per càpita després de transferència de IRPF en què règim comú és 100 i RN és recaptació normativa després de transferència IRPF de la Comunitat

Si, amb el temps, es produeix una convergència en la recaptació de les Comunitats, la quantia que ha d'aportar l'Administració Central tendirà a reduir-se.

En aquest punt, important tenir en compte el cas canari. Canàries, malgrat forma part del règim comú, té una sèrie de particularitats derivades del REF (Règim Econòmic i Fiscal Canari). L'afectació del REF en el SFA es deu a que l'IVA i els impostos especials sobre el tabac i els hidrocarburs no existeixen a les Illes Canàries, ja que estan integrats en un impost propi anomenat Impost General Indirecte Canari (IGIC), que, com l'IVA, estableix uns tipus diferents depenen del grup de productes. L'Estat gestiona l'IRPF i els impostos especials no mencionats, i aquests, juntament amb els impostos cedits tradicionals participen en el SFA. Degut a aquest fenomen (i al fet que la renda canària és menor a la mitjana), la recaptació normativa per càpita que consta al SFA és molt baixa en relació a la resta de Comunitats. Així, Canàries podria participar en el fons de màxims i mínims amb la recaptació normativa dels impostos amb els que participa en el SFA actual i l'import normatiu dels impostos propis del REF, quelcom que faria que Cantaries acabés tenint un finançament efectiu per càpita en termes reals del 94% de la mitjana. El problema és que fer això seria no tenir en compte les peculiaritats d'aquesta Comunitat que justifiquen l'existència del REF, sent la major el fet que es troba a més de mil quilòmetres de l'Espanya peninsular, quelcom que és origen de múltiples problemàtiques i de majors costos. Per tant, en la proposta i en les simulacions, Canàries participa en el fons de màxim i mínims només en els impostos que se inclouen en el SFA (amb la nova cessió de recaptació proposada) i, finalment,

després de tots els fons propis del model, s'afegeix la recaptació del REF, de manera que acaba tenint una recaptació superior a aquest 93% de la mitjana¹⁰.

3.1.3. El Fons de finançament per competències transferides

Com s'ha explicat una de les majors limitacions del model actual és que els fons verticals no compensen a les Comunitats per les competències que han assumit que no formaven part de les competències originals cedides a les Comunitats. Per tant, cal articular un fons que permeti a les Comunitats afectades finançar aquestes despeses. Val a dir en tot cas que fer això, sense regles de despesa, implicaria anar en contra de la responsabilitat fiscal que es vol impulsar. Per tant, s'hauria de quantificar el cost total d'aquestes transferències per cada Comunitat, i no l'aproximació que s'utilitza en aquest treball, i actualitzar-la segons la seva evolució en les Comunitats en què són gestionades per l'Administració Central ajustant també pels diferencials de preus.

3.1.4. Fons de compensació transitori

Fora del model proposat, i de forma temporal, l'Estat podria compensar a aquelles Comunitats que perdessin finançament degut al nou sistema. No es realitza una periodificació de l'evolució d'aquest fons perquè sovint suposa assumir que, durant un determinat període, el PIB i la recaptació creixen a un determinat ritme constant, quelcom controvertible, i encara més en les circumstàncies econòmiques actuals. Tot i això es calcula quin seria el cost que l'Estat hauria tingut si hagués realitzat aquesta compensació l'any 2018 i anteriors; és a dir, com si qualsevol d'aquests anys hagués estat el primer any en què s'apliqués el model proposat. També es realitza l'exercici de veure quin seria l'evolució del fons de compensació fins al 2018 si el model s'hagués establert el 2014.

¹⁰ Per tant, el REF roman fora del model de finançament autonòmic i exerceix de complement de finançament que busca compensar aquestes peculiaritats. En les taules això s'assenyala diferenciant entre finançament normatiu a competències homogènies (sense REF) i finançament efectiu a competències homogènies (amb REF), per així poder copsar l'impacte del REF. Per tant, la nomenclatura i el moment d'introducció del REF és la mateixa que en el model actual i què en la majoria d'estudis sobre el SFA. La diferència és que, com s'explica en el cost del text, en la proposta els ajustos ja s'han realitzat directament als tributs cedits tradicionals, i no al final, perquè així participin en els fons amb una xifra més pròxima a la correcta que actualment.

3.1.1. Comentari resum

Hom podria considerar que el fons de progressivitat en IRPF és un fons innecessari tenint en compte que, al final, el finançament de les Comunitats acabarà sent determinat pel fons de màxims i mínims (a més que, com s'observa en el següent apartat, pot crear algunes distorsions, a corregir pel fons màxims i mínims) i el fons de compensació de competències singulars, de manera que una proposta amb aquests dos fons seria més simple. Però l'òptica de la proposta és la contrària. Essent la capacitat tributària vinculable a la responsabilitat fiscal associada amb l'IRPF, el fons de progressivitat és el central del model, ja que busca que les transferències horitzontals entre les Comunitats segueixin únicament un patró conegut i transparent: transferències de les Comunitats relativament més riques a les relativament més pobres, en pro de l'equitat territorial, a través de cedir l'element progressiu, redistributiu personal. El fons de màxims i mínims únicament pretén reduir les diferències excessives de finançament per càpita que romanguin després del fons de progressivitat.

3.2. Resultat model base proposat

El model proposat compleix els seus objectius: relació directa entre la capacitat fiscal i el finançament de la Comunitat que es basa en un respecte general de la ordinalitat i una molt menor diferència entre el finançament per capità entre Comunitats expressada en valors reals, sent de 14,7 punts percentuals, molt menys que els 49,6 de l'actual model. Així, totes les Comunitats tenen un finançament per càpita real entre el 93 i el 108% de la mitjana. El fet que no sigui 95 i 110 es deu a què en aportar recursos l'Estat en el fons de màxims i mínims la mitjana de finançament augmenta lleugerament i els valors relatius cauen.

El fons de progressivitat de l'IRPF és el que genera la major redistribució del model. Així, les majors aportacions al sistema que fan les Comunitats més riques, envers les més pobres (amb l'excepció de les Canàries donades les seves particularitats), i, per tant, genera uns nivells de convergència en capacitat de finançament molt importants. Les Illes Balears, que presenta un pes en la recaptació del IRPF molt similar al seu pes en PIB, realitza una transferència poc quantiosa, quelcom que després es veurà compensat amb una major contribució als fons de Garantia de finançament. Aquest

fons, doncs, és en certa mesura homologable en la seva funció al Fons de Garantia, ja que és el principal fons del model.

Les diferències importants que romanen després del fons de progressivitat són corregides pel fons de màxims i mínims, que garanteix aquella diferència màxima de 15 punts percentuals, o altrament segons els nivells màxims i mínims de finançament que s'estableixin com a desitjables. Així, la major contribució relativa en aquest fons la fa Balears, mentre que Madrid i Catalunya, que ja havien fet aportacions quantioses en el primer fons, aquí les realitzen de forma menor. Aquest fons és el de correcció i tancament del model, ja que apropa els nivells de finançament desitjats. Així, és homologable en bona part al paper que té el Fons de Suficiència Global en el model actual, tot i que sense arbitriarietats ni fons que després en distorsionin els resultats. Tot i suposar d'entrada un més/menys horitzontal de CC.AA. a diferència del primer fons (que és únicament horitzontal) aquest l'ha de completar l'Administració Central a partir dels seus propis recursos per a tancar dèficits i excessos de cada Comunitat fixant els límits pre-establerts.

Finalment, el fons de finançament de competències singulars aconsegueix que el finançament efectiu de les Comunitats sigui igual al seu finançament normatiu, de manera que no produeix canvis en els resultats dels dos fons anteriors.

És important destacar que el fons de progressivitat fa explícites, a més de les comentades, altres disfuncions, algunes de les quals no són corregides pel fons de màxims i mínims. Així, la Rioja i Aragó reben una transferència positiva d'aquest fons, ja que el seu pes en el PIB és major que en la recaptació d'IRPF, malgrat que les dues tenen una recaptació normativa substancialment superior a la mitjana, un 10% en termes reals en el cas d'Aragó i 6% en el cas de la Rioja. Això es compensa pel fet que els dos aporten en el fons de màxims i mínims, resultant un saldo total del sistema lleugerament negatiu en el cas d'Aragó, i positiu en el cas de La Rioja, que els manté en el seu nivell. Malgrat que aquesta correcció evita que rebin recursos tot i estar per sobre de la mitjana (com succeeix en el sistema actual), tenen el mateix finançament per càpita que Madrid, Balears i Catalunya, quan aquestes Comunitats sí que han realitzat aportacions quantioses per estar en aquest nivell. Per tant, en sentit estricte, es trenca l'ordinalitat, ja que tenen el mateix finançament malgrat tenir nivells de recaptació diferents.. El mateix passa a la part baixa de la recaptació per càpita, en què algunes

Comunitats amb recaptació inferior al 95% reben transferències i acaben tenint finançaments molt similars a Comunitats que se situaven entre el 95 i 100%.

Taula 3. Finançament total a competències homogènies, 2018

	IRPF	Trans. IRPF	Altres ingr.	Recap. Norm.	recap. norm. Amb Trans. IRPF real i Règim comú=100	Trans.de màx. i mín.	Comp. Singulares	Fons comp. Singulares	Fin. efectiu a comp. homog. amb REF
	[1]	[2]	[3]	[4]=[1]+[2]+[3]		[5]	[6]	[7]	[8]=[4]+[5]-[6]+[7]
Catalunya	13.638	-969	10.507	23.176	110	-11	2.596	2.403	23.165
Galícia	3.037	429	3.055	6.521	99	0	334	310	6.521
Andalusia	7.334	1.564	8.959	17.858	92	523	900	833	18.381
Astúries	1.372	-79	1.214	2.507	94	22	83	77	2.530
Cantàbria	741	24	747	1.512	101	0	143	132	1.512
Rioja	433	38	385	857	111	-9	78	72	848
Múrcia	1.332	411	1.603	3.345	98	0	20	19	3.345
València	5.585	563	6.124	12.272	98	0	353	327	12.272
Aragó	1.844	208	1.754	3.806	117	-220	94	87	3.586
C. la Manxa	1.814	476	2.228	4.518	100	0	13	12	4.518
Canàries	2.049	484	685	3.218	58	2.080	299	277	6.092
Extremadura	787	322	1.060	2.170	91	87	9	8	2.256
Balears	1.773	30	2.240	4.043	128	-578	124	115	3.465
Madrid	16.635	-3.849	9.550	22.336	113	-510	1.143	1.058	21.827
C. i Lleó	2.861	349	3.016	6.225	104	0	17	16	6.225
Règim Comú	61.237	0	53.129	114.365	100	1.384	6.206	5.745	116.543

Font: Elaboració pròpia a partir de (MH, 2020) i (De La Fuente, 2020).

En el cas d'Astúries, el fons de màxims i mínims no corregeix la distorsió causada pel fons de progressivitat. Així, malgrat tenir una recaptació per càpita 3% inferior a la mitjana, realitza aportació i acaba tenint un finançament un 94% de la mitjana. Per tant, de la mateixa manera que el repartiment de màxims i mínims podria cessar si no es compleix amb l'ordinalitat, podria cessar en el fons IRPF podria cessar si, en el resultat final, el fons de màxims i mínims no corregeix aquella distorsió.

