Propuesta de Revisión del Fondo de Compensación Interterritorial

JUAN GONZÁLEZ ALEGRE
Universidad de Málaga

IEHPA
F.P.A. INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE LA HACIENDA PÚBLICA DE ANDALUCÍA, M.P.

Junta de Andalucía
Consejería de Hacienda y Financiación Europea

trabajo de investigación

Propuesta de Revisión del Fondo de Compensación Interterritorial

JUAN GONZÁLEZ ALEGRE
Universidad de Málaga

Departamento de Teoría e Historia Económica, Universidad de Málaga.

Este trabajo de investigación ha sido financiado por la Consejería de Hacienda y Financiación Europea de la Junta de Andalucía, a través de una subvención nominativa prevista en la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021.

Edita:
Fundación Pública Andaluza Instituto de Estudios sobre la Hacienda Pública de Andalucía, Medio Propio
Fundación IEHPA

© De la publicación: IEHPA
www.iehpa.es
ISBN: 978-84-09-37860-9

Diseño y maquetación: Lumen Gráfica SL

ÍNDICE

1. Introducción 7

2. Orígenes y principales hitos del Fondo de Compensación Interterritorial . . . 11

3. La necesidad de una reforma del sistema 17

3.1. El sistema de cálculo del Fondo 19

3.2 La determinación de las CCAA elegibles 21

3.3 Criterios y variables de reparto 21

4. Otras propuestas de reforma 23

4.1 Determinación del importe del Fondo. 25

4.2 Reparto del fondo 26

5. Transferencias intergubernamentales de capital condicionadas: breve descripción de la situación de otros países federales 29

6. Descripción de la propuesta. 35

6.1. Escenario 1: Cooperación 39

6.2. Escenario1 b: Renta per cápita 42

6.3. Escenario 2: Sistema Proporcional 44

7. Análisis 49

7.1. Método de cálculo 51

7.2. Elegibilidad y Reparto 53

8. Análisis de la situación de Andalucía 57

9. Conclusiones 61

Bibliografía 65

APÉNDICE
Distribución porcentual del Fondo de Compensación Interterritorial 69

1

Introducción

1. Introducción

El Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) es unos de los instrumentos fiscales más desconocidos para la población española[1], pese a ser uno de los pocos explícitamente dispuestos por la Constitución Española (CE). En efecto, tras varias menciones al necesario establecimiento de mecanismos de solidaridad e igualdad de acceso a los servicios públicos, el artículo 157 de la CE describe las fuentes de financiación de las Comunidades Autónomas (CCAA) mencionando, en su punto tercero, al FCI, mientras que el artículo 158.2 desarrolla la vocación niveladora del instrumento y su necesaria vinculación a proyectos de inversión. En tanto en cuanto el resto de fuentes de financiación enumeradas por la CE, como es lógico en un texto constitucional, se mencionan como procedimientos generales de financiación con un escaso nivel de detalle[2], se entiende que el legislador quiso explicitar, de manera preferente e inequívoca, la necesaria presencia de este instrumento de convergencia.

Sin embargo, la voluntad política plasmada en los sucesivos desarrollos legislativos y, sobre todo, en los Presupuestos Generales del Estado, ha degradado la importancia del FCI frente a otros instrumentos fiscales, en un entorno de creciente autonomía tributaria de las CCAA y desarrollo de competencias. El FCI, incluidas las transferencias del Fondo Complementario, representan hoy menos de un 0,3% de los ingresos de las CCAA de régimen común[3] en promedio. Desde hace algunos años, diversos representantes, tanto políticos como académicos, vienen subrayando la necesidad de reformar el sistema de financiación autonómica, vigente desde 2009. Sin embargo, pese a que la academia ha resaltado repetidamente la oportunidad de potenciar la importancia del FCI, su prominencia en el debate se ha diluido tanto como su tamaño financiero.

Este trabajo parte de un análisis de las principales virtudes y debilidades del FCI como instrumento de convergencia, observadas tras cuatro décadas de existencia, reformas y estudios. A partir de la información obtenida, se realiza una simulación de posibles reformas del sistema de cálculo y de reparto, que responden de una manera más precisa al objetivo para el que fue creado, o al modo en que este ha sido interpretado por el legislador en el sistema de financiación autonómica. Además de una propuesta concreta, se trata de una reflexión sobre qué principios han de regir el Fondo y los costes y beneficios de incluir variables y matizaciones sobre un sistema de cálculo más sencillo e intuitivo.

---

1 Así lo reflejan, por ejemplo, las estadísticas de "Google Trends" en términos comparativos con temas fiscales similares. Por ejemplo, el tema "Fondos Estructurales de la Unión Europea" es, de media, 7 veces más popular en España.

2 Impuestos cedidos, impuestos propios, operaciones de crédito, etcétera.

3 440 millones en el presupuesto de 2019, sobre unos ingresos no financieros de casi 168 mil millones.

2

Orígenes y principales hitos del Fondo de Compensación Interterritorial

2. Orígenes y principales hitos del Fondo de Compensación Interterritorial

El objetivo de este segundo apartado es describir brevemente los principales hitos que conducen al desarrollo normativo actual del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) para, posteriormente, enumerar las principales propiedades del mismo como instrumento de cohesión. Existe una prolífica literatura examinando los detalles de los sistemas de cálculo que han regido el FCI, en gran parte citada en este estudio, por lo que nos centraremos en mencionar los aspectos que nos serán útiles en nuestro análisis.

Será la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) la que desarrolla por primera vez el mandato constitucional para la creación del FCI estableciendo una dotación mínima anual del 30% de la inversión aprobada en los Presupuestos Generales del Estado. La Ley también determina las variables que regirán el reparto de los fondos, aunque no su ponderación, estableciendo que las normas de reparto habrán de ser revisadas cada cinco años. Curiosamente, la disposición adicional tercera también añade que "El INE [...] elaborará estudios alternativos sobre la ponderación de los distintos criterios de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial".

La Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial matiza o corrige el texto anterior especificando que dicho 30 por ciento[4] se calculará sobre la inversión real nueva civil. Es decir, se excluyen los gastos de defensa y la inversión de reposición de la base de cálculo. El propio preámbulo de la Ley admite que dicha modificación se hace "con el fin de desvincular la cuantía del Fondo de Compensación de las vicisitudes que pueda experimentar la estructura presupuestaria del Estado", es decir, se admite abiertamente la voluntad de aumentar la autonomía presupuestaria del gobierno central. Esta Ley, como la anterior, establece explícitamente que el objetivo del FCI ha de ser financiar proyectos de inversión cuyo objetivo sea contribuir a mitigar la desigualdad territorial de la distribu-

4 Además, la disposición transitoria fija un porcentaje del 40 por ciento para el periodo 1984-1986 añadiendo que: "hasta que finalice el proceso de transferencias a todas las Comunidades, la dotación del Fondo de Compensación Interterritorial no podrá resultar inferior al conjunto de las inversiones reales nuevas vinculadas a los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas."

ción de la renta[5], y también establece la necesaria tutela de la administración central sobre los proyectos propuestos por las Comunidades Autónomas. Se desarrollan las ponderaciones para las distintas variables de reparto[6], de modo que todas las Comunidades Autónomas (CCAA) resultan elegibles en proporción inversa a su renta per cápita y otras variables (saldo migratorio, tasa de desempleo, superficie e insularidad).

El procedimiento de reparto inicialmente fijado se mostró excesivamente beneficioso con las CCAA de renta alta[7], debido especialmente al efecto de la variable saldo migratorio (Fernández Llera y Delgado, 2008), lo cual precipitó la reforma aprobada por la Ley 29/1990, de 26 de diciembre. El nuevo diseño excluye del FCI a las regiones de renta alta, con la excusa del fin del periodo transitorio en la aplicación de la nueva legislación sobre financiación autonómica, y fija como regiones elegibles en los ejercicios 1990 y 1991 a las Comunidades Autónomas de Galicia, Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Murcia, Comunidad Valenciana y Asturias, estableciendo que "para los ejercicios siguientes serán beneficiarias del Fondo las Comunidades Autónomas que, a tal efecto, figuren designadas en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado". Es decir, el legislador designa las 10 CCAA que cumplen los requisitos para ser consideradas regiones Objetivo 1 (Inforegio 2008) en el programa vigente de los Fondos Estructurales de la Unión Europea (Regiones con PIB per cápita inferior al 75% de la media comunitaria), pero sin establecer ninguna norma objetiva de elegibilidad en la legislación. Este grupo de regiones elegibles, junto con la incorporación de Ceuta y Melilla tras ser constituidas como Ciudades Autónomas, continuará vigente hasta la actualidad, pese a los cambios observados en el grupo de regiones de actuación preferente en los diversos periodos programas de los Fondos Estructurales[8]. Esta ley también introduce, para la fórmula de cálculo del importe del fondo, la corrección sobre la base de cálculo (inversión real civil nueva) por el porcentaje de población de las regiones asistidas sobre el total nacional y por el "el índice resultante del cociente entre la renta por habitante media nacional y la renta por habitante de las Comunidades Autónomas partícipes". Como veremos más adelante, esta modificación supone, en la práctica, una nueva reducción de la dotación mínima del Fondo.

La Ley 22/2001 entra en vigor a la par que el reformado sistema de financiación autonómica (que perduraría hasta 2008), y la principal modificación que introduce sería el desdoblamiento del FCI en dos subfondos: el Fondo de Compensación, que responde a los principios generales del FCI y que se dotará con 3/4 del importe total, y el Fondo Complementario, que servirá para financiar gasto corriente asociado a la puesta en marcha de los proyectos de inversión financiados por el primero durante los dos primero años. El sistema de reparto no se modifica ni lo hará en lo sucesivo, a excepción de una mínima corrección introducida por la Ley 23/2009. A continuación, se enumeran algunas de las principales fortalezas del FCI, en particular, y de las transferencias condicionadas de inversión, en general, como instrumento de convergencia. En el apartado siguiente se enumerarán los principales puntos de discrepancia.

---

5 Algunos autores como Lázaro (1991) o Melguizo (1988), que lo considera una disfuncionalidad, señalan que durante los primeros años el FCI tenía como segundo objetivo dotar a la CCAA de nuevas inversiones para afrontar el traspaso de competencias, como de facto parece que ocurrió. Sin embargo, el cuerpo de la ley no hace referencia a este objetivo, que si queda mencionado en el preámbulo. En línea con lo descrito en la nota anterior, se añade transitoriamente la función de "suficiencia" a un instrumento que es genuinamente creado como de convergencia o solidaridad (Herrero y Villar, 1992)

6 No es objetivo de este trabajo el análisis de dichas variables y sus ponderaciones, ricamente estudiados en otros trabajos como, por ejemplo, Fernández Llera y Delgado (2008), Lago-Peñas et al. (2015) o Utrilla de la Hoz y coautores (2017)

7 Inspirando una prolífica producción de estudios académicos "de primera generación" sobre el FCI que, en su mayoría, no se mencionan en este trabajo, al quedar ya superadas las principales conclusiones con la reforma introducida por la Ley 29/1990

8 Quedando únicamente Extremadura entre el grupo de "regiones menos desarrolladas" en el periodo programa 2014-2020, aunque vuelven Andalucía y Castilla La Mancha para el periodo programa 2021-2027

Distribución Funcional. Como bien describen Fernández-Leiceaga y coautores (2013), el principal destino de las transferencias ha sido la construcción de carreteras, seguida de proyectos de educación, vivienda, sanidad o protección del medio ambiente. Con menor relevancia también se han financiado proyectos relacionados con la gestión del agua, proyectos de desarrollo local o de inversiones ligadas al turismo, entre otras.

Condicionalidad. Numerosos estudios[9] han demostrado la utilidad de las transferencias condicionadas para potenciar el nivel de gasto en ciertas áreas de política de especial interés. El actual diseño del FCI reserva para la administración una alta capacidad decisoria sobre los proyectos financiados, que han de ser propuestos por las propias CCAA y pueden formar parte de proyectos conjuntos con otras administraciones. Desde este punto de vista, el FCI se ha percibido tradicionalmente como una transferencia regida por una fuerte condicionalidad. Sin embargo, y como ya describía Lázaro (1991), el reparto del FCI se calcula de manera automática, mientras que, para otros instrumentos similares, la condicionalidad afecta al tamaño del subsidio. Un ejemplo sería la distribución de los fondos europeos, basados en un sistema de copago en el que el nivel del subsidio dependerá de la propia política de la administración subsidiada y su "capacidad de absorción". El sistema actual tiene la virtud de mantener una elevada condicionalidad garantizando también la distribución de fondos de acuerdo a unos criterios objetivos, insensibles a alteraciones discrecionales en el corto plazo.

Instrumento de Cohesión. De la Fuente (2020) explica que el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) fue diseñado para establecerse como el principal instrumento de solidaridad territorial. Por esta razón, fue explícitamente incluido entre los gastos estatales a efectos del cálculo de los gastos a financiar por las Haciendas Forales (conocidos como "competencias no asumidas") de acuerdo con las leyes que rigen el Concierto y el Convenio. Al no desarrollarse realmente el rol de FCI como instrumento de nivelación, a favor de otras vías de entre las que destacan las transferencias horizontales incluidas en el sistema de financiación, además de la falta de transparencia De la Fuente (2020) indica que las Comunidades Forales se ven prácticamente exentas de contribuir a la solidaridad territorial.