Taula 4. Finançament nominal i real per càpita règim comú=100, 2018

	Recaptació normativa		Finançament normatiu després fons IRPF		Finançament normatiu a comp. Homog. fons de màxims i mínims		Finançament efectiu a comp. Homog.	
	nominal	real	nominal	real	nominal	real	nominal	real
Catalunya	121	115	117	110	115	109	114	108
Galícia	86	92	92	99	91	98	91	97
Andalusia	74	84	81	92	83	94	82	93
Astúries	96	97	93	94	93	94	92	93
Cantàbria	98	100	100	101	98	100	98	99
Rioja	99	106	104	111	101	109	101	108
Múrcia	76	86	86	98	85	96	85	96
València	90	94	94	98	93	97	93	97
Aragó	105	110	111	117	103	109	103	108
C. la Manxa	76	90	85	100	84	99	84	98
Canàries	49	49	58	58	94	94	107	107
Extremadura	66	78	77	91	79	94	79	93
Balears	136	127	137	128	116	109	115	108
Madrid	152	132	130	113	125	109	124	108
C. i Lleó	93	98	99	104	98	102	97	102
Règim comú	100	100	100	100	100	100	100	100
Desviació estàndard	26,7	20,3	20,3	15,7	13,2	6,3	13,3	6,2

Font: Elaboració pròpia a partir de (MH, 2020) i (De La Fuente, 2020).

En comparació amb el model actual, algunes Comunitats perden molt finançament respecte el model actual, fins al 31,5% en el cas màxim, el d'Extremadura. Per tant, més enllà del fons anterior, l'Administració Central hauria de realitzar una transferència transitòria a càrrec dels seus ingressos envers aquestes Comunitats, que ja decidiria en el seu compte i risc d'anar-les reduint amb el pas del temps i a mesura que es complissin diversos objectius de condicionalitat de les transferències en favor de la convergència que l'Estat volgués establir, òptimament amb l'acompanyament d'altres ajuts europeus. La transferència inicial aquí calculada per això hauria de ser de 9.258 milions d'euros a efectes de suavitzar completament, i menys si parcialment, i amb menys cost encara per l'Administració Centrals si incorporés mínimament les Comunitats forals a la contribució a la solidaritat.

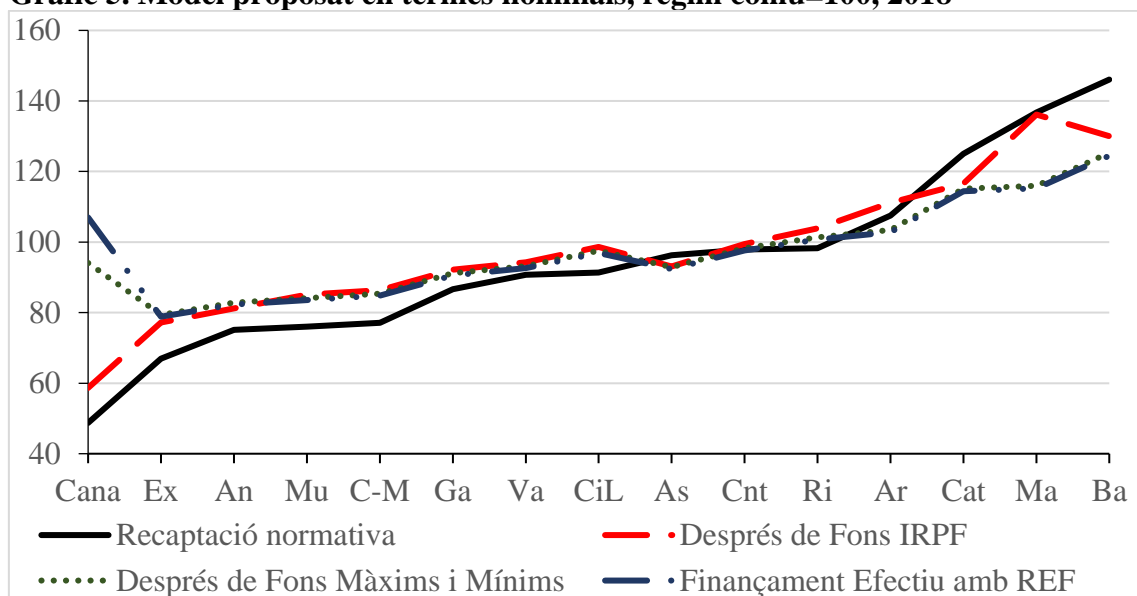
En conclusió, el model proposat corregeix la major part de les distorsions existents en el model actual i s'erigeix com un sistema basat en la capacitat fiscal i què incentiva la responsabilitat. Tot i això, pel funcionament del fons de progressivitat, el criteri de ordinalitat pot no ser respectat en alguns casos, de manera que s'han d'establir petites clàusules de excepcionalitat o activant recursos centrals, des de la participació impositiva pròpia per alleugerir aquelles transicions. Tot això ho veurem amb més detall en següents epígrafs, més enllà de l'esquema de la proposta bàsica..

Taula 5. Diferència en finançament i finançament per càpita model actual i proposat, 2018

	model actual	proposta base	diferència	diferència en %	per càpita model actual	per càpita base proposta	índex per càpita real model actual règim comú=100	índex per càpita real model proposat règim comú=100	diferència en per càpita real en %
Catalunya	20.197	23.165	2.968	14,7	2.658	3.048	93	108	16,1
Galícia	7.898	6.521	-1.377	-17,4	2.923	2.414	116	97	-16,4
Andalusia	21.226	18.381	-2.845	-13,4	2.532	2.192	106	93	-12,3
Astúries	2.986	2.530	-456	-15,3	2.904	2.460	109	93	-14,2
Cantàbria	1.870	1.512	-359	-19,2	3.224	2.605	121	99	-18,2
Rioja	999	848	-151	-15,1	3.164	2.687	126	108	-14,0
Múrcia	3.647	3.345	-302	-8,3	2.467	2.263	103	96	-7,1
València	12.022	12.272	250	2,1	2.422	2.472	93	97	3,4
Aragó	3.918	3.586	-332	-8,5	2.994	2.740	116	108	-7,3
C. la Manxa	5.542	4.518	-1.024	-18,5	2.735	2.229	119	98	-17,5
Canàries	6.359	6.092	-267	-4,2	2.989	2.863	111	107	-3,0
Extremadura	3.292	2.256	-1.036	-31,5	3.069	2.103	134	93	-30,6
Balears	3.358	3.465	106	3,2	2.975	3.069	103	108	4,5
Madrid	17.353	21.827	4.474	25,8	2.638	3.318	85	108	27,4
C. i Lleó	7.335	6.225	-1.110	-15,1	3.045	2.584	118	102	-14,1
Règim comú	118.003	116.543	-1.460	-1,2	2.700	2.667	100	100	0,0
diferència finançament comunitats que en perden			-9258	desviació típica	256	355	13	6	

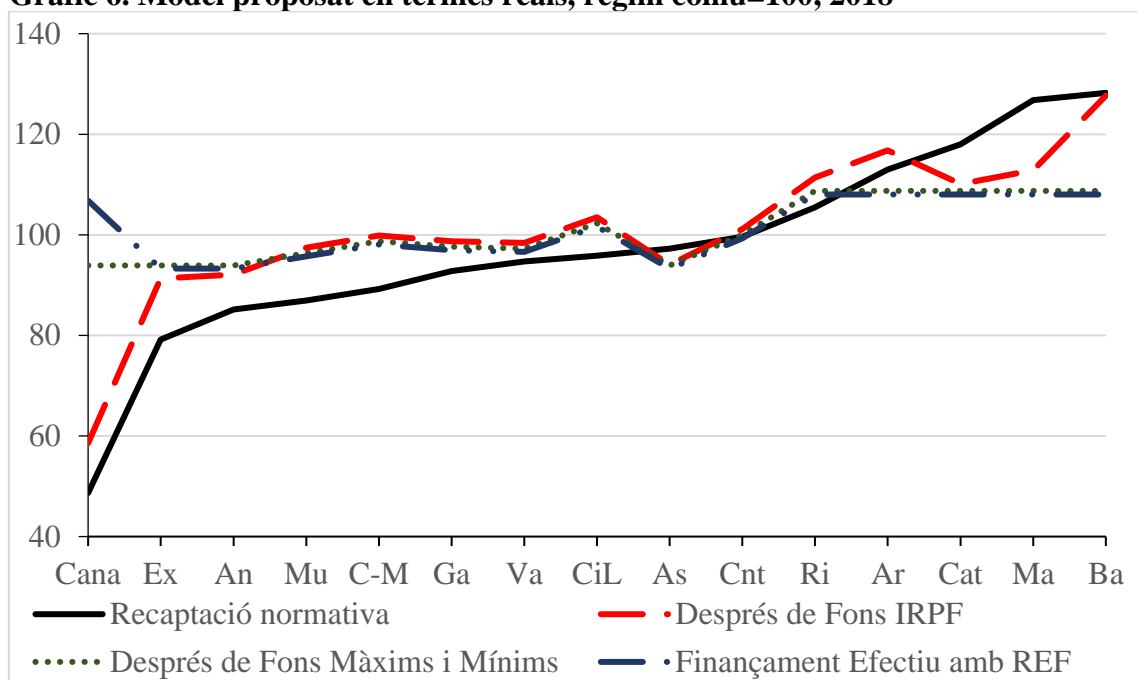
Font: Elaboració pròpia a partir de (MH, 2020) i (De La Fuente, 2020).

Gràfic 5. Model proposat en termes nominals, règim comú=100, 2018



Font: Elaboració pròpia a partir de (MH, 2020) i (De La Fuente, 2020).

Gràfic 6. Model proposat en termes reals, règim comú=100, 2018



Font: Elaboració pròpia a partir de (MH, 2020) i (De La Fuente, 2020).

3.2. Model proposat amb la inclusió de les Comunitats Forals

Les Comunitats de Règim Foral no contribueixen a la redistribució territorial, ja que resten fora del règim comú de finançament. La quantificació base del model proposat s'ha fet en el supòsit que seguissin sense fer-ho. Però no necessàriament ha de ser així, sobretot tenint en compte els elevats nivells de finançament que tenen en comparació a les Comunitats de règim comú (Zubiri, 2015) i el poc equitatiu que això resulta. Per

tant, en aquest apartat s'analitza quina seria la seva contribució, i l'impacte en el model, si participessin en el fons de màxims i mínims des del seu finançament actual.

En no formar part del règim comú, l'Estat no computa la recaptació normativa del País Basc i de Navarra, ni per cada impost ni per la seva totalitat. Això impossibilita incloure-les totalment en el model proposat i en la simulació que es realitza sense haver de realitzar molts supòsits. Tot i això, i tenint en compte que el sistema foral és per les Comunitats que l'integren quelcom més que un sistema de finançament (els garanteix més autonomia, té connotacions polítiques i identitàries, etc.), potser no és factible que s'integrin totalment en el sistema comú però hi podrien contribuir parcialment de forma solidària participant en el fons de màxims i mínims. Així, el manteniment total de la gestió dels impostos i la gran autonomia en la gestió de les despeses de les Comunitats forals serien compatibles amb l'equitat entre tots els territoris que formen Espanya.

Taula 6. Finançament total a competències homogènies amb forals, 2018

	IRPF	Trans. IRPF	Altres ingr.	Recap. Norm.*	recap. norm. real i total=100	Trans.de màx. i mín.	Comp. Singulars	Fons comp. Singulars	Fin. efectiu a comp. homog. amb REF [8]=[4]+[5]- [6]+[7]+REF
	[1]	[2]	[3]	[4]=[1]+[2]+[3]		[5]	[6]	[7]	
Catalunya	13.638	-969	10.507	23.176	103	0	2.596	2.596	23.176
Galícia	3.037	429	3.055	6.521	93	146	334	334	6.667
Andalusia	7.334	1.564	8.959	17.858	87	1.692	900	900	19.549
Astúries	1.372	-79	1.214	2.507	89	183	83	83	2.690
Cantàbria	741	24	747	1.512	95	0	143	143	1.512
Rioja	433	38	385	857	105	0	78	78	857
Múrcia	1.332	411	1.603	3.345	92	117	20	20	3.462
València	5.585	563	6.124	12.272	93	328	353	353	12.600
Aragó	1.844	208	1.754	3.806	110	0	94	94	3.806
C. la Manxa	1.814	476	2.228	4.518	94	44	13	13	4.562
Canàries	2.049	484	685	3.218	54	2.416	299	299	6.429
Extremadura	787	322	1.060	2.170	86	230	9	9	2.400
Balears	1.773	30	2.240	4.043	121	-358	124	124	3.685
Madrid	16.635	-3.849	9.550	22.336	106	0	1.143	1.143	22.336
C. i Lleó	2.861	349	3.016	6.225	97	0	17	17	6.225
País Basc	0	0	0	12.647	194	-5.462	6.206	6.206	7.185
Navarra	0	0	0	3.024	168	-1.043	0	0	1.981
Total	61.237	0	53.129	130.036	100	-1.707	5.745	5.745	129.123

Font: Elaboració pròpia a partir de (MH, 2020), (De La Fuente, 2020), (Gobierno Vasco, 2019), (Navarra, 2018) i (SEPG, 2018)

Nota: Per forals és finançament normatiu, és a dir, recaptació normativa menys cupo o aportación i menys les competències singulars.

Taula 7. Finançament nominal i real per càpita total base 100, 2018

	Recaptació normativa		Finançament normatiu després fons IRPF		Finançament normatiu a comp. Homog. fons de màxims i mínims		Finançament efectiu a comp. Homog.	
	nominal	real	nominal	real	nominal	real	nominal	real
Catalunya	110	104	109	103	111	105	110	104
Galícia	78	84	86	93	90	96	89	96
Andalusia	67	77	76	87	85	96	84	96
Astúries	87	88	87	89	95	96	94	96
Cantàbria	89	91	93	95	95	96	94	96
Rioja	90	97	97	105	98	106	98	105
Múrcia	69	78	81	92	85	96	84	96
València	82	85	88	93	92	96	92	96
Aragó	95	100	104	110	105	111	105	111
C. la Manxa	69	81	80	94	82	96	81	96
Canàries	45	45	54	54	96	96	109	109
Extremadura	60	71	72	86	81	96	81	96
Balears	123	116	128	121	118	111	118	111
Madrid	138	120	122	106	123	107	122	107
C. i Lleó	84	89	92	97	94	99	93	98
País Basc	252	237	206	194	119	111	118	111
Navarra	216	216	168	168	112	111	111	111
Règim comú	100	100	100	100	100	100	100	100
Desviació estàndard	54,7	49,2	37,0	32,0	13,5	6,7	13,6	6,7

Font: Elaboració pròpia a partir de (MH, 2020), (De La Fuente, 2020), (Gobierno Vasco, 2019), (Navarra, 2018) i (SEPG, 2018).

Aquesta transferència solidària se sumaria a la transferència que actualment realitzen mitjançant el “cupó”, en el cas basc, i la “aportación” en el cas navarrès i que té com a finalitat aportar a l’Estat els recursos que aquest ha empleat per sufragar les competències que reté a les Comunitats forals¹¹.

Des d’un punt de vista metodològic aquesta participació única dels forals pot realitzar-se amb una aproximació global de la recaptació normativa que sí pot computar-se amb les dades disponibles, i amb supòsits raonables. Així, en el *Sistema de Comptes Públics Territorialitzats* que el Ministeri d’Hisenda va publicar fins al 2014 (MHFP, 2017b) es fa una estimació dels ingressos homogenis (normatius) de totes les Comunitats, de la

¹¹ És important destacar que en l’actualitat les aportacions que les dues Comunitats realitzen a l’Estat són inferiors a aquest cost (De la Fuente, 2010), quelcom que augmenta el greuge comparatiu perquè no només són més riques de la mitjana sinó que reben recursos de la resta.

seva capacitat fiscal, de les seves competències singulars i del finançament efectiu final de cada una d'elles. El càlcul no és el mateix que el que realitza el Ministerio en les liquidacions anuals, però els resultats són similars i permeten la comparació. Aquestes dades s'extrapolen per tots els anys utilitzant la recaptació líquida de les Comunitats (que amb l'indicador fiscal actualitzat anualment pel tipus de variació de la recaptació permet obtenir una estimació de la recaptació normativa), el valor anual del cupo i la aportació (que s'obtenen dels Pressupostos Generals de l'Estat¹²) i les despeses singulars (que s'actualitzen anualment al mateix ritme que les singulars del règim comú)¹³ Hom pot així obtenir una aproximació al finançament efectiu¹⁴, que és el valor amb el qual participarien al fons de màxims i mínims. S'opta pel finançament efectiu i no la recaptació normativa pel fet que, mantenint-se les Comunitats forals fora del sistema comú, no participarien del fons de compensació del cost de les competències singulars, de manera que el valor d'aquestes ja ha de ser restat prèviament per no realitzar una sobreanivellament. A més, aquesta xifra ja descompta l'import del "cupo" o "aportación" ja que, en cas de restar-se després implicaria, de nou, un sobreanivellament.

¹² Les dades anuals del "cupo" i "aportación" que s'utilitzen són les que es recullen als Pressupostos Generals del Estat. Aquestes dades no són necessàriament les definitives, ja que es realitzen una sèrie d'ajustaments que fan que la transferència final sigui diferent. El motiu pel qual s'ha optat per aquesta variable és el fet que permet tenir dades de una mateixa font per tots els anys, quelcom que no és possible amb el País Basc (sí amb Navarra, que ho publica en la memòria del seu pressupost). En el cas Basc, la transferència final era significativament menor a la pressupostada en el període 2014-2016. En concret, la xifra que consta als Pressupostos Generals de l'Estat és pròxima als 1,5 mil milions, però acaba sent de aproximadament mil milions l'any 2014 (MHFP, 2017b), mantenint-se a aquests nivells en alguns dels anys següents (segons diverses fons periodístiques molt vagues i incompletes, que no especifiquen si es refereixen als PGE o transferència ajustada, motiu pel qual s'ha optat pels PGE). En els PGE, a partir del 2017 (inclòs), la quantitat és de 1,2 mil milions, fruit del establiment de la nova quantitat pel pròxim quinquenni. En el cas navarrès la diferència és molt menor. En el PGE acostuma a constar una quantitat d'entre 550 i 600 milions (excepte l'exercici 2018, en que va ser de 492) i la quantitat que el Govern Foral recull sol ser d'entre 500 i 550 milions. Aquesta decisió (basada en la fiabilitat de les fons) pot implicar una infravaloració del finançament de les Comunitats forals que implica, en la simulació que es planteja, una menor transferència en el fons de màxims i mínims però el nivell de finançament que acaben tenint és el mateix, ja que queda fixat pel màxim de 110.

¹³ No s'han utilitzat les despeses singulars tal i com apareixen especificades, amb caràcter anual, a la Llei del "cupo" o "aportación" perquè, com esgrimeixen diversos economistes, presenten, en aquests documents, valors superiors als reals (Monasterio Escudero, 2010) i (De la Fuente, 2011).

¹⁴ Es podria pensar que l'estimació pot ser que estigui esbiaixada a l'alça degut a la favorable evolució de la recaptació en les Comunitats forals respecte a les de règim comú, quelcom que pot haver implicat un augment del pressupost de les competències singulars que, en part, compensaria aquesta dinàmica. Però, s'ha de tenir present que l'estimació del cost de les competències singulars es realitza de forma homogènia en totes les Comunitats, és a dir, amb igualtat de cost per cada despesa necessària (per exemple: igual salari per cada agent de policia). Per tant, l'evolució de la resta de Comunitats pot estar esbiaixada pel mateix fenomen, de manera que l'evolució real també hagi estat similar.

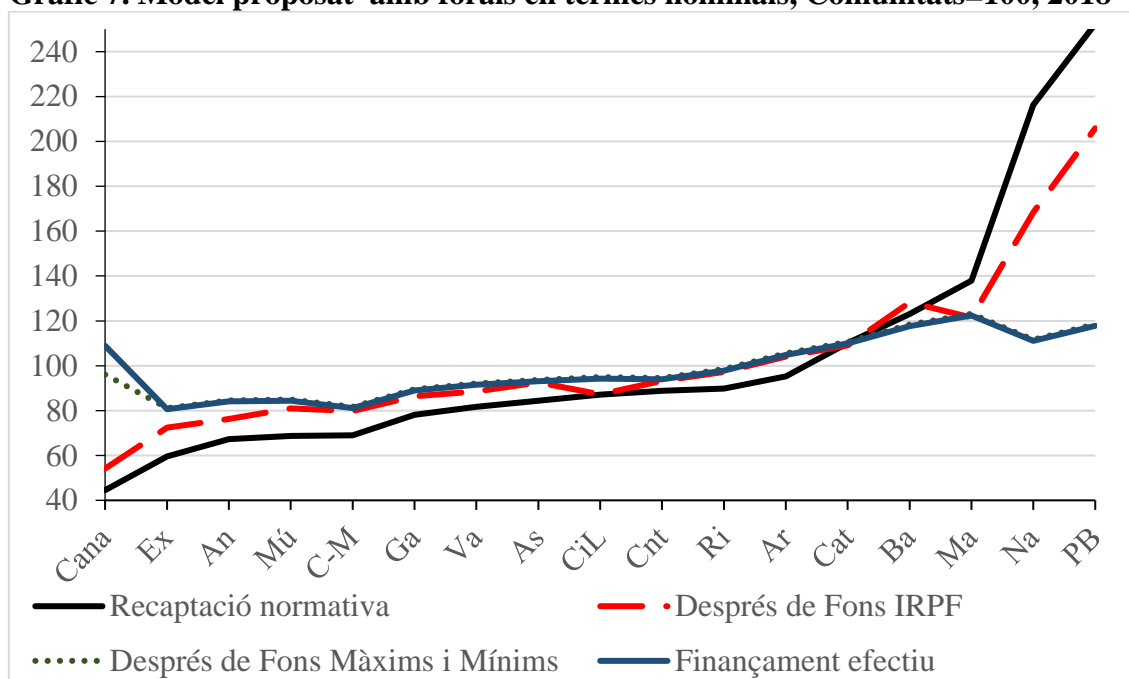
El finançament per càpita és clarament superior en les Comunitats Forals respecte de les de règim comú, de manera que la seva inclusió en el fons de màxims i mínims augmenta la mitjana conjunta. Això implica que la transferència positiva que reben les Comunitats relativament més pobres augmenta i la negativa que realitzen algunes altres Comunitats relativament més riques es redueix o, directament, desapareix.