9 Vallés y Zárate (2017), Lago-Peñas (2006) o González-Alegre (2010), para el caso de la economía regional española.

3

La necesidad de una reforma del sistema

3. La necesidad de una reforma del sistema

En el apartado anterior se han señalado algunos de los principales aspectos positivos del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) como instrumento de cohesión. En este apartado se trata, por el contrario, de enumerar las principales debilidades -o fuentes de conflicto o discrepancia- que han sido ya, en gran parte, identificadas por estudios previos.

Evidentemente, el estudio se centra en las debilidades identificadas a partir de la reforma de 1990, ya que algunos de los principales defectos de la formulación original del Fondo, fuertemente criticados en su momento, ya fueron corregidos por el sistema actualmente vigente. Se hará una clasificación de los principales puntos de interés en torno a las tres etapas que rigen el reparto del FCI: el cómputo del importe global, la determinación de las Comunidades Autónomas (CCAA) elegibles, y la asignación para cada una de ellas.

3.1. El sistema de cálculo del Fondo

La principal crítica que hacen prácticamente la totalidad de los estudios que analizan la evolución del FCI es la insuficiencia de su dotación[10] así como el elevado grado de discrecionalidad en la determinación del montante anual (Utrilla de la Hoz y coautores 2017, Herrero, Martínez-Vázquez y Murillo 2011). Fernández-Leiceaga y coautores (2013) y Cubel y de Gispert (2010) achacan este comportamiento a la descentralización y a la creciente externalización de actividades de inversión hacia el sector público fundacional y empresarial, fuera del ámbito del presupuesto consolidado. Fernández-Llera y Delgado (2008) coinciden plenamente con esta visión, aunque responsabilizan también a la notable importancia que han tenido los Fondos de Convergencia de la Unión Europea durante las dos primeras décadas de permanencia de España. Se entiende de su análisis que el flujo de incentivos combinado con el proceso de descentralización en marcha pudo llevar al límite la capacidad de absorción de las administraciones subsidiadas, diluyéndose, por ello, el interés político por mantener las garantías financieras del Fondo en el largo plazo.

10 Prácticamente la totalidad de los estudios consultados consideran escasa la dotación del Fondo, muy desde sus inicios. Incluso Melguizo (1988) hace referencia a la mengua sufrida al acabar el periodo transitorio de financiación de las CCAA en 1986.

Cubel y de Gispert (2010), de hecho, coinciden en la necesidad de que el FCI se ha de reforzar ante el decremento del volumen de los Fondos de Convergencia de la UE que se estaba experimentando durante los últimos periodos programa, además de indicar que el, entonces nuevo, sistema de financiación autonómica también necesitaba del refuerzo de este instrumento de cohesión. Fernández-Llera y Delgado (2010), además, apuntan a la elevada volatilidad de la base del cálculo –la inversión real civil nueva- que, por otra parte, puede estar sujeta a interpretación.

Los límites impuestos por la legislación para la dotación del FCI se establecen, actualmente, por la Ley 22/2001, que fija una dotación mínima inicial para el Fondo de Compensación de un 22,5 por ciento de las inversiones reales nuevas de carácter civil[11], lo que supone un límite del 30% para el conjunto de ambos fondos. La cifra de inversiones reales nuevas a la que se refiere la ley, sin embargo, habrá de ser ponderada por la población relativa del conjunto de CCAA beneficiarias del Fondo y por el índice resultante del cociente entre la renta por habitante media nacional y la renta por habitante de las Comunidades Autónomas participantes[12].

En la práctica, y tal como se expresa en los diversos Presupuestos Generales del Estado, la dotación del FCI no se ha llevado nunca a dicho límite inferior, representando, por ejemplo, un 37 % en el año 2018 o un 36% en el año 2010[13]. El límite que propone la Ley se ha encontrado, por tanto, tradicionalmente bastante alejado de las cifras fijadas por la norma, incluso a pesar de la congelación de la dotación para los FCI en los últimos años. Únicamente el presupuesto presentado para el año 2022, que repite la dotación de 432 millones de € vigente desde 2014, se produce un acercamiento hasta el 31% de la inversión real nueva normalizada, aunque esto es debido fundamentalmente al extraordinario incremento de dicha inversión inducida por la inclusión de fondos extraordinarios del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en particular, de dos instrumentos europeos de financiación como son el Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia y el React EU). Solamente un año antes, en 2021, la dotación del FCI representaba un 38,2 % de la inversión real nueva normalizada.

Se trata, por tanto, de un límite legal que tradicionalmente no ha sido efectivo, es decir, que no ha supuesto una verdadera frontera en tanto en cuanto los diferentes presupuestos nunca han reducido la dotación a dicho límite inferior. La dotación final, por tanto, ha supuesto básicamente una decisión del carácter discrecional durante la elaboración de los PGE.

11 Teniendo en cuenta que el FCI se compone del Fondo de Compensación más el Fondo Complementario que se calcula como 1/3 del Fondo de Compensación, dicho límite del 22,5% para el Fondo de Compensación es, de hecho, un límite del 30% para la suma de ambos fondos. A esto habría que sumarle unos pequeños incrementos, del 1,57 % y 1%, para financiar a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y dotar de un complemento a la CCAA de Canarias, respectivamente, que elevan el límite a un 30,771%.

12 Haciendo estas ponderaciones que el límite se sitúe notablemente por debajo de dicho 30 por ciento. Teniendo en cuenta que la población de las CCAA beneficiadas representa aproximadamente un 57 % del total nacional y que el referido cociente entre ambas rentas per cápita se encuentra en torno a 1,2, el límite legal se situaría en torno al 20,1 % (cálculo propio a partir de datos de renta y población publicados por el INE).

13 Datos extraídos de los PGE, desde la entrada en vigor de la Ley 22/2001 se observa que la dotación se enmarca en torno a dichos porcentajes.

3.2. La determinación de las CCAA elegibles

Fernández-Llera y Delgado (2008) revelan que el actual sistema de elección de las CCAA elegibles para acceder al FCI ha ido progresivamente perdiendo sentido a la luz de la evolución de los distintos programas de los Fondos de Convergencia, cuyo criterio de acceso había sido copiado en la Ley 29/1990. Un hito importante para este desacoplamiento se haya en el impacto que ha tenido para la distribución de los Fondos Europeos, y su propio criterio de acceso (renta per cápita inferior al 75% de la media de la UE), el acceso de nuevos estados miembros con un nivel de renta notablemente inferior, provocando con ello un notable endurecimiento del umbral de entrada.

Cubel y de Gispert (2010) son partidarias de utilizar, además de la renta per cápita, un conjunto más amplio de indicadores del nivel de crecimiento potencial y de bienestar, partiendo del supuesto de que la inversión en las CCAA más atrasadas implica incurrir en un coste de oportunidad, ya que se obtendría una rentabilidad normalmente menor de estas inversiones. En cierto modo, coinciden en que la renta per cápita no es el indicador más preciso del nivel de bienestar con Herrero y Villar (1992), que proponen una combinación de la renta per cápita y un indicador de dispersión como alternativa.

En general, resulta difícilmente defendible la utilización de un criterio propuesto a nivel europeo como referencia para una política nacional de este tipo. Cierto es, que el texto de la Ley 29/1990 no menciona expresamente ni la relación con la elegibilidad para los fondos de convergencia de la Unión Europea, ni el criterio utilizado por éstos, del 75% de la renta per cápita media de la UE, sino que establece que serán los presupuestos generales del estado los encargados de incluir la lista de CCAA elegibles cada año. Esto es, negro sobre blanco, no existe un criterio de acceso objetivo, sino que se ha venido prorrogando el *statu quo* propuesto en el año noventa durante las tres décadas siguientes.

3.3. Criterios y variables de reparto

El reparto del Fondo entre las CCAA elegibles se realiza en dos etapas. En la primera etapa (distributiva), se asignan variables y ponderaciones de distribución: 87,5 % para la población, 1,6 % para el saldo migratorio, 1 % para el paro, 3 % a la superficie y 6,9 % a la dispersión. En la segunda etapa, la redistributiva, se multiplica el importe inicial por un coeficiente que depende de la renta per cápita y se incrementa la dotación de Canarias en un 63,1%, que es financiado por un decremento de igual proporción del resto de regiones elegibles[14].

Fernández-Leiceaga y coautores (2013) no son excesivamente críticos con el sistema de reparto actual y proponen un sistema bastante similar, aunque contemplando el acceso a los fondos exclusivamente a las CCAA con una renta per cápita inferior a la media. Sin embargo, sí hacen referencia a que algunas variables son consideradas indicadores de necesidad por el Sistema de Financiación Autonómica, confundiéndose así la función niveladora del Fondo de Garantía del SFA con el objetivo de convergencia de este fondo. Proponen la inclusión de un indicador del "esfuerzo inversor" para evitar la sustitución de fondos propios (crowding-out), aunque no se presenta evidencia de que dicha sustitución pueda estar ocurriendo de manera significativa.

14 No se explicarán los detalles del sistema de reparto actual en este trabajo, ya que están ricamente examinados en muchos de los trabajos citados y no es excesivamente relevante para la comparación con los escenarios propuestos.

Utrilla de la Hoz y coautores (2017) critican las excesivas variaciones interanuales en la participación de cada CCAA, sobre una tabla que efectivamente revela importantes oscilaciones a lo largo del tiempo. Achacan este comportamiento a variables distributivas y redistributivas que provocan una alta variabilidad interanual y que, por tanto, no parecen guardar una excesiva correlación con el nivel de desarrollo regional, que es bastante más estable. También critican la falta de transparencia o, más bien, de planificación en la selección de los proyectos de inversión financiados. Este estudio insiste mucho en la necesidad de implementar medidas de planificación y seguimiento plurianual. También proponen la eliminación del Fondo complementario y dar mayor flexibilidad a los proyectos elegibles, evitando la excesiva orientación actual hacia las infraestructuras.

Fernández-Llera y Delgado (2008) subrayan la ventaja de la transparencia que presentan las variables renta per cápita y población frente a otras, además de ser fácilmente fiscalizables, homogéneas e incluso fáciles de predecir. En el marco legislativo actual, tanto la existencia de las otras variables de ajuste contempladas en la LOFCA 7/2001 (desempleo, tasa población emigrada en los últimos 10 años, superficie territorial, hecho insular y "otros hechos que se estimen pertinentes") como el hecho de que la propia LOFCA proponga revisar la ponderación de esos criterios cada cinco años, sienta la bases para una continua negociación entre las CCAA con mayor influencia política y el gobierno central para incrementar la ponderación de las variables que les son más favorables en cada momento. En línea con el juicio expresado por los autores en Fernández-Llera y Delgado (2010), en cualquier caso, se entiende que lo lógico es acudir a un conjunto de variables reducido, transparente, y debidamente actualizado.

En este sentido, el debate sobre la naturaleza de las variables consideradas y la fórmula utilizada para el reparto se halla pleno de contradicciones. Es evidente que la revisión quinquenal contemplada en la Ley, y defendida por muchos autores[15] genera incentivos al establecimiento de presiones de naturaleza política. También lo es que el uso de múltiples variables correctoras dota de un creciente grado de discrecionalidad al reparto, a pesar de lo cual algunos autores reclaman una mayor alineación del reparto con el objetivo de convergencia del fondo, sin reclamar claramente un mayor protagonismo de la brecha de renta (o indicador equivalente) en el sistema de reparto.

15 Utilla de la Hoz y coautores (2017) incluye el resultado de una interesante encuesta entre académicos que revela algunas de estas contradicciones, además de las propias que se encuentran en los diversos estudios.

4

Otras propuestas de reforma

4. Otras propuestas de reforma

A partir de la reforma introducida por la Ley 29/1990, pero, especialmente, en torno a la entrada en vigor de los últimos Sistemas de Financiación Autonómica (SFA) de 2002 y 2009, han emergido algunos estudios que proponen diversos cambios en los principios que rigen el cálculo y reparto del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI). En este apartado se describen los aspectos más relevantes de dichas propuestas.

4.1. Determinación del importe del Fondo

Lago y coautores (2015) estiman conveniente que la dotación del Fondo siga una senda de crecimiento similar al PIB, y señalan,[16] en Fernández-Leiceaga y coautores (2013), como una debilidad del sistema actual la excesiva volatilidad (comportamiento procíclico) de la cantidad incluida en el Fondo de un año a otro, por lo que proponen un sistema basado en una media móvil sobre un porcentaje fijo de los ingresos no financieros de la Administración. General de Estado. Su objetivo parece ser, por tanto, evitar tanto la volatilidad como el comportamiento procíclico del Fondo.