Taula 8. Diferència en finançament efectiu total i per càpita model actual i proposat amb forals, 2018

	model actual	proposta forals	dif.	dif.en %	per càpita model actual	per càpita base proposta	índex per càpita real model actual total=100	índex per càpita real model proposat règim comú=100	dif. en per càpita real en %
Catalunya	20.197	23.176	2.979	14,8	2.658	3.049	88	105	19,5
Galícia	7.898	6.667	-1.231	-15,6	2.923	2.468	109	96	-12,1
Andalusia	21.226	19.549	-1.677	-7,9	2.532	2.332	100	96	-4,1
Astúries	2.986	2.690	-295	-9,9	2.904	2.616	103	96	-6,1
Cantàbria	1.870	1.512	-359	-19,2	3.224	2.605	114	96	-15,8
Rioja	999	857	-142	-14,2	3.164	2.715	118	106	-10,6
Múrcia	3.647	3.462	-185	-5,1	2.467	2.342	97	96	-1,1
València	12.022	12.600	578	4,8	2.422	2.538	88	96	9,2
Aragó	3.918	3.806	-112	-2,8	2.994	2.908	110	111	1,2
C. la Manxa	5.542	4.562	-980	-17,7	2.735	2.251	112	96	-14,3
Canàries	6.359	6.429	69	1,1	2.989	3.021	104	110	5,3
Extremadura	3.292	2.400	-892	-27,1	3.069	2.237	127	96	-24,1
Balears	3.358	3.685	327	9,7	2.975	3.264	98	111	14,3
Madrid	17.353	22.336	4.983	28,7	2.638	3.396	80	107	34,1
C. i Lleó	7.335	6.225	-1.110	-15,1	3.045	2.584	112	99	-11,6
País Basc	12.647	7.185	-5.462	-43,2	5.751	3.267	188	111	-40,8
Navarra	3.024	1.981	-1.043	-34,5	4.701	3.080	163	111	-31,8
Total	133.674	129.123	-4.551	-3,4	2.872	2.757	100	100	
diferència finançament comunitats de règim comú que en perden			-6983	desviació típica	845	378	27	7	

Font: Elaboració pròpia a partir de (MH, 2020), (De La Fuente, 2020), (Gobierno Vasco, 2019), (Navarra, 2018) i (SEPG, 2018).

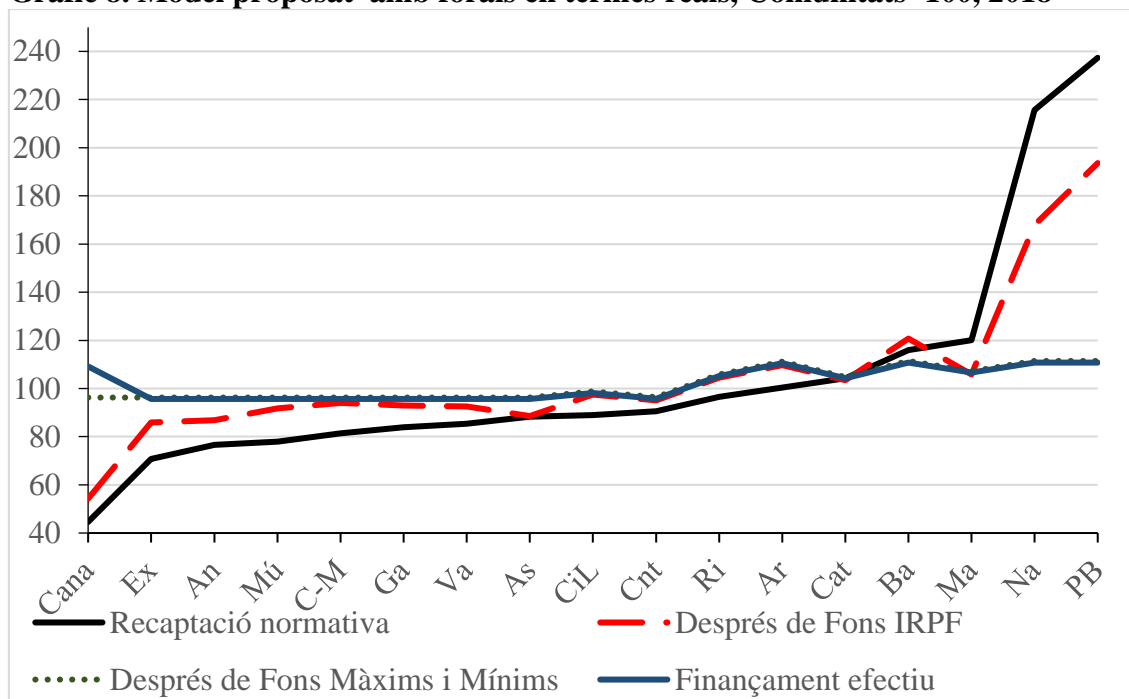
Gràfic 7. Model proposat amb forals en termes nominals, Comunitats=100, 2018



Font: Elaboració pròpia a partir de (MH, 2020), (De La Fuente, 2020), (Gobierno Vasco, 2019), (Navarra, 2018) i (SEPG, 2018).

Nota: Després de Fons IRPF pels forals és recaptació normativa menys cupo o aportación i menys les competències singulars.

Gràfic 8. Model proposat amb forals en termes reals, Comunitats=100, 2018



Font: Elaboració pròpia a partir de (MH, 2020), (De La Fuente, 2020), (Gobierno Vasco, 2019), (Navarra, 2018) i (SEPG, 2018).

Nota: Després de Fons IRPF pels forals és recaptació normativa menys cupo o aportación i menys les competències singulars.

Aquesta major transferència a les Comunitats més pobres implica que, en comparació al model actual, la seva pèrdua de finançament és menor. Així, l'Administració Central obté un saldo positiu de 1.707 milions d'euros del fons de màxims i mínims, enlloc d'haver d'aportar 1.384 milions d'euros. A més, si volgués mantenir el nivell de finançament de les Comunitats de règim comú, per fer possible la transició que s'ha comentat, hauria d'aportar 6.983 milions d'euros, menys que els 9,258 milions de la proposta base.

3.2.Fons transitori

En aquest breu apartat es vol il·lustrar el funcionament i resultats del fons transitori suposant que el model que es proposa s'hagués establert l'any 2014 mitjançant l'observació de quin hauria estat la seva evolució en els anys posteriors, fins al 2018. Evidentment, l'evolució de la recaptació de les Comunitats en part es deu a la despesa autonòmica possible amb l'actual model de finançament, de manera que l'establiment del nou amb fons transitori crearia una situació diferent de manera que aquesta evolució hauria estat diferent. Per tant, aquest és únicament un exercici que vol il·lustrar el funcionament del fons. Es realitza en base a una compensació total, tot i que, evidentment, i per assegurar que els saldos de l'Estat no es deterioreen en excés (com s'analitza en el següent apartat), podria optar per un anivellament parcial.

Primer, s'estableix quin és el finançament (nominal, ajustant per tributs tradicionals cedits i a competències homogènies) de totes les Comunitats a l'any 2014 i quin seria amb el model proposat. Es determina quines són les Comunitats que hi surten perdent, que són les que rebran aquest fons (l'exercici es realitza en la proposta sense forals).

Aquest finançament per càpita s'actualitza segons la inflació en els anys següents, ja que el propòsit del fons és que puguin mantenir els seus nivells de despesa fins que el finançament per càpita que els proporcioni el model proposat convergeixi amb el finançament per càpita amb el model actual l'any 2014. Posteriorment, aquesta xifra es multiplica pel número d'habitants, quelcom que permet determinar el finançament global necessari per mantenir el nivell de despesa.

Taula 9. Finançament manteniment nivells 2014 i finançament model proposat

	finançament manteniment nivell [1]					finançament model proposat [2]				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
Catalunya						19.421	18.925	20.181	21.175	23.165
Galícia	6.685	6.597	6.544	6.658	6.751	5.705	5.523	5.710	5.926	6.521
Andalusia	17.375	17.273	17.219	17.536	17.822	15.786	15.341	16.266	16.935	18.381
Astúries	2.588	2.546	2.522	2.548	2.571	2.255	2.172	2.273	2.348	2.530
Cantàbria	1.577	1.554	1.541	1.566	1.593	1.342	1.294	1.346	1.401	1.512
Rioja	876	867	861	876	890	735	711	751	782	848
Múrcia	2.989	2.972	2.961	3.018	3.077	2.878	2.806	2.954	3.094	3.345
València						10.571	10.328	10.679	11.247	12.272
Aragó	3.271	3.229	3.198	3.256	3.310	3.121	3.012	3.173	3.303	3.586
Castella La Manxa	4.823	4.731	4.667	4.739	4.816	4.028	3.888	4.012	4.199	4.518
Canàries						5.054	4.908	5.373	5.552	6.092
Extremadura	2.902	2.860	2.839	2.866	2.891	1.995	1.922	2.030	2.094	2.256
Balears						2.885	2.820	3.003	3.160	3.465
Madrid						18.360	17.816	18.989	19.882	21.827
Castella i Lleó	6.328	6.213	6.128	6.203	6.267	5.536	5.382	5.621	5.780	6.225
total reben fons	49.413	48.841	48.479	49.266	49.989	43.382	42.052	44.135	45.861	49.723
total Règim Comú						99.674	96.849	102.359	106.879	116.543

Font: Elaboració pròpia a partir de (MHFP, 2016), (MHFP, 2017c), (MH 2018), (MH, 2019), (MH, 2020) i (INE, 2018b).

Nota: Ambdós finançaments són en competències homogènies i fent l'ajustament en els tributs cedits tradicionals per aproximar-los més al seu valor normatiu. El finançament de manteniment es basa amb les competències singulars de l'any 2014. En el càlcul del fons només s'observen les Comunitats que hi perden, però es mostra el finançament del model proposat per totes les Comunitats per, de forma sintètica, mostrar el resultat de la proposta per tots els anys i no només el 2018.

El fons transitori consisteix en la diferència entre aquesta quantitat i el finançament que obtinguin del model proposat. Per tant, és un fons vertical en el qual l'Estat aporta els recursos.

En ser un període de fort creixement econòmic i de la recaptació, les Comunitats van augmentant la seva recaptació i, per tant, augmenten els recursos que els assigna el model proposat, de manera que el fons transitoris s'haurien anat reduint, d'uns 6mil milions l'any 2014 a uns 1,4 mil milions l'any 2018.

Algunes Comunitats, Andalusia, Murcia i Aragó, haurien deixat de necessitar el fons transitori durant el període, i la resta, l'any 2018, estan pròximes de deixa'l de

necessitar-lo. La excepció seria Extremadura. El model proposat la penalitza molt (perquè es beneficia molt del model actual), de manera que, a l'any 2018, el model encara li proporcionaria un finançament 22 punts percentuals per sota del que li tocaria si s'haguessin mantingut els nivells de 2014.

En anar-se reduint, de forma gradual, els fons transitoris, el finançament efectiu de les Comunitats aniria convergint al model proposat, com s'observa en els gràfics del final de l'apartat (que, com la taula, serveixen per observar els resultats del model proposat en els anys 2014-2017).

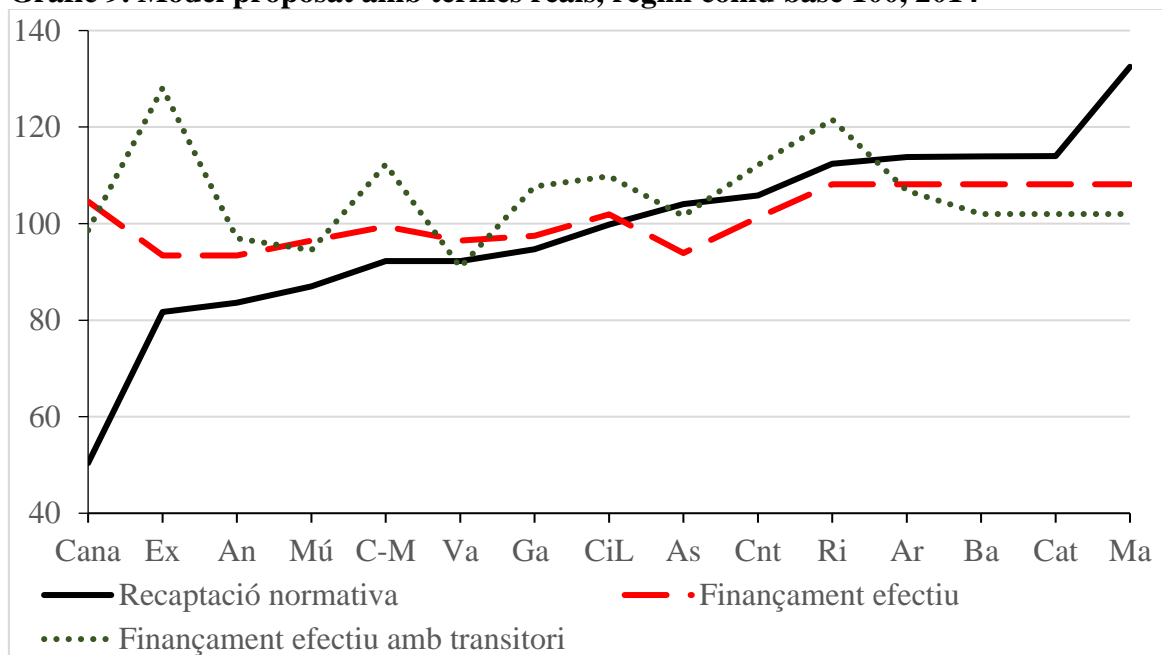
Taula 10. Fons transitori exercicis 2014-2018 i model proposat/manteniment

	fons transitori [1]-[2]*					proposat/manteniment [2]/[1]* en %				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
Catalunya	0	0	0	0	0					
Galícia	979	1.075	835	731	230	85	84	87	89	97
Andalusia	1.589	1.932	953	601	0	91	89	94	97	103
Astúries	333	374	249	200	41	87	85	90	92	98
Cantàbria	235	260	195	165	81	85	83	87	89	95
Rioja	141	156	110	95	42	84	82	87	89	95
Múrcia	111	166	7	0	0	96	94	100	103	109
València	0	0	0	0	0					
Aragó	149	217	25	0	0	95	93	99	101	108
Castella La Manxa	795	842	655	540	298	84	82	86	89	94
Canàries	0	0	0	0	0					
Extremadura	907	938	809	771	635	69	67	71	73	78
Balears	0	0	0	0	0					
Madrid	0	0	0	0	0					
Castella i Lleó	792	831	507	423	42	87	87	92	93	99
total	6031	6790	4344	3527	1369	88	86	91	93	99

Font: Elaboració pròpia a partir de (MHFP, 2016), (MHFP, 2017c), (Ministerio de Hacienda, 2018), (MH, 2019), (MH, 2020) i (INE, 2018b).

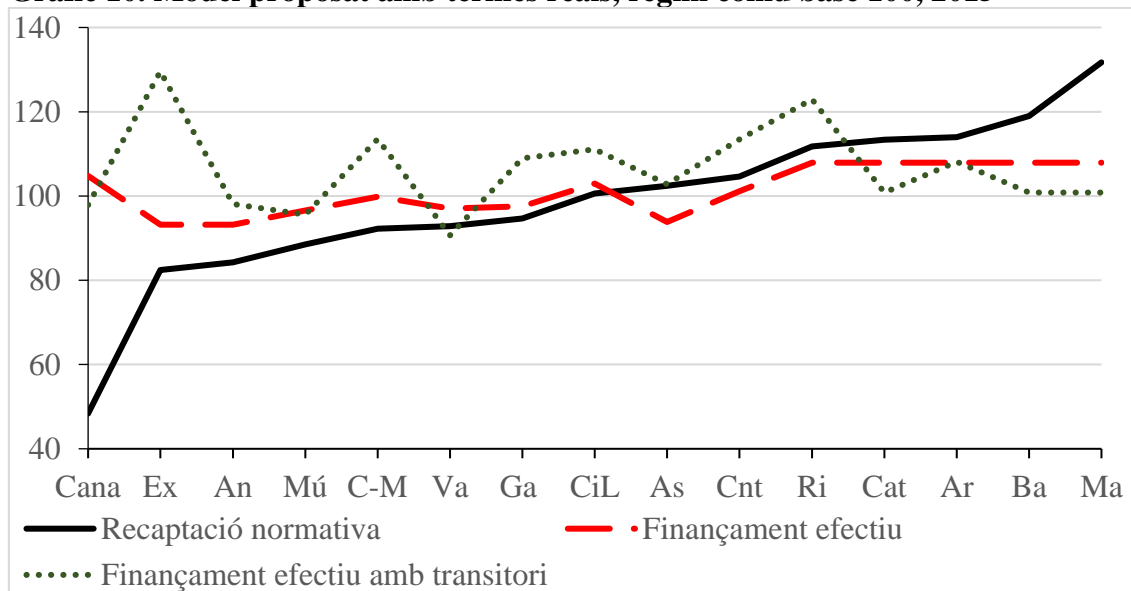
Nota: Els números senyalats amb un asterisc fan referència a les columnes de la taula anterior.

Gràfic 9. Model proposat amb termes reals, règim comú base 100, 2014



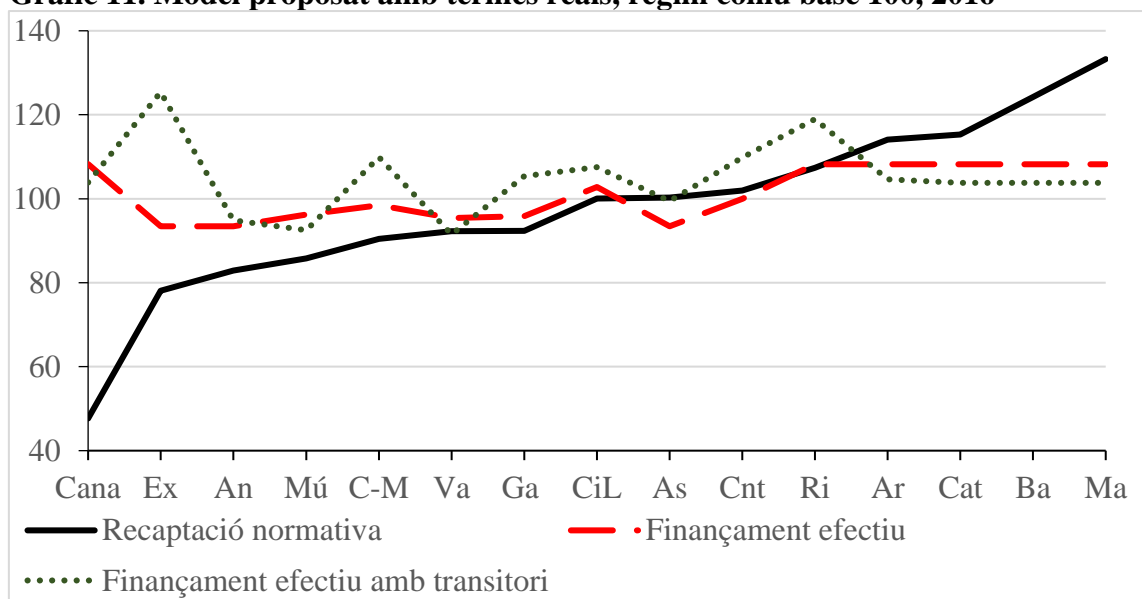
Font: Elaboració pròpia a partir de (MHFP, 2016), (MHFP, 2017c), (Ministerio de Hacienda, 2018), (MH, 2019), (MH, 2020) i (INE, 2018b).

Gràfic 10. Model proposat amb termes reals, règim comú base 100, 2015



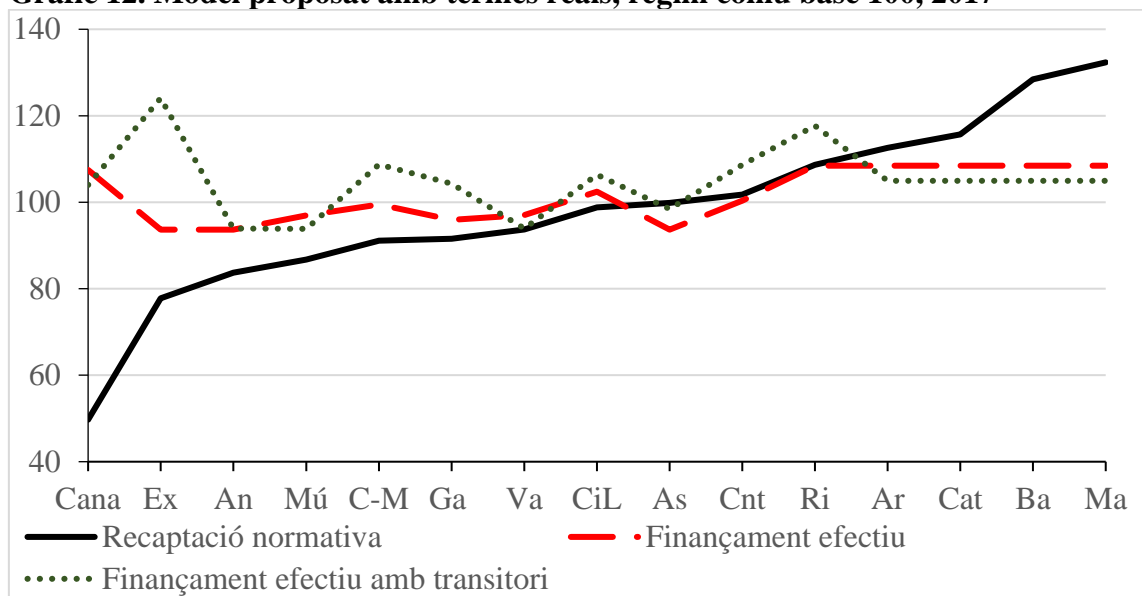
Font: Elaboració pròpia a partir de (MHFP, 2016), (MHFP, 2017c), (Ministerio de Hacienda, 2018), (MH, 2019), (MH, 2020) i (INE, 2018b).