Fernández-Llera y Delgado (2008) proponen vincular la dotación del Fondo a la evolución del Producto Interior Bruto (PIB), estableciendo el nivel propuesto en torno al 0,5% del PIB. La motivación para fijar precisamente este nivel se haya en que se trata, precisamente, del punto de partida en 1986, cuando se comienza a "sustituir", al menos parcialmente, con los Fondos de Convergencia europeos. En Fernández-Llera y Delgado (2010) profundizan en su propuesta, incorporando una tasa variable sobre el PIB (entre el 0,19% y el 0,5%) que dependa inversamente de la tasa de crecimiento para imponer una dinámica contracíclica. Dicho porcentaje no se dedicaría exclusivamente al FCI, sino que iría dedicado a financiar también el Fondo de Cooperación del Sistema de Financiación Autonómica, cuyo importe sería calculado siguiendo las reglas de cómputo actuales, quedando el resto para el FCI.

16 Se trata de dos versiones similares de la misma propuesta, pero expuesta en dos documentos de distinto tamaño. Añadiendo el segundo trabajo un interesante estudio sobre el comportamiento inversor de las regiones españolas y su relación con las transferencias del FCI. Por ello, se mencionan aquí como trabajos diferentes, aunque contienen prácticamente la misma propuesta de reforma para el FCI.

Mientras que las primeras propuestas señaladas proponen, entre otras cosas, reducir el comportamiento cíclico del Fondo, la última va un paso más allá tratando, incluso, de diseñarlo como un instrumento contracíclico. La propuesta de este trabajo pretende que el FCI se rija por las decisiones de política fiscal que –en sentido amplio- determine el Gobierno central. Se parte del principio de que incrementar la rigidez de algunas partidas del Presupuesto puede afectar a la libertad del Estado para utilizar otros instrumentos en coyunturas de dificultad económica. Aunque se comparta la visión general de que las políticas fiscales han de intentar compensar los vaivenes del ciclo económico, no tienen que ser necesariamente las partidas de inversiones las que gobiernen esta reacción.

4.2. Reparto del Fondo

Como se indica en la Tabla 1, la mayoría de los autores proponen el acceso al FCI de las CCAA cuya renta per cápita sea inferior a la media, aunque también se propone, incluso, el acceso a todas las CCAA de régimen común. Fernández-Llera y Delgado (2008) subrayan, como principales beneficios de incluir a las regiones con renta per cápita inferior a la media, la vinculación directa de este criterio con el objetivo del Fondo de reducir las desigualdades, su facilidad de implementación en términos políticos (ya que el grupo de regiones elegibles coincidía exactamente, en el momento de realizar su propuesta, con las que ya lo eran) y su desvinculación de variables comunitarias y a los efectos que sobre éstas tienen los procesos de integración de nuevos estados en la UE. Posteriormente, matizarán su propuesta inicial en Fernández-Llera y Delgado (2010) para admitir también una combinación de renta per cápita y tasa de paro como criterio de entrada.

Aunque en este trabajo se optará también por la primera opción, al ser ésta la interpretación más generalizada del texto constitucional, no resultaría excéntrico un acceso generalizado al Fondo, con actuación preferente en las regiones más retrasadas. Se procede de ese modo en fondos de similar naturaleza presentes en otros países, que se mencionan más adelante, y en los Fondos Estructurales de la Unión Europea, de los que son partícipes prácticamente todas las regiones de la Unión.

Herrero y Villar (1992), sustentándose en una rica fundamentación teórica en el campo de la economía del Bienestar, proponen una combinación de renta per cápita e indicador de dispersión (índice de Gini) como medida de indicador de desarrollo alternativa a la renta per cápita. Para la elección de las CCAA elegibles, proponen calibrar el valor límite de desarrollo para hacer coincidir las regiones elegibles con las consideradas por la Ley. En lo relativo al reparto, proponen una interesante combinación lineal entre un modelo altamente progresivo[17], que reparte las cantidades en función de su distancia a la convergencia, y un modelo proporcional en el que todas las regiones asistidas reciben el mismo importe por habitante ajustado (el ajuste se calcula haciendo uso del índice de Gini).

17 que ellos denominan como criterio *leximin,* pero que en realidad es una versión matizada del mismo, ya que con la formulación original solamente recibiría fondos la región más necesitada hasta converger con la penúltima, y luego éstas dos hasta converger con la siguiente, y así sucesivamente.

Tabla 1. Propuestas de reforma del Fondo de Compensación Interterritorial. Estudios Seleccionados

	Computo del montante	Selección beneficiarias	Reparto
Herrero y Villar 1992	No se propone	Índice de desarrollo por debajo de un límite, calibrado para coincidir con las 10 CCAA inicialmente incluidas	Combinación lineal de un criterio leximin corregido (una proporción de la subvención que igualaría el índice de desarrollo de las regiones asistidas) y un criterio proporcional (igual subvención por habitante corregido –por el índice de Gini- a todas las regiones asistidas)
Fernández-Llera y Delgado 2008	0,5 % del PIB (como alternativa proponen una dotación del 0,25% del PIB)	Renta per cápita inferior a la media	Población e inversa de la renta per cápita relativa más las inversa del stock de capital público (como indicador de las necesidades de inversión) con 1/3 de ponderación cada uno
Cubel y de Gispert 2010	No proponen una regla de cálculo: en las simulaciones proponen un montante entre la dotación de 2007 y 2,5 veces esa cantidad.	2 escenarios: las 10 CCAA actualmente beneficiarias o las 15 CCAA de régimen común.	30 escenarios con 9 posibles variables de reparto: Población, desempleo, PIBpc (2 versiones), indicadores de necesidades de inversión en I+D (2 versiones), Capital Humano y Capital Público
Fernández-Llera y Delgado 2010	Dotación conjunta para Fondo de Cooperación y FCI entre un 0,19% y un 0,5% del PIB nominal, estableciendo un límite variable en función de la tasa de crecimiento del PIB (contracíclico)	Renta per cápita inferior a la media (3 años), o tasa de paro inferior a la media + renta per cápita inferior al 110% de la media	Población, brecha de renta per cápita con respecto a la CCAA beneficiaria de mayor renta, tasa de paro, stock de capital público.
Fernández-Leiceaga y coautores 2013 **Lago y coautores 2015**	1 % de los Gastos no financieros de la Admón. General del Estado (media móvil aritmética de la cantidad presupuestada para 3 años)	Regiones por debajo de la renta per cápita media española (media de los últimos tres años)	Mismas variables distributivas que en el modelo actual (sustituyendo población por pob. equivalente y desempleo por ocupación), añadiendo además la variable “esfuerzo inversor”. Alteración de la ponderación, haciéndola más similar al stma. De financiación. Mantenimiento criterios redistributivos (renta pc e insularidad)

Lago y coautores (2015) también proponen la renta por habitante como indicador preferente para el reparto del fondo. El objetivo último sería evitar la excesiva variabilidad interanual que se observa actualmente, achacable a variables como el saldo migratorio, la tasa de paro o la renta relativa. En línea con lo anteriormente descrito en Fernández-Leicenaga y coautores (2013), proponen una reforma bastante continuista en lo relativo a la distribución del Fondo entre las CCAA elegibles, redefiniendo algunas variables (proponen sustituir la población por la población equivalente, y la tasa de desempleo por la de ocupación) e introduciendo una nueva variable, el esfuerzo inversor, que, pese a tener una ponderación bastante baja serviría como incentivo para evitar el "efecto expulsión" de las transferencias sobre la propia inversión de las administraciones subsidiadas. Su propuesta es, en parte, un acercamiento a los criterios establecidos para el Fondo de Garantía del sistema de financiación autonómica, pese a defender simultáneamente que el FCI es una transferencia para el desarrollo y no de nivelación.

Cubel y de Gispert (2010), exploran 30 combinaciones de hasta nueve posibles variables de reparto y en sus conclusiones parecen decantarse por las combinaciones que utilizan la población, el PIB pc y la tasa de desempleo, resaltando la conveniencia de una simplicidad de la fórmula de reparto. En cuanto a otras de las variables consideradas, en especial las que tratan de capturar las necesidades de ciertos tipos de inversión (I+D, capital humano e infraestructuras), las autoras subrayan el alto grado de correlación de éstas con el PIB.

5

Transferencias intergubernamentales de capital condicionadas: breve descripción de la situación de otros países federales

5. Transferencias intergubernamentales de capital condicionadas: breve descripción de la situación de otros países federales

Esta sección tiene el objetivo de ilustrar, muy brevemente, la existencia de transferencias condicionadas de inversión, similares a las articuladas por el FCI, en otros países de corte federal. Los cuatro países escogidos presentan, como España, un gran volumen de transferencias verticales para financiar niveles intermedios de la administración que gestionan una fracción bastante relevante de las políticas públicas, al ser países con un nivel de descentralización fiscal comparable al español. No obstante, se articulan sistemas de financiación de infraestructuras con un claro objetivo de fomentar la convergencia, que en todos los casos suponen un esfuerzo mayor al español, actualmente situado por debajo del 0,04% del PIB.

Alemania

El sistema de financiación de las regiones (Länder) alemanas ha experimentado una profunda reforma en el año 2020. Uno de los principales objetivos de la reforma ha sido sustituir algunos de los mecanismos de redistribución horizontales entre las regiones (que consistía en un instrumento de redistribución explícito de las regiones más ricas a las más pobres más la distribución del 25% de la parte regional del IVA en base a criterios de capacidad fiscal) por un mayor peso de las transferencias verticales como instrumentos de nivelación. (Datos extraídos de Scheller 2017).

El sistema extinguido, además de múltiples instrumentos de nivelación para compensar las diferencias de capacidad fiscal y necesidades de gasto entre las regiones, incluía “Trasferencias Federales Suplementarias para necesidades especiales” (Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen) que estaban especialmente destinadas a que los estados de la antigua Alemania del Este subsanasen su infra-dotación de infraestructuras y compensar la menor capacidad fiscal de los municipios. En 2006 estos fondos representaban 5,6 miles de millones de euros anuales, aunque dichos fondos habrían de desaparecer gradualmente sobre el año 2019 (de 10,5 billones en 2005 a 2,1 billones en 2019). (De la Fuente, Thone y Kastrop, 2016).

En el nuevo sistema, como se ha mencionado, se incrementan las transferencias verticales condicionadas, dedicadas a ciertas áreas de política de especial interés. En términos cuantitativos, las más relevantes son –de lejos- las dedicadas a transferencias de rentas. En relación a la financiación de proyectos de inversión, los fondos dedicados a la inversión en investigación dedican 3,3 miles de millones en 2020 (además de una dotación notablemente mayor para otras actividades de investigadoras). Las

"joint tasks" financian parcialmente (al menos el 50%) proyectos relevantes para el desarrollo económico desarrollados conjuntamente entre el estado y los gobiernos regionales y representaron, en 2020, 2 mil millones de Euros aproximadamente, mientras que las transferencias para el desarrollo de otras infraestructuras (Artículos 104b. 104c y 104d de la "Ley Básica") reconocen otros 1,8 miles de millones. En total, por tanto, el primer año de aplicación del nuevo sistema contempla, aproximadamente, unos 7,1 miles de millones a transferencias condicionadas para proyectos relacionados con la inversión (una cantidad bastante similar a la dedicada en el año 2019 a las transferencias suplementarias). Es necesario resaltar que no existen demasiadas reglas explícitas que limiten la capacidad discrecional del gobierno central para distribuir estos fondos (una excepción a esta norma serían los fondos dedicados a la mejora de estructuras agrícolas y protección de la costa, para los que se requiere una distribución uniforme; 1,1 miles de millones en 2020), aunque en algunos casos (e.g., artículo 104b) la ley determina que se han de favorecer objetivos de convergencia y crecimiento. (Datos extraídos de Federal Ministry of Finance, 2020)

En resumen, Alemania, pese a ser un país que cuenta con mecanismos de nivelación horizontal entre regiones de una importancia similar al español[18] no solo mantiene, sino que ha potenciado, un sistema de transferencias verticales condicionadas como instrumento de convergencia, aunque también como medio para potenciar la inversión en áreas de especial interés para todo el país, y no solo para la región implicada.

Australia

En Australia, un país con un importante desequilibrio vertical, la mayor parte de la financiación que reciben los estados lo hacen en forma de pagos condicionados o finalistas (Specific Purpose Payments, SPPs to the States). Las transferencias condicionadas de capital se dedican a infraestructuras de transporte, vivienda y educación (por ese orden), y están condicionadas a la dotación de servicios públicos o se transfieren mediante procedimientos de copago o proyectos conjuntos, representando en torno al 0,4% del PIB (Zeikate 2002).

Canadá

En Canadá hay trece regiones: 10 provincias más 3 "territorios", que reciben transferencias corrientes del Gobierno federal para financiar gastos en educación, sanidad y servicios sociales, además de transferencias de nivelación (Equalization Program) y compensación de costes (Territorial Formula Financing). En lo relativo al fomento de la inversión, Canadá tiene una dilatada experiencia articulando transferencias condicionadas para proyectos de inversión (Zeikate, 2002) desde el desarrollo de las grandes infraestructuras de transporte que tuvo lugar en los años 50-60 con un importante rebrote en los primeros noventa. Las transferencias tienen un comportamiento bastante irregular, y responden a programas de incentivos plurianuales ligados a proyectos u objetivos concretos (Departamento de Finanzas de Canadá, 2007). En el año 2020, la dotación de las transferencias de capital del "Provincial-Territorial Infrastructure Base Funding Program" más las del "Gas Tax Fund" sumaban en torno a un 0,7% del PIB (fuente: Public Accounts of Canada 2020), aunque el formato del presupuesto hace difícil identificar otras transferencias de capital ligadas a proyectos concretos.