Gràfic 11. Model proposat amb termes reals, règim comú base 100, 2016



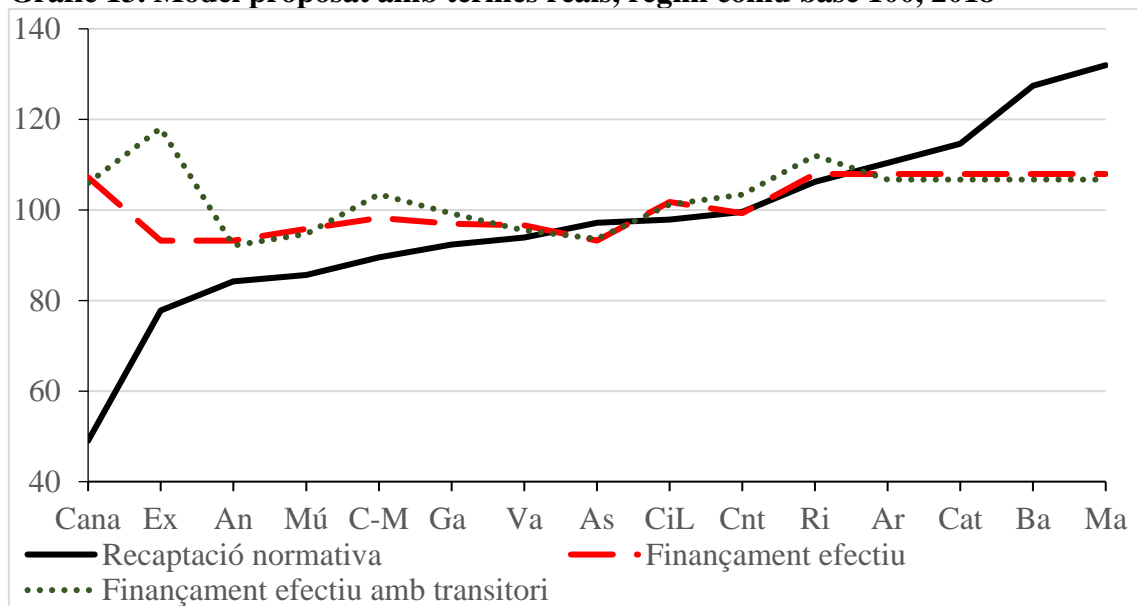
Font: Elaboració pròpia a partir de (MHFP, 2016), (MHFP, 2017c), (Ministerio de Hacienda, 2018), (MH, 2019), (MH, 2020) i (INE, 2018b).

Gràfic 12. Model proposat amb termes reals, règim comú base 100, 2017



Font: Elaboració pròpia a partir de (MHFP, 2016), (MHFP, 2017c), (Ministerio de Hacienda, 2018), (MH, 2019), (MH, 2020) i (INE, 2018b).

Gràfic 13. Model proposat amb termes reals, règim comú base 100, 2018



Font: Elaboració pròpia a partir de (MHFP, 2016), (MHFP, 2017c), (Ministerio de Hacienda, 2018), (MH, 2019), (MH, 2020) i (INE, 2018b).

3.3. Saldo de l'Administració Central en cada model

Les diferents propostes, tant en el model només amb Comunitats de règim comú com amb totes, haurien de ser sostenibles financerament per l'Estat. El seu saldo és la diferència entre la participació en els impostos cedits en la seva part, i totes les despeses que té contribuïnt als diferents fons. En aquest anàlisi no es comptabilitza el REF canari, ja que no forma part del SFA (com que en el model proposat es manté, tampoc afecta en els saldos).

D'haver aplicat el model proposat base en els anys 2014-2018 sense compensacions, l'Administració Central hauria obtingut entre 305 i 3.409 mil milions d'euros més, segons les simulacions efectuades abans vistes, que els que ha obtingut amb el sistema actual. Per tant, l'aplicació de la proposta li és profitosa. Però, si l'Estat hagués realitzat la compensació completa pel finançament anterior de les CCAA que perdien finançament, la diferència s'hauria situat entre 5.726 i 7.795 milions d'euros. La participació de les Comunitats Forals milloraria substancialment el saldo de l'Estat amb les Comunitats de Règim Comú, ja que tot i la compensació a les Comunitats de Règim Comú, hauria obtingut entre 2.789 i 5.693 milions d'euros menys que en model actual. És important puntualitzar que aquesta compensació completa és equivalent a la

transferència del primer any del fons transitori, és a dir, si aquell fos el primer any en què s'ha aplicat el model proposat. Com s'ha mostrat en l'apartat anterior, el fons transitori s'aniria reduint, mentre que la compensació es manté en una proporció similar respecte al finançament total en tots els anys. Si l'Estat realitzés també aquesta compensació a les Comunitats Forals (quelcom que segueix la mateixa lògica de facilitar la transició al nou model), els saldos inicials serien lleugerament menys favorables que en la proposta sense incloure'ls, en concret el saldo seria entre 7.131 i 10.419 milions menys que en el model actual. Tot i això, a mesura que el fons transitori s'anés reduint, els saldos de l'Estat anirien convergint a uns nivells lleugerament més alts que en l'actualitat, sobretot si s'inclouen les Comunitats Forals.

En conclusió, el model base proposat és financerament sostenible i només podria ser complicat de sufragar si volgués compensar a les Comunitats que hi perden mitjançant el fons transitori. Tot i així, com que aquest es va reduint de manera gradual, seria una situació que s'aniria corregint.

Taula 11. Balanç estat sistema de finançament actual i proposats per tots els anys analitzats

Model actual									
Participació estat impostos cedits	Aportació a FG	FSG i altres fons verticals	Saldo estat sense estalvi comp. singulars	comp. singulars	recursos final estat				
2014	70.696	-8.289	-5.547	56.859	5.849	62.709			
2015	68.929	-8.570	-6.203	54.157	6.047	60.204			
2016	72.247	-8.140	-6.007	58.099	5.745	63.843			
2017	74.785	-7.885	-6.151	60.749	5.564	66.313			
2018	81.556	-8.792	-6.808	65.956	6.204	72.161			
Model proposat base									
Participació estat impostos cedits	Aportació fons màxims i mínims	Aportació competències cedides	Saldo estat sense estalvi comp. singulars	comp. singulars	recursos final estat	Diferència	cost mantenir despesa a règim comú	diferència total	
2014	64.146	-1.132	-5.849	57.164	5.849	63.013	305	-6.031	-5.726
2015	64.913	-1.300	-6.047	57.566	6.047	63.613	3.409	-10.741	-7.332
2016	67.546	-948	-5.745	60.854	5.745	66.599	2.756	-9.079	-6.323
2017	69.261	-790	-5.564	62.907	5.564	68.471	2.158	-7.941	-5.782
2018	75.000	-1.375	-6.206	67.419	6.206	73.625	1.463	-9.258	-7.795
Model proposat amb forals									
Participació estat impostos cedits	Aportació fons màxims i mínims	Aportació competències cedides	Saldo estat sense estalvi comp. singulars	comp. singulars	recursos final estat	Diferència	cost mantenir despesa a règim comú	diferència total	
2014	64.146	832	-5.849	59.128	5.849	64.977	1.964	-4.754	-2.789
2015	64.913	1.304	-6.047	60.170	6.047	66.218	2.604	-7.524	-4.920
2016	67.546	603	-5.745	62.404	5.745	68.149	1.550	-7.243	-5.693
2017	69.261	1.774	-5.564	65.471	5.564	71.035	2.564	-5.981	-3.417
2018	75.000	1.722	-6.206	70.516	6.204	76.720	3.096	-6.983	-3.887

Font: Elaboració pròpia a partir de (MHFP, 2016), (MHFP, 2017b), (MH, 2018), (MH, 2019), (MH, 2020), (De La Fuente, 2016), (De La Fuente, 2017b), (De La Fuente, 2018), (De la Fuente 2019), (De La Fuente, 2020), (MHFP, 2017), (SEPG, 2014), (SEPG, 2015), (SEPG, 2016), (SEPG, 2017), (SEPG, 2018), (Navarra, 2015), (Navarra, 2017) (Navarra, 2018), (Gobierno Vasco, 2015), (Gobierno Vasco, 2017), (Gobierno Vasco, 2019).

4. Conclusions

El sistema actual, que és reconegudament molt complex i desnordat, realitza un repartiment de recursos entre Comunitats que, en deure's en gran mesura a motius polítics, té resultats econòmics sovint arbitraris. Així, hi ha moltes diferències en finançament per càpita, sobretot si s'analitza en termes reals, que son difícilment justificables, i el sistema no redistribueix de forma consistent, sinó que beneficia a certes Comunitats, amb un cert biaix en favor d'unes poques i de manera sistèmica. L'indicador de despesa relativa del model, la població ajustada, que en sí ja presenta seriosos problemes metodològics, només es té en compte al primer dels fons instrumentat, creant una aparença de convergència que desapareix per l'acció dels fons verticals posteriors i garants del status quo. Les Comunitats més riques del règim comú, paradoxalment, presenten un finançament real per càpita baix, quelcom agreujat, en el cas de Catalunya, per haver assumit moltes competències que no son comunes a les de la resta de CC.AA. Al mateix temps, dos de les Comunitats més riques d'Espanya, País Basc i Navarra, no participen del sistema i presenten nivells de finançament molt més elevats.

El model presentat en aquest treball, basat en la capacitat fiscal i que segueix els treballs inicials de Lopez Casanovas (vot articular a la Comissió d'Experts de Reforma del Finançament, ob cit), confronta aquelles problemàtiques a través de:

- Transferències horitzontals senzilles i transparents: Les transferències entre Comunitats es regeixen per dos fórmules preestablertes i pactades, tals com aquí hem vist.
- Reducció de la intervenció del govern central en l'anivellament horitzontal, més enllà dels acords establerts i més en les decisions sobre els fondos verticals, en bona part també a partir dels seus recursos propis; així a l'equilibri dels límits preestablerts en el finançament per càpita real entre CC.AA. de diferent signes, i a les decisions de graduar o no la clàusula del status quo, o en la condonació de contribucions a la solidaritat per part de les Comunitats Forals. Les participacions, a més, deixen d'estar regides per càlculs i actualitzacions complexes, i correspon a la diferència del rang de de màxims i mínims predeterminats, tot i preservant la ordinalitat, i al finançament de les competències singulars, a calcular amb caràcter anual

- Garanteix la responsabilitat fiscal: la despesa disponible per Comunitat depèn en un grau molt superior a l'actual de la seva recaptació. Això ho fa incomplint d'entrada la clàusula de status quo que ha imperat en les diferents reformes que s'han realitzat, i permetent la ordinalitat.
- Atorga més equitat en la despesa: les diferències resultants del model en finançament per càpita entre Comunitats són molt inferiors que les del sistema actual, sobretot si s'inclouen els forals.