18 De la Fuente Thöne, y Kastrop (2016) incluye una interesante comparativa entre ambos sistemas

Estados Unidos

Los Estados Unidos son un país con una larga tradición de transferencias verticales condicionadas desde la segunda mitad del siglo XIX, especialmente dirigidas desde el gobierno central a los estados. En la actualidad, en torno al 12% de estas transferencias están dedicadas a la inversión, unos 78 mil millones de dólares que representaban un 0,43% del PIB en 2015, aproximadamente (Mizell, 2017), llegando a financiar en torno a un 22% de la inversión pública subnacional, porcentaje que ha permanecido relativamente constante (algo más elevado en los ochenta) durante las últimas décadas. Aunque la condicionalidad en algunas transferencias corrientes suele ser bastante laxa (por ejemplo, en el caso de la financiación de ciertas prestaciones sanitarias) en el caso de los proyectos de inversión es bastante más estricta imponiendo condiciones, como por ejemplo la llamada "maintenance of effort" (MOE) que implica que las administraciones subsidiadas han de mantener un nivel de gasto propio mínimo en el área de política implicada como condición de elegibilidad para las subvenciones (Spahn, 2012)

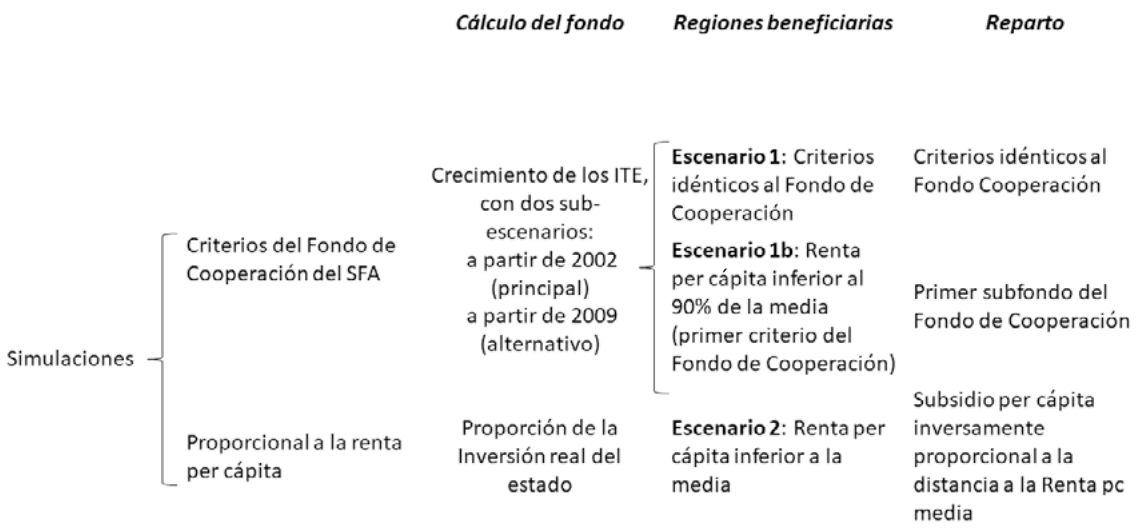
6

Descripción de la propuesta

6. Descripción de la propuesta

Este trabajo incluye la simulación de cómo hubiera sido el cálculo y la distribución de los Fondos de Compensación Interterritorial bajo la aplicación de unos criterios distintos a los vigentes durante el periodo 2000-2019. Se contemplan 3 escenarios alternativos, aunque dos de ellos podrían considerarse versiones de un mismo escenario, ya que responden a una filosofía similar.

Figura 1: Esquema de Simulaciones



Aunque en realidad se trata de abordar dos problemáticas relativamente independientes: el procedimiento para calcular el montante del FCI y el método de elección de las CCAA elegibles y su reparto, los escenarios considerados incluyen una propuesta para cada problemática, respondiendo a una filosofía común.

En primer lugar (desarrollado, a su vez, en dos sub-escenarios distintos) se propone que el FCI se calcule y reparta siguiendo los criterios marcados para el Fondo de Cooperación del sistema de financiación autonómica. Se trata de un fondo cuyo cometido es canalizar recursos hacia las regiones con

menor renta por habitante, en un claro intento de fortalecer el proceso de convergencia económica. Algunos autores (Utrilla de la Hoz y coautores, 2017; Fernández-Llera y Delgado, 2008) opinan que el citado Fondo de Cooperación y el FCI comparten, en gran medida, un objetivo común. Incluso podría considerarse que la puesta en marcha del sistema de financiación de 2009 (que crea dicho fondo) es la principal razón de la menguante dotación del FCI. El análisis partirá de replicar exactamente los criterios marcados por el Fondo de Cooperación, pero un segundo sub-escenario considerará únicamente el criterio de la renta per cápita para la elección de las CCAA beneficiarias y la distribución de los fondos.

Alternativamente, se considerará un criterio de elección y reparto plenamente original y diseñado en función de lo que se entiende que es el principal objetivo del FCI. Este escenario, que llamaremos proporcional, pretende calcular el montante del Fondo de manera proporcional a su principal objetivo, esto es, como una proporción de la dispersión de la renta por habitante de las CCAA. En lo relativo al reparto, también éste se haría en función de la distancia de la renta per cápita de las regiones a la media, evitando introducir otras correcciones a excepción hecha del nivel de población.

La principal motivación para la consideración de este escenario alternativo sería la de diseñar un fondo que responda puramente a los objetivos de convergencia para los que fue diseñado, eliminando otras correcciones. El escenario tiene la vocación de 1) ser previsible y poco volátil en el corto plazo; 2) estar en línea con la política fiscal del estado en el largo plazo y 3) evitar la discrecionalidad que puede suponer la introducción de otras variables, con el objeto de redefinir el concepto de desigualdad o de compensación de costes.

Al igual que para otras propuestas citadas en este trabajo, la puesta en práctica de estos escenarios se toparía con la dificultad de aplicar unos criterios haciendo uso de algunas variables cuyo verdadero valor no se conoce hasta pasado el periodo. Una primera solución a este problema sería utilizar el resultado del cálculo con el retardo necesario para hacerlo factible, es decir, considerar valores de años anteriores para las variables. La solución alternativa a la anterior sería la que utiliza el Fondo de Garantía del Sistema de Financiación Autonómica, que articula unos pagos a cuenta en el año en curso en base a unas estimaciones, para realizar una liquidación definitiva después de dos años, cuando ya se conoce el valor definitivo de todas las variables. El criterio utilizado para la realización de las estimaciones ha sido calcular los importes de cada año utilizando los datos del año en curso, sabiendo que la puesta en práctica de este criterio haría necesario el uso de los pagos a cuenta. A efectos comparativos entre escenarios, esta decisión no implica ninguna distorsión ya que se ha aplicado el mismo criterio para los tres escenarios considerados. Las comparaciones con el reparto real sí que difieren en algo entre ambos criterios, aunque no se alterarían las conclusiones obtenidas al observarse un nivel de reparto generalmente estable y tratándose, este ejercicio, de un análisis de largo plazo. En cualquier caso, merece la pena resaltar que el Escenario 1, al ser el más volátil en el corto plazo, sería más sensible a la utilización de uno u otro criterio, mientras que los Escenarios 1b y 2 presentan menos volatilidad, como se verá posteriormente. A pesar del criterio utilizado, se entiende que el sistema de pagos a cuenta del Sistema de Financiación Autonómica responde a la necesaria inmediatez de que una decisión de política fiscal de una Comunidad Autónoma –por ejemplo, una subida de impuestos- se traduzca en una alteración del presupuesto. Dicha inmediatez no es necesaria en un instrumento de convergencia como el FCI que, más bien, precisa de mayor previsibilidad y certidumbre.

6.1. Escenario 1: Cooperación

Este primer escenario respondería a la filosofía de replicar exactamente los criterios que rigen para el Fondo de Cooperación del Sistema de Financiación Autonómica. Como se ha mencionado anteriormente, el Fondo de Cooperación tiene el objetivo de favorecer la convergencia en el nivel de vida[19] canalizando los recursos hacia las regiones con menor renta per cápita o con dinámicas poblacionales desfavorables. El primero de estos dos criterios, que resulta ser el más significativo en la práctica, coincide plenamente con el objetivo constitucional de convergencia que motiva la existencia del FCI. Es por ello, y asumiendo que el diseño del sistema de financiación responde a la voluntad política del legislador sobre cómo abordar el problema de la convergencia, el primer escenario presentado aquí es, precisamente, una réplica exacta de los criterios del Fondo de Cooperación aplicadas al FCI.

6.1.a Cuantificación del Importe del Fondo

Al igual que aplica el SFA para la actualización del Fondo de Cooperación, entre otros, se propone que la cantidad que determina el montante anual del FCI se actualice anualmente de acuerdo con la evolución de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE). Sin entrar en excesivos detalles técnicos sobre el cálculo de la tasa de crecimiento de los ITE[20] , ésta refleja el crecimiento de la recaudación por IVA, IRPF e Impuestos especiales entre un año determinado y el año base[21]. Para esta simulación se utilizarán exactamente los mismos índices incluidos en los informes de liquidación del SFA.

Evidentemente, para aplicar la tasa de crecimiento de los ITE, es necesario determinar el montante del año inicial sobre el que se comenzarán a aplicar las tasas de crecimiento. En esta simulación el punto de partida será la dotación real del FCI para el año 2001, al ser el año 2002 precisamente el año en que comienza a calcularse la tasa de crecimiento de los ITE para la puesta en marcha del SFA que entra en vigor ese año. Alternativamente, y a efectos ilustrativos, se simulará también la evolución que hubiese seguido el FCI utilizando como punto de partida el montante real del año 2009, momento de entrada en vigor del último SFA. Curiosamente, este último supuesto contemplaría una dotación notablemente mayor del FCI debido a que, precisamente, el año 2009 se produjo una dramática caída de los ingresos tributarios mientras que la dotación del FCI permanecía en niveles bastante estables.

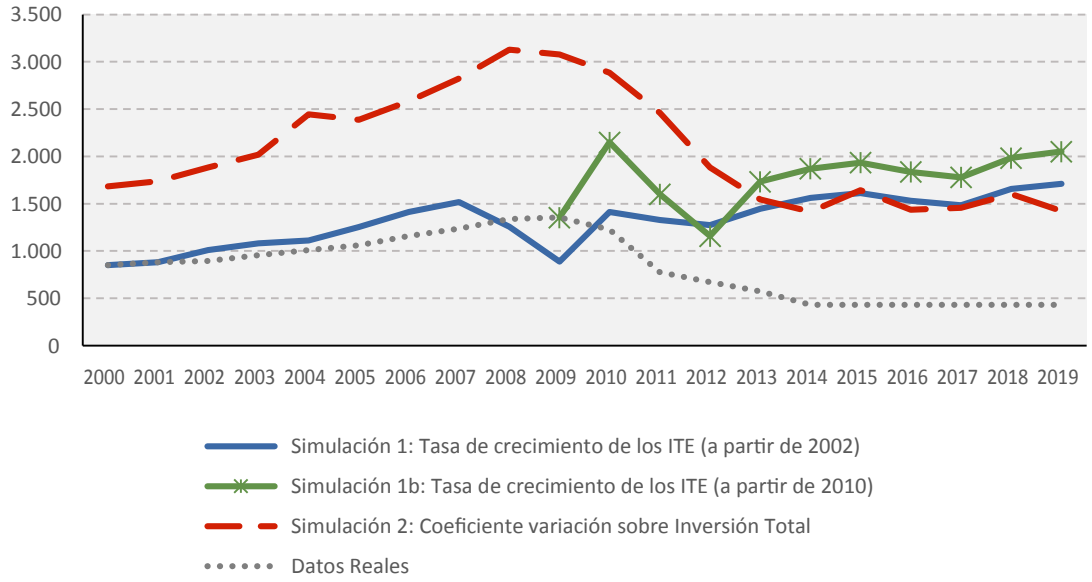
Como ilustran el Gráfico 1, este criterio hubiese dotado el FCI sobre el entorno de los 1.500 millones de euros durante los últimos años, siendo esta cantidad unos 300 millones mayor en la simulación que comienza en el año 2009 (Simulación 1b).

19 La ley 22/2009 determina, de hecho, que el Fondo de Cooperación tiene "el objetivo último de equilibrar y armonizar el desarrollo regional estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta".

20 Debidamente explicada en trabajos que analizan los Sistemas de Financiación Autonómica, por ejemplo De La Fuente y Gundín, 2008.

21 Los años base para el cálculo del índice son 1999 para el SFA de 2001, y 2007 para el SFA de 2009; el SFA de 2001 propone la comparación entre el índice ITE nacional y regional para algunas CCAA, de escasa relevancia y eliminada por el nuevo sistema.

Gráfico 1: Propuestas para el cálculo del FCI. Millones de €. 2000-2019



El Gráfico 1 incluye también, a modo ilustrativo, los datos de la Simulación 2. El análisis comparativo de ambos escenarios con la situación real se realizará, por tanto, tras la descripción de dicha simulación. Se puede anticipar, sin embargo, que el criterio propuesto garantiza una financiación más estable que la efectivamente realizada en relación a los indicadores macroeconómicos, representando entre un 0,11% y un 0,18% del PIB.

6.1.b Determinación de CCAA partícipes

Los criterios de acceso al FCI, que serían los mismos que los del Fondo de Cooperación, sería cumplir con alguno de los tres criterios siguientes: Regiones con un PIB per cápita inferior al 90% de la media, densidad de población inferior al 50% de la media o con una tasa de crecimiento de la población inferior al 90% de la media. Los cálculos se hacen para un plazo de tres años, que incluyen el año en curso y los dos años inmediatamente anteriores, excepto para el criterio de densidad. La única diferencia entre nuestra simulación y los datos de la liquidación del SFA es la inclusión de País Vasco y Navarra, que afecta notablemente a las medias de referencia y que son excluidas del SFA al tener un régimen propio de financiación (foral). Otra diferencia sería que Ceuta y Melilla accederían al Fondo en las mismas condiciones que las CCAA.

La Tabla 2 muestra la lista de CCAA que resultarían elegibles con el criterio aplicado en la simulación para el periodo 2000-2019 y las diferencias observadas con respecto al criterio efectivamente aplicado. La principal[22] diferencia observada sería que entrarían Aragón, gracias al criterio de densidad de población, y La Rioja y Navarra, por el criterio de crecimiento de la población, aunque en el caso de Navarra, esta

22 En concreto, el criterio 2 (densidad de población) permite que Aragón y Castilla y León participen del fondo, ya que nunca cumplen el criterio de Renta per cápita, de hecho, Aragón está por encima de la media. El criterio 3 también las incluye a ellas dos normalmente (excepto a Aragón en algunos periodos), y además permite entrar a Galicia, Asturias, Cantabria y la Rioja durante los últimos años, aunque Asturias no lo necesita desde que cumple el de renta per cápita a partir de 2016

quedaría incluida únicamente durante cuatro ejercicios. Resultarían perjudicadas, por quedar excluidas durante varios periodos iniciales, tanto Comunidad Valenciana como Canarias.

En el caso de estas dos regiones parcialmente excluidas durante los primeros años, se trata de regiones que también se han visto excluidas del reparto del Fondo de Cooperación durante esos años y que, en esta simulación, como consecuencia del efecto estadístico de incluir a País Vasco y Navarra, serían elegibles con algo de antelación. En relación a las CCAA que entrarían al Fondo, se observa claramente el impacto de tener en cuenta para el acceso las variables de densidad y crecimiento de población, que pueden provocar que incluso Navarra pueda entrar como elegible durante 4 ejercicios, pese a encontrarse entre las 2 regiones con la renta per cápita más alta de España durante esos años (debido al tercer criterio: crecimiento población inferior al 90% de la media y densidad inferior al 125% de la media).

Tabla 2: Comunidades Autónomas elegibles en el Escenario 1

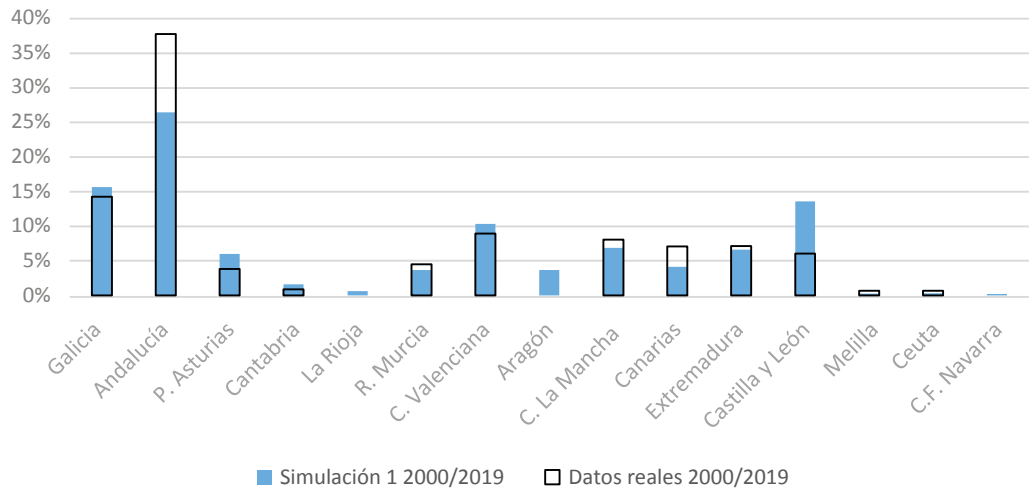
CCAA Elegibles	Diferencias con el reparto real del FCI
Galicia	
Andalucía	
Asturias	
Cantabria (excepto 2010 y 2014)	Recibe FCI en 2010 y 2014
La Rioja (2000/2001 y 2010-2019)	No recibe FCI
Murcia	
C Valenciana (Desde 2009)	Recibe FCI en todos los periodos
Aragón	No recibe FCI
Castilla La Mancha	
Canarias (desde 2008)	Recibe FCI en todos los periodos
Extremadura	
Castilla y León	
Melilla	Entra en el FCI a partir de 2002
Ceuta	Entra en el FCI a partir de 2002
Navarra (2004/2007)	No recibe FCI

6.1.c Determinación del reparto

Como el Fondo de Cooperación, el reparto del Fondo se dividiría en dos subfondos: el primer subfondo, dotado con 2/3 del montante, se reparte entre las CCAA beneficiarias en función de su población real corregida por la distancia del PIB per cápita de la región al del grupo de beneficiarias; el segundo subfondo, dotado con 1/3 del total, se reparte entre las regiones cuyo crecimiento de la población es inferior al 50% de la media nacional. Serían beneficiarias del segundo subfondo Galicia, Asturias, Extremadura y Castilla y León con carácter general, mientras que, con carácter más esporádico, entrarían otras CCAA como Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla La Mancha o Canarias así como Ceuta y Melilla. Andalucía resultaría elegible únicamente durante cuatro periodos mientras que Murcia lo sería solamente uno.

La existencia de este segundo subfondo aporta una mayor volatilidad a este criterio para el reparto de los fondos, a pesar de que los criterios de acceso sean relativamente persistentes en el tiempo. Este fenómeno se puede observar en los gráficos incorporados en el Apéndice (línea azul), que ilustran la evolución simulada del reparto a cada región expresada como porcentaje total del Fondo.

Gráfico 2: Reparto porcentual de Fondos en el Escenario 1. 2000-2019



El Gráfico 2 ilustra los principales cambios que se habrían observado en el agregado para el periodo de 20 años considerado. En términos relativos, las CCAA con menor renta per cápita se verían perjudicadas en favor de CCAA que se beneficiarían de los criterios de población, resultando reseñable la situación de Castilla y León que obtendría bastante financiación del segundo subfondo, dedicado a las regiones con crecimiento de la población inferior al 50% de la media. También la Comunidad Valenciana se vería beneficiada de modo agregado, pese a resultar elegible únicamente durante doce de los veinte años considerados.

Es, por tanto, la principal conclusión de este análisis que el Fondo de Cooperación, tal y como está diseñado actualmente, no parece comportarse puramente como un instrumento de convergencia, ya que parece incluir aspectos de tratan de compensar el distinto coste de la prestación de servicios en las distintas regiones (nivelación de gastos).

6.2. Escenario1 b: Renta per cápita

Este segundo escenario es, en realidad, una versión simplificada del anterior. Por esta razón no se le considera plenamente como un escenario alternativo y ha sido etiquetado como *Escenario 1b*. La filosofía que lo rige parte del supuesto de que los criterios de elección y reparto del Fondo de Cooperación que coinciden con el objetivo de convergencia del FCI son los relacionados con la renta per cápita. Por su parte, los criterios de densidad y crecimiento de la población estarían más en línea con un objetivo de compensación de gastos, más propio del sistema de financiación autonómica pero no del FCI como

instrumento de inversión para la convergencia. Por consiguiente, este escenario considera como criterio de elegibilidad del FCI el criterio de renta per cápita del Fondo de Cooperación: tener una renta per cápita media durante los últimos tres años inferior al 90% de la media nacional, siendo el criterio de reparto el del primer subfondo del Fondo de Cooperación.

6.2.a Cuantificación del Importe del Fondo

La cuantificación del importe seguiría la misma regla que el Escenario 1: La actualización según la tasa de crecimiento de los ITE a partir de un año base. Para el estudio comparativo del capítulo siete se utilizará la simulación cuyo año base es el año 2000, ya que permite un análisis de más largo plazo que la alternativa de 2009 como año base.

6.2.b Determinación de CCAA partícipes

En este caso nos quedaríamos con el primero de los tres criterios de acceso considerados por el Fondo de Cooperación: entrarían, por tanto, las regiones con un PIB per cápita inferior al 90% de la media durante los últimos tres años.

Tabla 3: Comunidades Autónomas elegibles en el Escenario 1b

CCAA Elegibles	Diferencias con el reparto real del FCI
Galicia (2000-2010)	Recibe FCI en todos los periodos
Andalucía	
Asturias (2000-2006 y 2016-2019)	Recibe FCI en todos los periodos
Murcia	
C Valenciana (2011)	Recibe FCI en todos los periodos
Castilla La Mancha	
Canarias (2009-2019)	Recibe FCI en todos los periodos
Extremadura	
Castilla y León (2000)	Recibe FCI en todos los periodos
Melilla	Entra en el FCI a partir de 2002
Ceuta	Entra en el FCI a partir de 2002
	Cantabria recibe FCI en todos los periodos pero quedaría excluida con este criterio

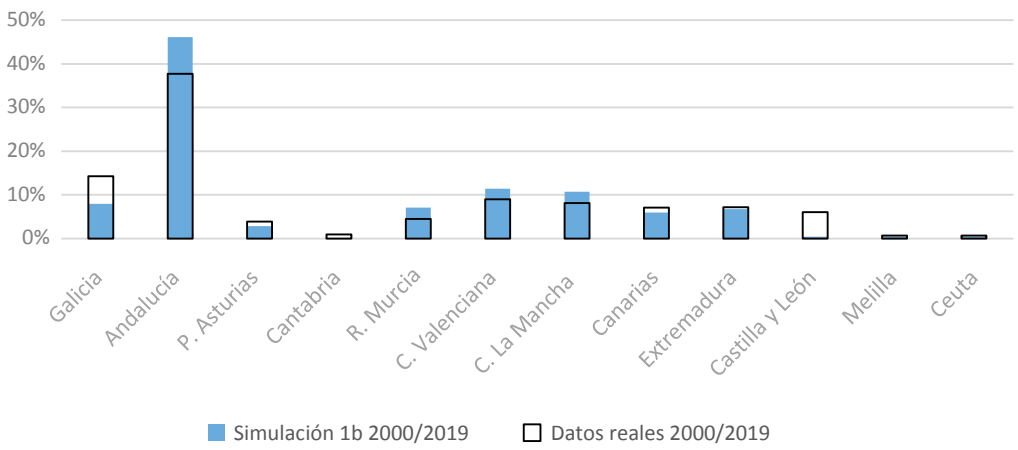
Como muestra la Tabla 3, en este caso el criterio de acceso a los fondos sería notablemente más restrictivo que el aplicado en la práctica, al salir casi plenamente Cantabria y Castilla y León (sus rentas per cápita se sitúan en torno al 92% y 94% de la media respectivamente) y salir también, intermitentemente, Asturias. Galicia saldría en el año 2011, año en que entraría la Comunidad Valenciana. Canarias, por su parte, entraría a partir de 2009. En todos los casos, se trata de regiones que han traspasado la frontera

del 90%. Por tanto, un aspecto relevante de este criterio sería el efecto que tiene sobre esas CCAA que se encuentran en el entorno de la frontera que, pese a que el uso de una media móvil de tres años suaviza algo la situación, alternarían ciclos de acceso al Fondo con ciclos de exclusión del mismo.

6.2.c Determinación del reparto

En lo relativo al reparto, al excluirse algunas regiones del Fondo de manera total o parcial, las grandes beneficiarias serían las CCAA elegibles de manera indefinida, además de la Comunidad Valenciana, nuevamente, que, pese a resultar elegible solamente para diez de los veinte años considerados, recibiría más fondos de los que ha recibido en la práctica durante los veinte años de acceso al FCI

Gráfico 3: Reparto porcentual de Fondos en el Escenario 1b. 2000-2019



Los gráficos del Apéndice ilustran como, debido a la entrada y salida de CCAA que traspasan la frontera de la elegibilidad, se producen ciertas oscilaciones en el corto plazo en los porcentajes adjudicados a esas regiones y, como efecto inducido, a menudo también al resto.