Com a feblesa del model assenyalem que l'actuació del fons de progressivitat pot causar l'incompliment del criteri d'ordinalitat quan el fons de màxims i mínims no ho corregeixin suficientment. Davant d'això, es proposa que la participació en aquest fons cessi, total o parcialment, quan el resultat global del model implica un incompliment del criteri d'ordinalitat, com a clàusula final de protecció.

En resum, el model proposat és una proposta sòlida per substituir el model actual i corregir-ne les seves múltiples deficiències en el trànsit del vell model basat en una més que discutible estimació central de les necessitats fiscals de les CC.AA. amb un en el que la capacitat i la responsabilitat fiscal guany pes per a la millor utilització dels recursos públics en mans de les CC.AA.

5. Bibliografia

- Conselleria de Coneixement, D. d'Economia i. (2015). Anàlisi del model de finançament de les comunitats autònomes (2009-2013). *Monografies, Núm. 18*.
- Costa, À., García, J., López, X., & Raymond, J. L. (2015). Estimació de les paritats de poder adquisitiu per a les comunitats autònomes espanyoles. *Monografies, Núm.17*.
- Costa, A., Garcia, J., Raymond, J.-L., & Sanchez-Serra, D. (2019). Subnational purchasing power of parity in OECD countries: Estimates based on the Balassa-Samuelson hypothesis. *OECD Regional Development Working Papers 2019/12*.
- De la Fuente, Á. (2010). ¿ Está bien calculado el cupo?. En *Jornada sobre el Régimen de financiación foral* (pp. 1-45). Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- De La Fuente, Á. (2016). La liquidación de 2014 del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común. FEDEA, *Estudios Sobre La Economía Española-2016/29*.
- De La Fuente, Á. (2017a). El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión. *Hacienda Publica Española, 223*, 133–189.
- De La Fuente, Á. (2017b). La liquidación de 2015 del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común. FEDEA, *Estudios Sobre La Economía Española. -2017/17*
- De La Fuente, Á. (2020). La liquidación de 2018 del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común. FEDEA, *Estudios Sobre La Economía Española-2020/23*
- Gobierno Vasco. (2015). Recaudación de las Diputaciones Forales por tributos concertados años 2014 y 2015.
- Gobierno Vasco. (2017). Recaudación de las Diputaciones Forales por tributos concertados años 2016 y 2017.
- Gobierno Vasco. (2019). Recaudación de las Diputaciones Forales por tributos concertados años 2018 y 2019, 2019.
- Hacienda Foral de Navarra. (Navarra, 2015). Información mensual de los principales ingresos del año diciembre 2014 y 2015.
- Hacienda Foral de Navarra. (Navarra, 2017). Memoria Presupuestos Generales De Navarra 2017.
- Hacienda Foral de Navarra. (Navarra, 2018). Información mensual de los principales ingresos del año diciembre 2018.
- Instituto Nacional de Estadística. (INE, 2017). Boletín de Prensa. Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF), 2017.
- Instituto Nacional de Estadística. (INE, 2018a). Encuesta Trimestral de Coste Laboral (ETCL). 2014-2018 Coste laboral según sus componentes.

- Instituto Nacional de Estadística. (INE, 2018b). IPC por comunidades autónomas, 2014-2018.
- López Casanovas, G., & Rosselló Villalonga, J. (2018). A propósito “El cálculo de las necesidades de gasto regionales: Notas para la discusión” de Ángel de la Fuente, publicado en el no 223-(4/2017). *Hacienda Pública Española*, 225(2), 167–174.
- López Casanovas, G., & Padró, M. (2000). L’índex de capacitats territorials de compra i l’espai social de Catalunya. *El Clip Institut d’Estudis Autònoms*.
- Ministerio de Hacienda y Función Pública. (MHFP,2016). Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergència autonómica, regulados en la ley 22/2009, de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2014-2017.(MHFP,2017). (MH,2018). (MH,2019)
- Ministerio de Hacienda y Función Pública. (MHFP,2017a). *Informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*.
- Ministerio de Hacienda y Función Pública. (MHFP,2017b). *Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas*.
- Ministerio de Hacienda. (MH,2020). Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergència autonómica, regulados en la ley 22/2009, de 18 de diciembre, del ejercicio 2018.
- Monasterio Escudero, C. A. (2010). Federalismo fiscal y sistema foral: ¿Un concierto desafinado? *Hacienda Pública Española*, 59–103.
- Olson, M. (1969). American Economic Association The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *The American Economic Review*, 59(2), 479–487.
- Pascual Arzo, P., Gómez Gómez-Plana, A., & Rios Ibáñez, V. (2019). Estudio sobre la estimación de la economía sumergida y diagnóstico del fraude fiscal en Navarra en el periodo 2006-2016.
- Peñas, S. L. (2018). *Economía Sumergida Y Fraude Fiscal En España: ¿Qué Sabemos? ¿Qué Podemos Hacer?* (Funcas, Ed.). Madrid.
- Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. (SEPG, 2014). Presupuestos Generales del Estado 2014, Ingresos del Estado. (SEPG, 2015). (SEPG, 2016). (SEPG, 2017). (SEPG, 2018).
- Vilalta, M. (2015). La equidad horizontal en el modelo de financiación autonómica: un análisis del grado de progresividad. *Papeles de Economía Española (FUNCAS)*.
- Zubiri, I. (2015). Un análisis del Sistema Foral de la Comunidad Autónoma del País Vasco y sus ventajas durante la crisis. *Papeles de Economía Española*, 143, 205–223.

Annex 1

Càlcul de Fons anivellament horitzontal i fons de màxims i mínims

Aquesta proposta és, bàsicament, la mateixa que la principal del treball però sense el fons de compensació de les competències singulars. La diferència, però, és l'assignació de recursos. La participació de les Comunitats en l'IRPF és del 100% enlloc del 75% i en els impostos indirectes del 23,7% enlloc del 40%. Primer s'analitza el cas en què els límits són els mateixos que en el treball, és a dir 95-110 i, després el cas en què el límit inferior és de 93.

Com s'ha esmentat, el fons horitzontal no implica cap transferència de l'Estat i el fons de màxims i mínims acostuma implicar una transferència negativa però reduïda per l'Estat, aquest obté un saldo positiu. Pel contrari, les Comunitats més riques participen en 2 fons horitzontals (el de màxims i mínims, bàsicament, és un fons horitzontal en que les diferències positives o negatives són aportades/rebudes per l'Estat), de manera que els seus saldos són menys favorables.

Si l'anivellament és fins al 95%, el saldo global és de -1,97% i el balanç de l'Estat és molt equilibrat, lleugerament positiu si no compensació i negatiu si sí.

Simulació amb cessió del 100% de l'IRPF i 23,7% en impostos indirectes i límits 95-110

Taula 1A. Finançament total a competències homogènies, 2018

	Recaptació normativa	Fons anivellament horitzontal IRPF/PIB	Fons de Garantia de Màxims i mínims de finançament	Finançament normatiu [4]=[1]-[2]- [3]	Diferència model actual [5]	Diferència en % [6]
	[1]	[2]	[3]	[3]	[5]	[6]
Catalunya	25.748	-1.292	-1.512	22.944	151	0,66
Gàlícia	6.193	572	280	6.896	-1.188	-14,69
Andalusia	16.203	2.085	3.573	21.400	-265	-1,22
Astúries	2.684	-105	102	2.624	-388	-12,88
Cantàbria	1.518	31	0	1.549	-464	-23,06
Rioja	850	51	0	901	-176	-16,30
Múrcia	2.899	548	409	3.774	187	5,22
València	11.855	751	336	12.669	567	4,69
Aragó	3.708	277	-34	3.951	-60	-1,51
C. la Manxa	3.979	635	671	5.173	-271	-4,97
Canàries	3.402	645	1.500	5.431	-317	-5,51
Extremadura	1.786	429	582	2.738	-504	-15,54
Balears	4.050	40	-682	3.408	-74	-2,13
Madrid	29.156	-5.132	-4.165	19.859	1.364	7,37
C. i Lleó	5.918	465	0	6.383	-970	-13,19
Règim Comú	119.948	0	1.059	119.701	-2.407	-1,97

Font: Elaboració pròpia a partir de (MH, 2020) i (De La Fuente, 2020).

Taula 2A Finançament nominal per càpita i nominal i real règim comú=100, 2018

	per càpita		base 100			
	recaptació normativa	Finançament normatiu	Recaptació normativa		Finançament normatiu	
			nominal	real	nominal	real
Catalunya	3388	3019	123	117	109	103
Galícia	2292	2607	84	89	94	101
Andalusia	1932	2607	70	80	94	107
Astúries	2610	2607	95	96	94	95
Cantàbria	2615	2670	95	97	96	98
Rioja	2694	2855	98	105	103	110
Múrcia	1960	2607	71	80	94	106
València	2388	2607	87	91	94	98
Aragó	2833	3019	103	108	109	114
C. la Manxa	1963	2607	72	84	94	111
Canàries	1599	2607	58	58	94	94
Extremadura	1665	2607	61	71	94	111
Balears	3588	3019	131	123	109	102
Madrid	4432	3019	161	140	109	95
C. i Lleó	2457	2649	90	94	96	100
Règim comú	2744	2769	100	100	100	100
Desviació estàndard	769,6	184,9	28,0	20,9	6,7	6,5

Font: Elaboració pròpia a partir de (MH, 2020) i (De La Fuente, 2020).

Taula 3A. Balanç de l'Estat, 2014-2018

	Participació estat		Saldo de l'estat sense estalvi		recursos finals de l'estat	Diferència	cost mantenir despesa a règim comú	Diferència total
	impostos cedit	Aportació Fons	comp. singulars	comp. singulars				
2014	57.852	-953	56.899	5.849	62.748	40	-2.476	-2.436
2015	61.288	-934	60.354	6.047	66.402	6.197	-6.330	-133
2016	63.470	-916	62.554	5.745	68.298	4.455	-4.960	-505
2017	64.249	-938	63.311	5.564	68.875	2.563	-3.720	-1.157
2018	69.418	-1.059	68.359	6.204	74.563	2.402	-4.066	-1.664

Font: Elaboració pròpia a partir de (MH, 2020) i (De La Fuente, 2020).

Si el límit inferior baixa al 93%, el saldo de les Comunitats que estan per sota és lleugerament menor, quelcom que fa que en global el finançament sigui un 3,01% més baix, ja que el saldo del fons de màxims i mínims és negatiu, és a dir, l'Estat rep una transferència positiva. Això fa que el balanç de l'Estat sigui molt equilibrat.