6.3. Escenario 2: Sistema Proporcional

Este escenario representa la principal propuesta de este trabajo, y se ha diseñado con el objetivo de crear un sistema sencillo, estable y progresivo. Para ello, la propuesta utiliza como criterio único de elegibilidad y reparto la renta per cápita relativa de las CCAA. Desde la consideración de que otras de las variables tradicionalmente utilizadas pueden realmente ser representativas, en cierto grado, de la idoneidad para acceder al FCI, se entiende también que dar acceso a una multitud de variables es siempre fuente de controversia sobre la elección precisa de las mismas y las ponderaciones aplicadas. Además, como se ha referido anteriormente, en algunos casos el sistema vigente de variables y ponderaciones favorece una excesiva volatilidad interanual del reparto de fondos.

6.3.a Cuantificación del Importe del Fondo

Como consecuencia del análisis de los capítulos 3 y 4, que describen algunas de las debilidades del proceso de cálculo vigente de la dotación del FCI, y las principales críticas y propuestas realizadas por algunos expertos, se propone que la dotación del FCI sea fijada como una proporción de la inversión (gastos de capital) de la administración central del estado. Se opta, por tanto, por sustituir el vigente criterio de "inversión civil nueva" por el total de la inversión, ya que, como se ha descrito, la inversión nueva parece estar experimentando un proceso de descentralización y deslocalización, además de que pudiera existir un cierto grado de discrecionalidad en la determinación del carácter nuevo/de reposición de ciertos proyectos de inversión. Se propone, además, la vinculación del Fondo a la inversión efectivamente realizada en lugar de a la inversión presupuestada, con el objeto de evitar distorsiones provocadas por una deficiente ejecución presupuestaria y dotarlo de una mayor alineación con la política fiscal del gobierno.

Los datos de inversión estatal utilizados para la simulación han sido extraídos de Eurostat, se refieren a la Formación Bruta de Capital del Estado, aunque coinciden exactamente con los diseminados por la Central de Información de la Intervención General del Estado en términos de contabilidad nacional. Incluyen, por tanto, los criterios de delimitación institucional del Sistema Europeo de Cuentas.

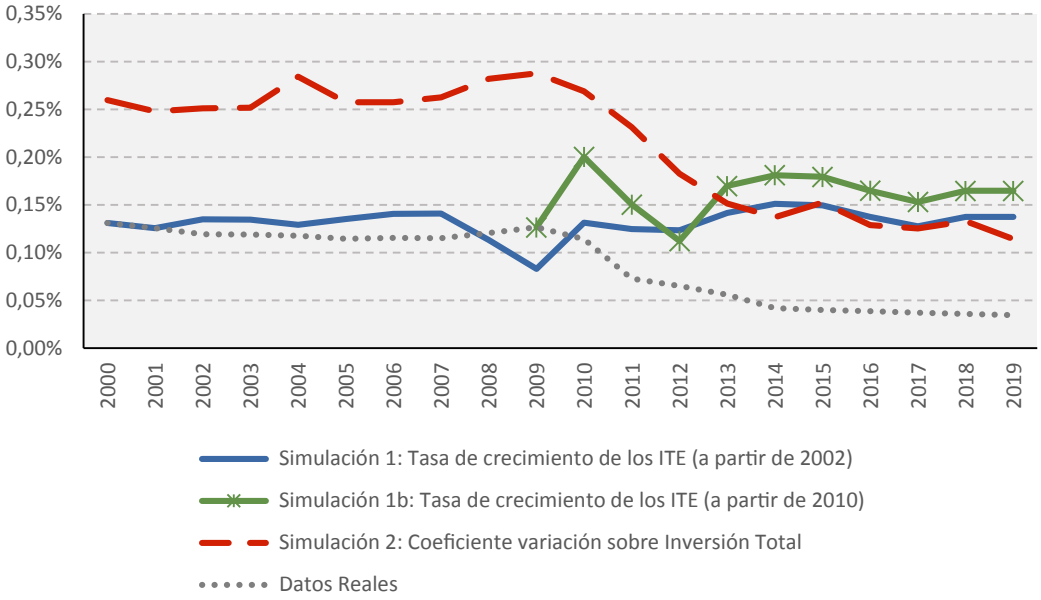
La proporción no sería constante, sino que vendría determinada por el coeficiente de variación de la renta per cápita regional de ese año (la media de las desviaciones estándar dividida por el valor medio de las 19 regiones). Este coeficiente es relativamente estable[23], y durante el periodo considerado en este estudio oscila entre los valores 0,1901 (2007) y 0,2164 (2000). Se escoge como indicador del grado de dispersión de la distribución regional de la renta, de manera que a mayor dispersión, mayor dotación del fondo, y viceversa.

El sistema actual considera una corrección basada en la población relativa de las regiones asistidas, que puede adolecer del defecto de no tener en cuenta suficientemente el grado de "necesidad" de estas, al infravalorar la brecha en la renta relativa de las asistidas respecto a la media. La ponderación propuesta en su lugar, basada precisamente en dicha brecha, puede introducir el sesgo precisamente al ignorar el tamaño relativo de las regiones para el cálculo de dicho coeficiente de variación. No obstante, la mencionada estabilidad del indicador así como el proceso de reparto que se explicará a continuación diluyen, en gran medida, la posibilidad de que la importancia de ese sesgo sea significativa.

El Gráfico 4, similar al Gráfico 1 pero expresado en términos del PIB, incluye el resultado de aplicar el criterio descrito durante el periodo considerado y la comparación con las otras simulaciones y los datos reales. Aunque se observa una menor volatilidad en el corto plazo, siendo ésta una propiedad deseada, también se observa una mayor variabilidad en el largo plazo. Esto se debe a la vinculación del criterio elegido a la política inversora del estado.

23 La utilidad de este instrumento sería más como "seguro" frente a un cambio dramático de condiciones macroeconómicas combinado con un bloqueo de la necesaria reforma en el largo plazo, garantizando así una mayor dotación en caso de que se incrementara la dispersión entre regiones y viceversa.

Gráfico 4: Propuestas para el cálculo del FCI. Porcentaje del PIB. 2000-2019



Otros autores, como se ha mencionado anteriormente, proponen vincular la evolución de la dotación del FCI a otras variables macroeconómicas, como el PIB o los ingresos impositivos (en línea con lo propuesto aquí para las Simulaciones 1 y 1b), lo cual evitaría la posibilidad de que el gobierno central alterase discrecionalmente la dotación del FCI como, de facto, parece haber ocurrido en la práctica. Además, se dotaría al Fondo de una mayor estabilidad en el largo plazo.

La visión de este trabajo, sin embargo, considera que la discrecionalidad del gobierno para alterar la dotación del FCI ha de quedar limitada, aunque no plenamente eliminada, con el objetivo de que el Fondo no se convierta en una fuente de rigidez que dificulte la capacidad de llevar a cabo una política fiscal efectiva. Esto es, como instrumento de política fiscal, el gobierno ha de poder alterar de manera global la fracción de su presupuesto dedicada a la inversión de manera agregada, arrastrándose con esa decisión de manera proporcional al FCI. Sin embargo, se considera oportuno impedir que el gobierno pueda incrementar otras partidas de inversión sin afectar al propio FCI o reducir la cuantía de éste de manera aislada. La ampliación de la base de cálculo a toda la inversión realizada, eliminando los criterios de civil, nueva y presupuestada, pretender ahondar en la limitación para alterar de manera discrecional la dotación del FCI, más allá de la propia estrategia de política fiscal.

6.3.b Determinación de CCAA partícipes

Esta propuesta pretende reducir al mínimo el efecto frontera, definido como la situación en la que la alteración infinitesimal de una variable pueda provocar un cambio brusco en la distribución de los fondos, ya que puede ser fuente de volatilidad en el corto plazo[24]. Dicho efecto frontera también podría

24 Un ejemplo de esto podría ser la Comunidad Valenciana en el año 2011 en el Fondo de Cooperación. La región no es elegible, al no cumplir, por poco, el criterio de renta per cápita. Utilizando las cifras de población del INE a 1 de julio sí hubiera resultado elegible (según cálculos propios) y, curiosamente, ese año le habrían correspondido más de 400 millones debido a que ni Extremadura ni Canarias fueron beneficiarias del segundo subfondo en ese periodo.

contribuir a generar conflictos políticos, ya que pequeños ajustes pueden suponer importantes mejoras en la financiación de las administraciones afectadas.

Se propone, por tanto, que todas las CCAA con una renta per cápita inferior a la media (calculada como la media de los últimos tres años) puedan acceder al FCI, aunque la financiación recibida dependerá linealmente de dicha distancia, tendiendo a cero a medida que la brecha con la media nacional se reduzca. De esta manera, no se experimentarían saltos bruscos de financiación al traspasar dicha frontera. Se omite, aquí, la tabla de CCAA elegibles ya que coincidiría exactamente con la distribución real del Fondo, a excepción del hecho de que Ceuta y Melilla entran en el año 2002. Esto es, recibirían financiación durante la horquilla de veinte años considerada (2000-2019) las CCAA de Galicia, Andalucía, Asturias, Cantabria, Murcia, C. Valenciana, C. La Mancha, Canarias, Extremadura y Castilla y León, además de las dos Ciudades Autónomas.

A efectos de elegibilidad para el fondo, por tanto, la lista de regiones hubiera permanecido idéntica a la realmente observada, con la notable diferencia de que en este caso la elegibilidad se habría basado en un criterio más objetivo y estable que el utilizado hasta ahora, y sin necesidad de improvisar excepciones “ad hoc”. Evidentemente, la diferencia vendrá marcada por el criterio de asignación proporcional que se explica a continuación.

6.3.c Determinación del reparto

La determinación de la participación de cada región en el Fondo se calculará de manera proporcional a su población (utilizando medias móviles para los últimos tres años) y de manera proporcional a la distancia entre en PIB medio de la región durante este plazo de tres años al PIB medio nacional[25]. De este modo, dos regiones con idéntica renta per cápita recibirían idéntica financiación por habitante, mientras que una región cuya distancia a la renta media nacional fuese el doble de las anteriores, recibiría exactamente el doble de dotación por habitante.

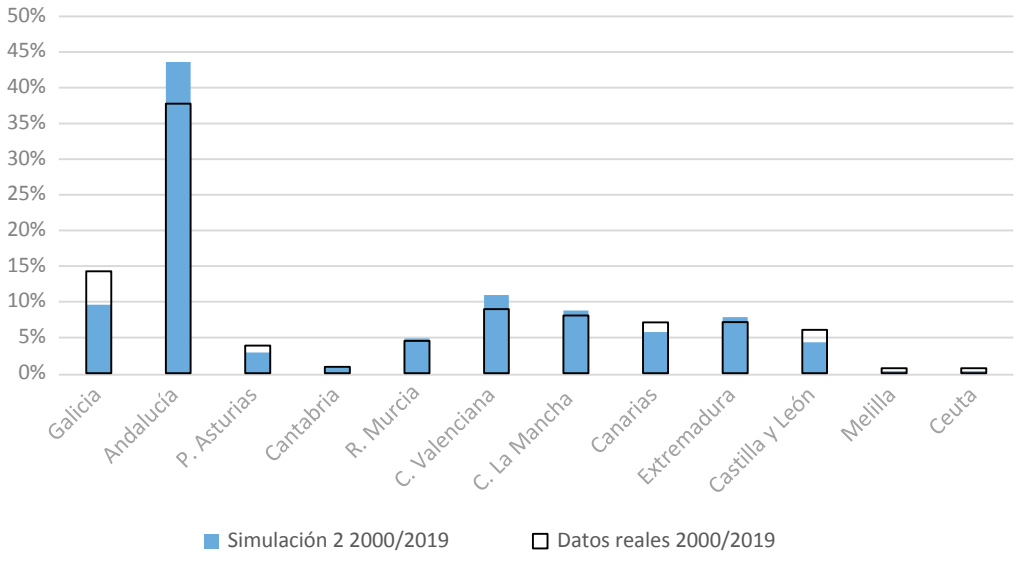
$$p_{i,t} = \frac{(PIBpc_{i,(t,t-2)} - \overline{PIB}pc_{(t,t-2)}) * POB_{i,(t,t-2)}}{\sum_{j=1}^{N}[(PIBpc_{j,(t,t-2)} - \overline{PIB}pc_{(t,t-2)}) * POB_{j,(t,t-2)}]}$$

El coeficiente p_i determina la participación de cada una (i) de las regiones de las N regiones elegibles para recibir el fondo, y es proporcional a la distancia entre la renta per cápita de la región i durante los últimos tres años y la renta per cápita nacional *($\overline{PIB}pc$)* durante ese mismo periodo, y a la población de la región i. El denominador normaliza los coeficientes para que la suma de las participaciones sea uno.

Nuevamente, el Gráfico 5 ilustra cómo hubiese cambiado el reparto durante el periodo de veinte años considerado si se hubiese aplicado este sistema de reparto puramente proporcional. Podemos observar un patrón bastante similar al de la Simulación 1b, que también se centra sobre la renta per cápita como variable de reparto. Sin embargo, si analizamos detalladamente la distribución interanual adjuntada en el Apéndice, este procedimiento suaviza enormemente el acceso a los fondos en el corto plazo, mientras que el sistema de *Renta per cápita* utilizado para la Simulación 1b provoca una mayor volatilidad.

25 Mientras que el sistema actual de corrección en la fase redistributiva es ligeramente menos que proporcional a esta distancia.

Gráfico 5: Reparto porcentual de fondos en el Escenario 2. 2000-2019



7

Análisis

7. Análisis

7.1. Método de cálculo

El Gráfico 1, que hemos visto en la sección 6 ilustra la comparación simulada entre la dotación real del FCI y los escenarios propuestos. Las propiedades esperadas de la fórmula de cálculo, es que dote al Fondo de una cantidad mínima suficiente, que la dotación sea relativamente predecible y estable en el tiempo. Las fórmulas basadas en el crecimiento de los ITE son, por naturaleza, más volátiles que otras variables macroeconómicas. De hecho, puestos a elegir una variable de política fiscal, es predecible que la indexación al gasto corriente suavizase bastante el comportamiento procíclico. En el citado gráfico, se observa cómo la propuesta de ligar el crecimiento del FCI a los ITE genera bastante volatilidad a corto plazo. Conviene mencionar, en este punto, que la dotación real del FCI observada durante el periodo ha sido extremadamente estable, debido precisamente a que la condición de mínimos (el 30% de la inversión civil nueva) no ha sido efectiva.

La fórmula propuesta para la Simulación 2, elimina en gran medida la volatilidad a corto plazo, aunque en el largo plazo la vinculación a la política inversora del estado hace que la dotación reaccione a decisiones de políticas de gasto centralizadas. Al proponerse la desvinculación a las condiciones presupuestada, civil y nueva en la base de cálculo, se elimina la pequeña fracción de discrecionalidad que pudiera existir con la fórmula actual. Igualmente, se hace la condición efectiva (la dotación mínima crece lo suficiente), y se introduce en la fórmula de cálculo el coeficiente de variación interregional de la renta per cápita que, pese a ser bastante estable en la práctica, garantiza que la dotación sea razonable en el largo plazo si hubiese cambios significativos y, quizás lo más importante, hace responder el método de cálculo con mayor precisión al objetivo de convergencia que ha de regir el FCI.

A este respecto, cabe mencionar que la estabilidad en el corto plazo del FCI es una propiedad bastante deseada, tanto si se articula un sistema de pagos a cuenta en base a unas previsiones y una liquidación posterior una vez observados lo valores reales de las variables, como en el Sistema de Financiación Autonómica, o si se pretende realizar los cálculos sobre variables reales con un periodo de retardo[26].

26 Es esta propuesta, como en las demás consultadas, no se aborda este asunto al no considerarse excesivamente problemático. En el Sistema de Financiación Autonómica, el uso de los pagos a cuenta garantiza la necesaria inmediatez entre las decisiones de política impositiva y su reflejo en el presupuesto público.

En el Gráfico 4, además, podemos ver la baja y menguante importancia del FCI, especialmente a la luz del análisis comparativo en otros países, acentuándose la trayectoria descendente en los años posteriores a la crisis que se inicia en 2008. El criterio de cálculo basado en los ITE resultaría bastante más estable en el largo plazo (aunque manteniendo una volatilidad notable en el corto plazo, en línea con el ciclo económico) mientras que el criterio de cálculo propuesto para el sistema proporcionalidad garantizaría un nivel superior de provisión, aunque siguiendo unas tendencias paralelas a las realmente observadas. Esta última propiedad puede verse tanto como un defecto, al decrementar notablemente la dotación estimada del Fondo a partir de 2010, aunque también como una fortaleza al estar, aparentemente, más en línea con las líneas de política fiscal expresadas en los Presupuestos Generales del Estado.

Los Gráficos 6 y 7, describen la evolución estimada durante el periodo 2000-2019 bajos los distintos escenarios expresada como porcentaje de los ingresos del Estado (administración central) y de la inversión pública total (administración general), respectivamente, comparándolos con los niveles realmente realizados. En ambos casos, los datos para la base de cálculo se han extraído de Eurostat. El Gráfico 6 resalta el hecho de que la vinculación a los ITE implicaría una participación constante en los Presupuestos Generales del Estado, añadiendo una rigidez máxima a esta parte del presupuesto. El Gráfico 7, por el contrario, revela cómo la Simulación 2 implica que el FCI siga unas tendencias similares a las que rigen las políticas de inversión, mientras que las reglas basadas en los ITE serían independientes de estas políticas.

Gráfico 6: Propuestas para el cálculo del FCI. Porcentaje de Ingresos del Estado. 2000-2019

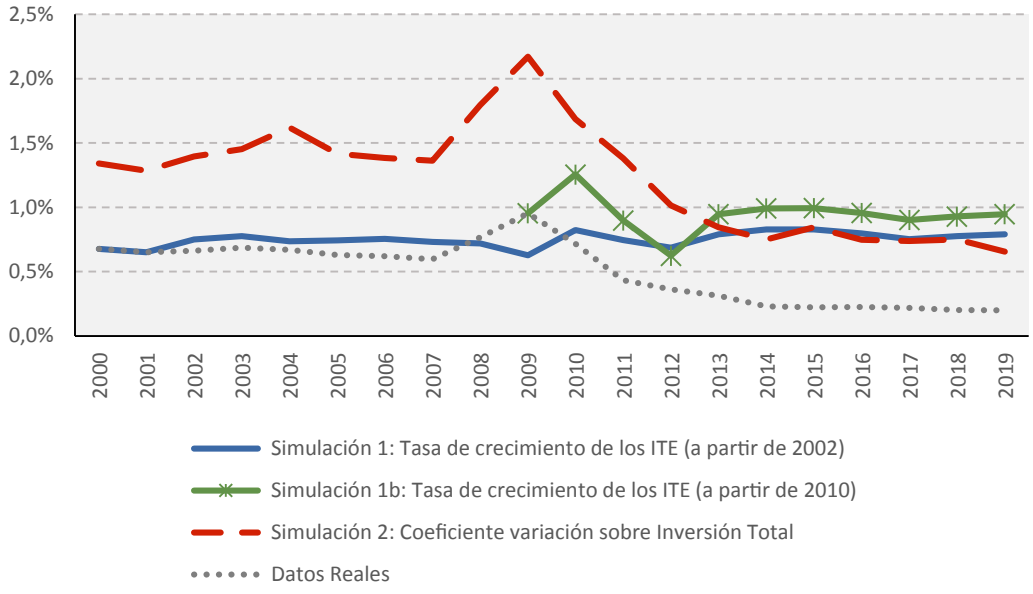
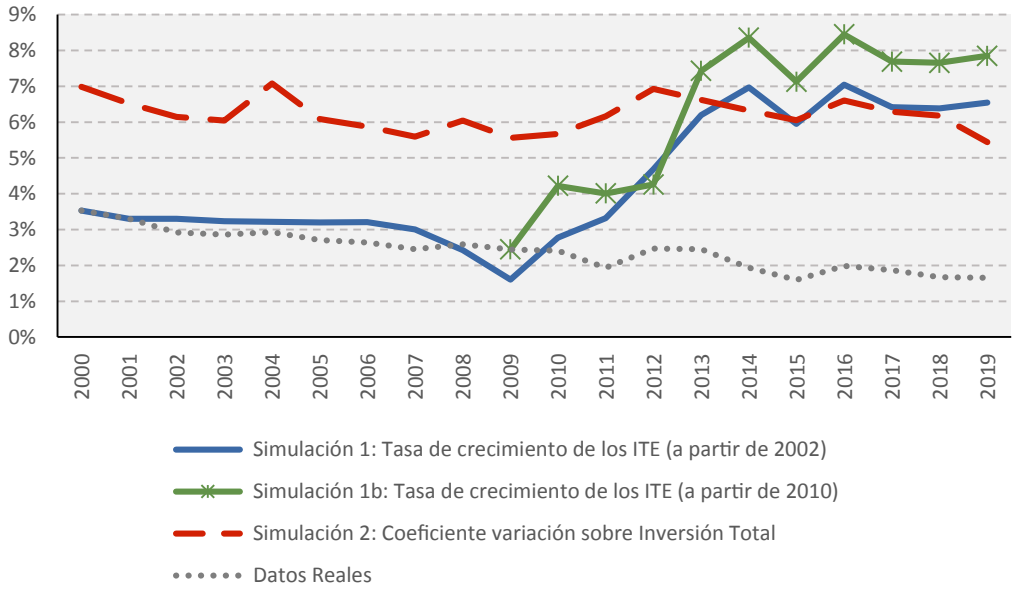


Gráfico 7: Propuestas para el cálculo del FCI. Porcentaje de la Inversión Pública. 2000-2019



7.2. Elegibilidad y Reparto

En los siguientes gráficos se compara la distribución del FCI, expresada en Euros por habitante y año, para los cuatro quinquenios en los que se ha subdividido el periodo de estudio. Las CCAA están ordenadas de menor a mayor renta per cápita promedio del periodo, variable también representada sobre el eje derecho.

La elección de la representación de los datos en unidades monetarias (Euros) dificulta la comparación estática entre escenarios, pues asumen diferentes valores para el montante total a repartir, a cambio de facilitar la comparación dinámica a lo largo del tiempo. La elección de la variable en términos per cápita se hace con la intención de analizar el grado en el que las distintas asignaciones respetan la ordinalidad respecto a la brecha de la renta per cápita[27]. Evidentemente, no está escrito en ningún sitio que sea imprescindible respetar dicha ordinalidad, pero se entiende que habrían de quedar bien justificadas las desviaciones con respecto a ese criterio. Sin representar, por consiguiente, un punto y final en el análisis, se considera un elemento importante a tener en cuenta.