Simulació amb cessió del 100% de l'IRPF i 23,7% en impostos indirectes i límits

93-110

Taula 4A. Finançament total a competències homogènies, 2018

	Recaptació normativa	Fons anivellament horitzontal IRPF/PIB	Fons de Garantia de Màxims i mínims de finançament	Finançament normatiu [4]=[1]-[2]- [3]	Diferència model actual	Diferència en %
	[1]	[2]	[3]	[3]	[5]	[6]
Catalunya	25.748	-1.292	-1.512	22.944	151	0,66
Galícia	6.193	572	131	6.896	-1.336	-16,23
Andalusia	16.203	2.085	3.112	21.400	-725	-3,28
Astúries	2.684	-105	46	2.624	-444	-14,48
Cantàbria	1.518	31	0	1.549	-464	-23,06
Rioja	850	51	0	901	-176	-16,30
Múrcia	2.899	548	328	3.774	106	2,89
València	11.855	751	63	12.669	295	2,38
Aragó	3.708	277	-34	3.951	-60	-1,51
C. la Manxa	3.979	635	559	5.173	-382	-6,88
Canàries	3.402	645	1.384	5.431	-433	-7,39
Extremadura	1.786	429	523	2.738	-563	-17,04
Balears	4.050	40	-682	3.408	-74	-2,13
Madrid	29.156	-5.132	-4.165	19.859	1.364	7,37
C. i Lleó	5.918	465	0	6.383	-970	-13,19
Règim Comú	119.948	0	-247	119.701	-3.712	-3,01

Font: Elaboració pròpia a partir de (MH, 2020) i (De La Fuente, 2020)

Taula 5A. Finançament nominal per càpita i nominal i real règim comú=100, 2018

	per càpita		base 100			
	recaptació normativa	Finançament normatiu	Recaptació normativa		Finançament normatiu	
			nominal	real	nominal	real
Catalunya	3388	3019	123	117	110	104
Galícia	2292	2552	84	89	93	100
Andalusia	1932	2552	70	80	93	106
Astúries	2610	2552	95	96	93	94
Cantàbria	2615	2670	95	97	97	99
Rioja	2694	2855	98	105	104	111
Múrcia	1960	2552	71	80	93	104
València	2388	2552	87	91	93	97
Aragó	2833	3019	103	108	110	116
C. la Manxa	1963	2552	72	84	93	109
Canàries	1599	2552	58	58	93	93
Extremadura	1665	2552	61	71	93	110
Balears	3588	3019	131	123	110	103
Madrid	4432	3019	161	140	110	96
C. i Lleó	2457	2649	90	94	97	101
Règim comú	2744	2739	100	100	100	100
Desviació estàndard	769,6	208,2	28,0	20,9	7,6	6,7

Font: Elaboració pròpia a partir de (MH, 2020) i (De La Fuente, 2020).

Taula 6A. Balanç de l'Estat, 2014-2018

	Participació estat		Saldo de l'estat sense estalvi		recursos finals de l'estat	Diferència	cost mantenir despesa a règim comú	Diferència total
	impostos cedits	Aportació Fons	comp. singulars	comp. singulars				
2014	57.852	189	58.041	5.849	63.890	1.182	-2.809	-1.627
2015	61.288	77	61.365	6.047	67.413	7.208	-6.739	469
2016	63.470	229	63.699	5.745	69.443	5.600	-5.392	208
2017	64.249	266	64.515	5.564	70.079	3.766	-4.071	-305
2018	69.418	247	69.664	6.204	75.869	3.708	-4.446	-738

Font: Elaboració pròpia a partir de (MH, 2020) i (De La Fuente, 2020).

Ajustament IVA, anivellament vertical i fons de màxims i mínims

La recaptació d'IVA s'assigna seguint un índex de consum relatiu que elabora l'INE que pretén solucionar els problemes propis d'assignació d'aquest impost. Malgrat això, hom podria pensar que per criteris de solidaritat l'assignació final de l'impost hauria de ser segons població. Per tant, s'ajusta l'IVA segons el pes en població de la Comunitat

en el conjunt del règim comú (excepte Canàries que no participa de l'IVA en tenir el seu propi impost).

Aquest ajustament implica un saldo negatiu per les Comunitats relativament més riques, especialment Madrid, Catalunya i Balears, quelcom que acaba implicant que els seus nivells de finançament siguin inferiors que sense fer aquest ajustament. En global, el finançament de les Comunitats augmenta un 10,03% i el saldo de l'Estat és bastant desfavorable.

Simulació amb cessió del 100% de l'IRPF i 23,7% en impostos indirectes i límits 95-110

Taula 7A. Finançament total a competències homogènies, 2018

	Recaptació normativa	Ajustament IVA per població	Fons anivellament vertical	Fons de Garantia de Màxims i mínims de finançament	Finançament normatiu	Diferència model actual	Diferència en %
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]=[1]-[2]-[3]-[4]	[6]	[7]
Catalunya	25.748	-292	0	0	25.455	2.663	11,68
Galícia	6.193	85	1.137	573	7.988	-244	-2,97
Andalusia	16.203	521	6.288	1.777	24.788	2.663	12,03
Astúries	2.684	10	128	218	3.040	-29	-0,94
Cantàbria	1.518	-8	83	123	1.715	-298	-14,79
Rioja	850	4	12	67	933	-143	-13,32
Múrcia	2.899	88	1.071	313	4.371	703	19,18
València	11.855	73	1.695	1.052	14.675	2.300	18,59
Aragó	3.708	-18	0	179	3.869	-142	-3,55
C. la Manxa	3.979	117	1.467	430	5.992	437	7,87
Canàries	3.402	0	2.438	451	6.290	426	7,27
Extremadura	1.786	95	1.064	227	3.172	-129	-3,91
Balears	4.050	-187	0	0	3.863	381	10,93
Madrid	29.156	-498	0	-6.140	22.519	4.023	21,75
C. i Lleó	5.918	10	684	511	7.123	-230	-3,13
Règim Comú	119.948	0	16.065	-218	135.794	12.381	10,03

Font: Elaboració pròpia a partir de (MH, 2020) i (De La Fuente, 2020).

Taula 8A. Finançament nominal per càpita i nominal i real règim comú=100, 2018

	per càpita		base 100			
	recaptació normativa	Finançament normatiu	Recaptació normativa		Finançament normatiu	
			nominal	real	nominal	real
Catalunya	3349	3349	123	117	108	102
Galícia	2324	2956	84	89	95	102
Andalusia	1995	2956	70	80	95	108
Astúries	2620	2956	95	96	95	96
Cantàbria	2602	2956	95	97	95	97
Rioja	2707	2956	98	105	95	102
Múrcia	2020	2956	71	80	95	107
València	2403	2956	87	91	95	99
Aragó	2820	2956	103	108	95	100
C. la Manxa	2021	2956	72	84	95	112
Canàries	1599	2956	58	58	95	95
Extremadura	1753	2956	61	71	95	112
Balears	3422	3422	131	123	110	103
Madrid	4357	3423	161	140	110	96
C. i Lleó	2461	2956	90	94	95	100
Règim comú	2744	3107	100	100	100	100
Desviació estàndard	719,9	183,6	28,0	20,9	5,9	5,5

Font: Elaboració pròpia a partir de (MH, 2020) i (De La Fuente, 2020).

Taula 9A . Balanç de l'Estat, 2014-2018

	Participació estat		Saldo de l'estat sense estalvi		recursos finals de l'estat	Diferència	cost mantenir despesa a règim comú	Diferència total
	impostos cedit	Aportació Fons	comp. singulars	comp. singulars				
2014	57.852	-12.696	45.156	5.849	51.005	-11.703	-295	-11.998
2015	61.288	-11.855	49.434	6.047	55.481	-4.723	-3.204	-7.927
2016	63.470	-13.723	49.747	5.745	55.492	-8.352	-1.948	-10.300
2017	64.249	-14.537	49.712	5.564	55.276	-11.037	-1.079	-12.115
2018	69.418	-15.846	53.571	6.204	59.776	-12.385	-1.216	-13.601

Font: Elaboració pròpia a partir de (MH, 2020) i (De La Fuente, 2020).

Últims Títols de la Col·lecció Health Policy Papers:

López Casasnovas, G; Jovell Codina, P; "Finançament autonòmic. Valoració del sistema actual i càlcul d'un sistema basat en la capacitat fiscal" Col·lecció Health Policy Papers 2020-16_GL_PJ.

López Casasnovas, G; Pifarré Arolas, H; "Healthcare systems: organization and response to Covid-19" Col·lecció Health Policy Papers 2020-15_GL_HP.

López Casasnovas, G; Pifarré Arolas, H; "The Spanish healthcare system" Health Policy Papers Col·lecció 2020-14 GL_HP.

López-Casasnovas, G; **"El bienestar intergeneracional. Balanç social i paper de l'Estat i de les famílies"** Health Policy Papers Col·lecció 2020-13_GL.

López Seguí, F; **"Medidas de sostenibilidad ambiental en la industria farmacéutica. Una Revisión crítica desde la economía de la salud basada en el enfoque estratégico de la comisión europea."** Col·lecció Health Policy Papers 2020-12.

López-Casasnovas, G; Hernández Aguado, I; **"Tres textos para el día después"** Col·lecció Health Policy Papers 2020-11.

Esteve, M; Gascó, M; Jiménez-Asensio, R; Jiménez, F; Lapuente, V; Longo, F; López-Casasnovas, G; Manfredi, JL; De la Nuez, E; Del Pino-Matute, E; Ramió, C; Rodríguez, L; Sebastián, C; Vilalta, M; Villoria, M; **"Por un sector público capaz de liderar la recuperación"** Col·lecció Health Policy Papers 2020-10.

López-Casasnovas, G; **"Entender la realidad. Gasto público y fiscalidad. Donde estamos y lo que nos espera"** Col·lecció Health Policy Papers 2020-09_GL.

Panos, K; López-Casasnovas, G; **"Is budget capping a successful macro policy to control drug expenditure? The spanish experience"** Col·lecció Health Policy Papers 2020-08_KP_GL.

López-Casasnovas, G; **"Comparativa de sistemas de salud. Recursos y funcionamiento y valoración ante el test de estrés provocado por el coronavirus 19"** Col·lecció Health Policy Papers 2020-07_GL.

Ibern-Regàs, P; **"La regulació de l'assegurança voluntària de salut"** Col·lecció Health Policy Papers 2020-06_PI.

López-Casasnovas, G; **"El mundo que viene. Entre lo que no acaba de morir y lo que aún está naciendo"** Col·lecció Health Policy Papers 2020-05_GL.

López-Casasnovas, G; **"Reflexions entorn del Covid19"** Col·lecció Health Policy Papers 2020-04_GL.

López-Casasnovas, G; Beiggelman, M; **"La nueva economía de la soledad. Soledad y salud de las personas mayores"** Col·lecció Health Policy Papers 2020-03_GL_MB.

López-Casasnovas, G; **"La malaltia de la sanitat catalana. Finançament i Governança"** Col·lecció Health Policy Papers 2020-02GL.

<https://www.upf.edu/web/cres/health-policy-papers>