27 Es decir, que las CCAA con menor renta per cápita reciban una subvención mayor por habitante y viceversa.

Gráfico 8: Asignación media anual proyectada en €/habitante. 2000-2004

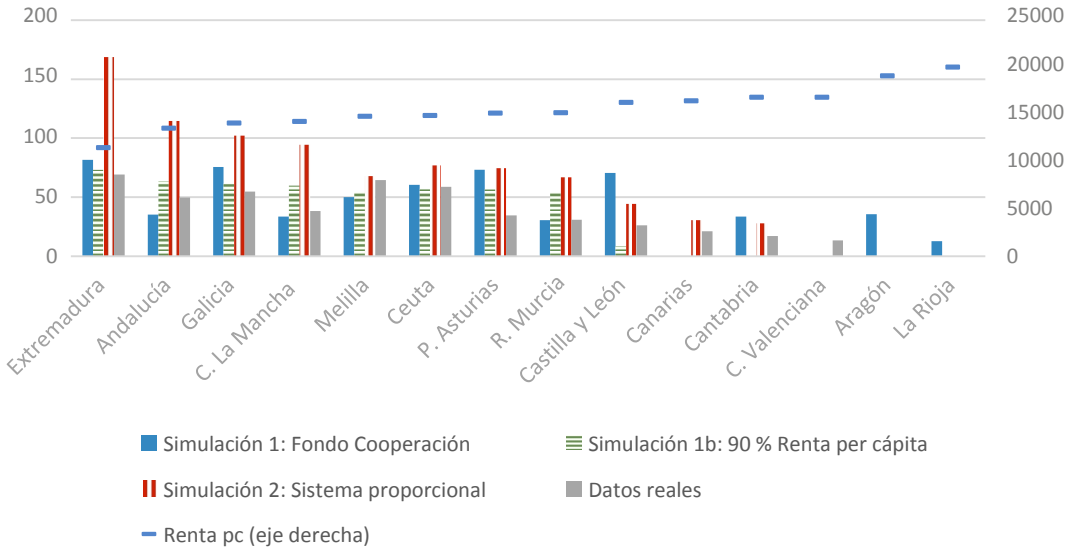


Gráfico 9: Asignación media anual proyectada en €/habitante. 2005-2009

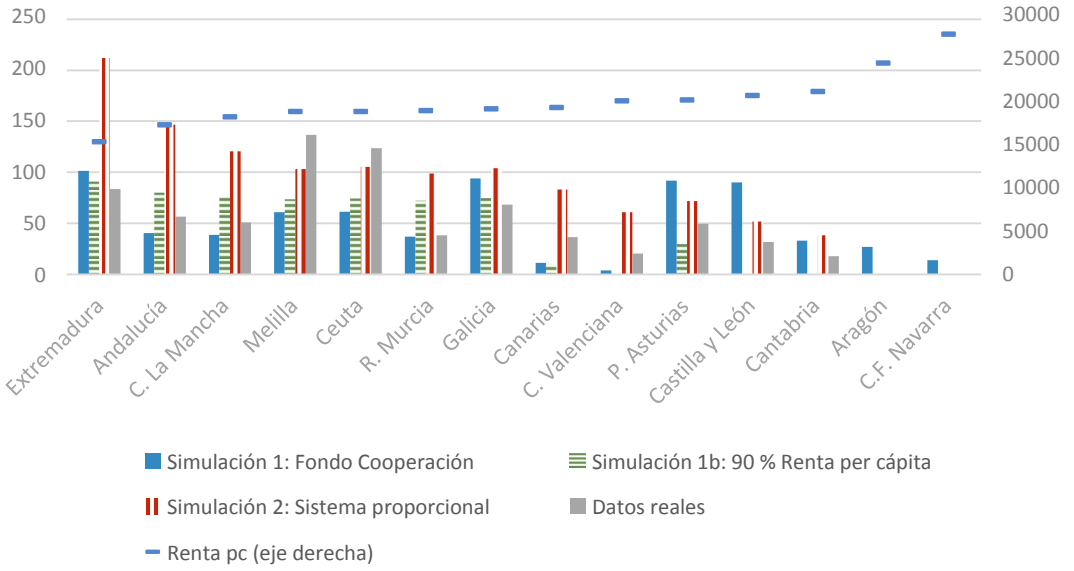


Gráfico 10: Asignación media anual proyectada en €/habitante. 2010-2014

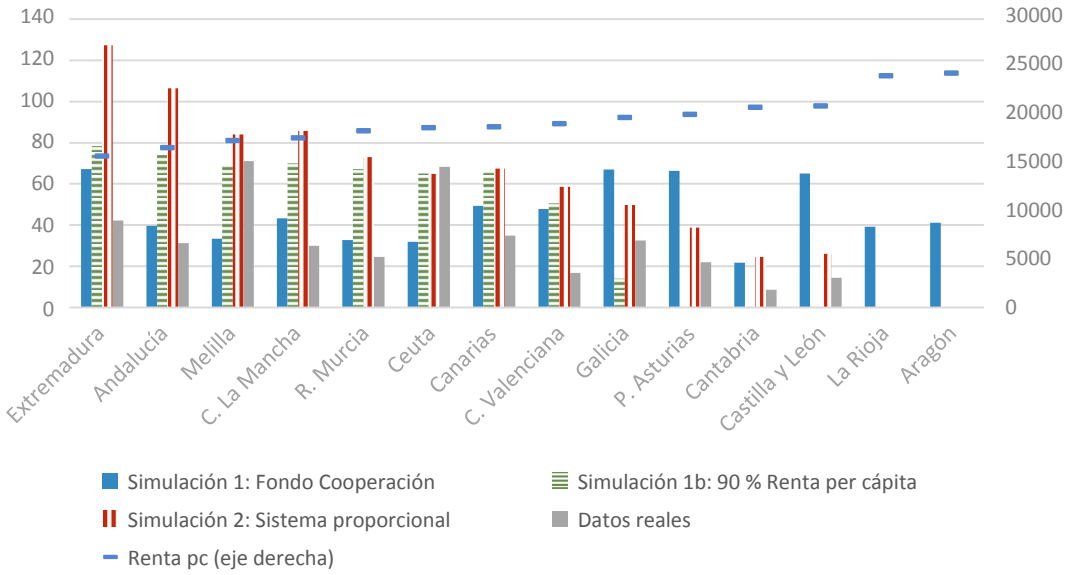
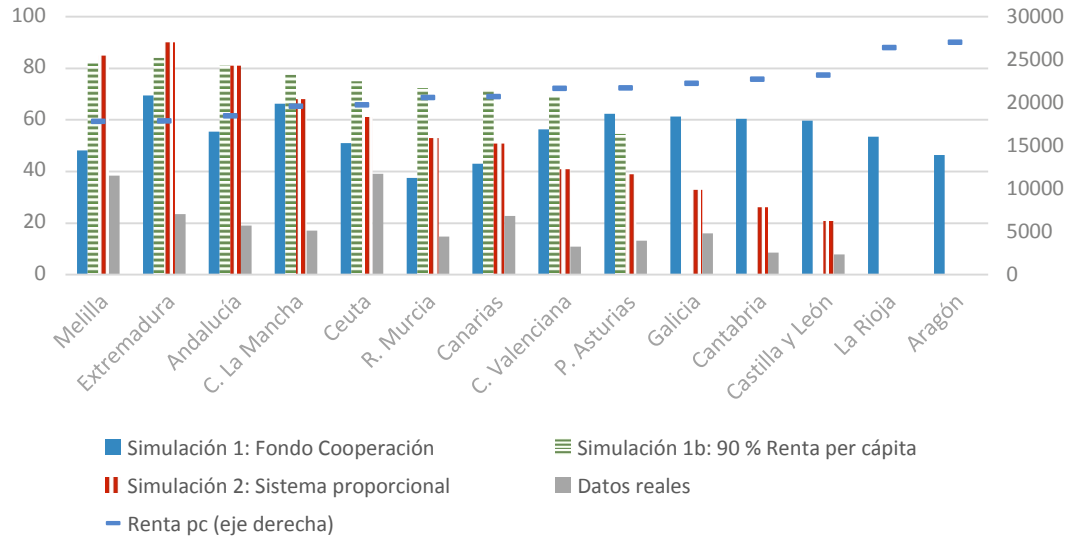


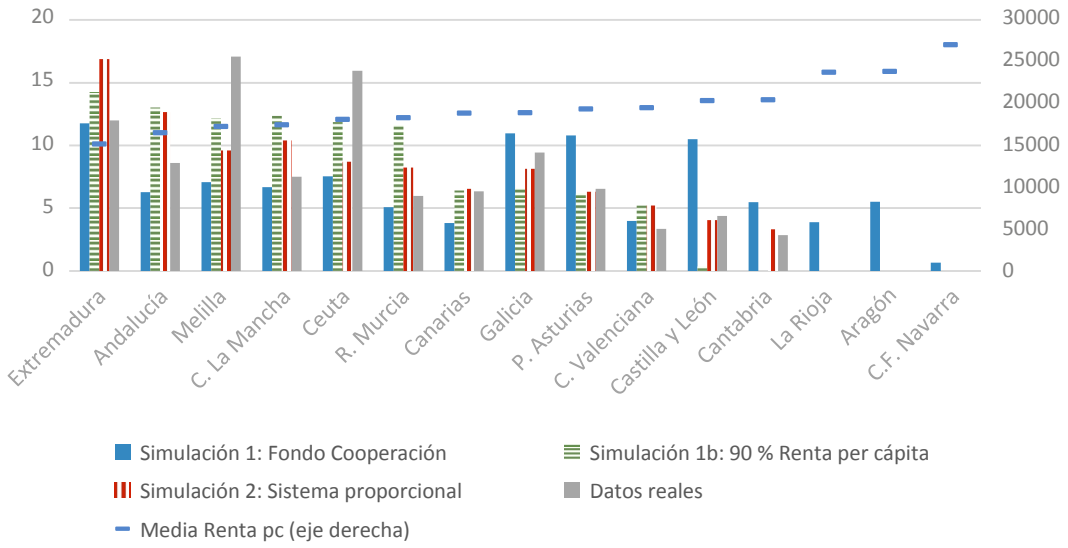
Gráfico 11: Asignación media anual proyectada en €/habitante. 2015-2019



La Simulación 1 viola con bastante frecuencia el criterio de ordinalidad, por la notable importancia que tienen en el reparto las variables de densidad y crecimiento de la población, como ya se comentó en el apartado 6.1. La versión de la Simulación 1b es, a este respecto, bastante más estable generando algunas distorsiones para las CCAA cuya renta per cápita oscila a ambos lados de la frontera de elegibilidad del 90% de la media. Finalmente, la distribución real del FCI mejora la posición relativa de ciertas regiones con un elevado grado de dispersión, además de a Canarias, Ceuta y Melilla, por sus dotaciones independientes al sistema general de reparto.

El Gráfico 12 ilustra una comparación equivalente para todo el periodo, pero normalizando la unidad de medida para hacer comparables los diversos sistemas e inferir regiones que quedarían beneficiadas o perjudicadas en términos relativos.

Gráfico 12: Asignación media anual proyectada por habitante. Porcentaje sobre el total. 2000-2019



El gráfico aporta una visión cuantitativa de las diferencias, y revela, además de lo apuntado anteriormente, que la Simulación 2 implicaría una nivelación más acentuada (más beneficiosa para las CCAA con menor renta per cápita), mientras que la Simulación 1b ofrecería una nivelación más suave (con menor dispersión).

Se quiere resaltar, nuevamente, que las alteraciones observadas en los datos reales, de la manera que están expresados en estas gráficas, responden, o bien a la voluntad política de dar un tratamiento diferenciado a las regiones extra-peninsulares, o bien a la consideración de variables de corte demográfico, en especial la dispersión. La necesaria discusión no puede pasar por negar la necesidad de tener en cuenta esas variables y centrar siempre el reparto de Fondos en términos equivalente per cápita, pero sí de justificar y cuantificar su importancia, teniendo en cuenta que el FCI responde a un objetivo de convergencia y no de nivelación. A este punto, resulta oportuno mencionar la reflexión de Fernández-Llera y Delgado (2010) sobre la oportunidad de que los fondos de convergencia, como el FCI, respondan a hechos de naturaleza objetiva que supongan un obstáculo claro para la convergencia, pero atendiendo a la posibilidad de que pueda suponer una discriminación frente a otras circunstancias desfavorables ignoradas.

8

Análisis de la situación de Andalucía

8. Análisis de la situación de Andalucía

Una vez realizado el análisis completo, y antes de exponer las conclusiones generales, se procede a analizar la situación concreta de la Comunidad Autónoma de Andalucía. La población Andaluza representa algo más del treinta por ciento de la población total de las diez regiones asistidas por el Fondo de Compensación Interterritorial. Es, además, la penúltima Comunidad Autónoma en renta per cápita, con una renta media algo inferior al 75% de la nacional (la media de las diez se sitúa en torno al 85%). Estos parámetros, evidentemente, hacen que sea la gran beneficiaria del Fondo de Compensación Interterritorial lo que, a su vez, favorece distorsiones en la percepción de algunas estadísticas, especialmente cuando éstas se expresan en términos absolutos. A modo indicativo, se puede señalar que las transferencias de capital del Fondo Europeo de Desarrollo Regional de la Unión Europea, durante el periodo 2002-2019, han dedicado el 41% del total de los fondos repartidos entre las CCAA a Andalucía[28], a pesar de que todas las CCAA tienen cierto grado de acceso a esos fondos y no sólo las de menor renta por habitante. Antes de comentar el impacto que tendrían sobre la Comunidad Autónoma los tres escenarios considerados, se procederá a hacer un breve comentario sobre la situación realmente observada durante el periodo.

Reparto real. Durante el periodo de estudio considerado (2000-2019) Andalucía ha recibido, a precios corrientes, en torno al 37% del importe del Fondo de Compensación Interterritorial, lo que le sitúa la quinta región en términos per cápita contando a las dos ciudades autónomas. Precisamente, las dos ciudades son las mayores beneficiarias en términos por habitante (pese a entrar en el Fondo en 2002), casi doblando el importe de referencia de Andalucía. Les siguen Extremadura y Galicia en tercer y cuarto lugar. Andalucía, por su parte, recibe más del doble, en términos por habitante, que Cantabria y la Comunidad Valenciana, siendo éstas las menos asistidas. Como bien señalan en su informe Fernández-Leiceaga y coautores (2013), el impacto que las cuatro variables diferentes de la población tienen en el reparto de los fondos es muy variable, siendo especialmente beneficioso para las regiones con elevada dispersión, superficie o saldo migratorio desfavorable. De estas tres variables, ninguna de ellas es relativamente beneficiosa para Andalucía, ni siquiera la de superficie ya que, pese a su tamaño físico, presenta una densidad de población bastante elevada. El impacto de estas variables adicionales, junto con el ajuste de insularidad, representan, por tanto, la principal fuente de menoscabo en el reparto recibido.

Escenario 1. El Escenario 1 replica las condiciones de reparto del Fondo de Cooperación del Sistema de Financiación Autonómica y, las conclusiones obtenidas parecen más útiles como evaluación del propio sistema de financiación que como una verdadera propuesta para articular un fondo de convergencia.

28 Fuente: liquidación de los presupuestos de las CCAA. Derechos reconocidos netos, a precios corrientes.

El principal motivo por el que Andalucía se vería perjudicada bajo este Escenario sería la existencia del segundo subfondo (la participación relativa de Andalucía en el primer subfondo pasaría del 40% en los primeros años al 32% al final del periodo). En segundo lugar, y como motivo secundario, se vería perjudicada por la entrada al Fondo de regiones con una renta per cápita superior a la media (curiosamente, pudiendo dejarse fuera a regiones con renta per cápita inferior a la media pero superior al 90% de ésta).

Escenario 1b. En el Escenario 1b, que replica las condiciones de elegibilidad de renta per cápita del Fondo de Cooperación y las condiciones de reparto del primer subfondo del mismo, Andalucía quedaría notablemente beneficiada con respecto a la situación de partida, como todas las Comunidades de menor renta per cápita de entre las elegibles. El principal motivo sería la desaparición de dos de las variables de reparto actuales: dispersión y superficie, siendo particularmente relevante el rol de la dispersión. No obstante, y teniendo en cuenta las cifras expuestas al inicio de este capítulo, la ponderación obtenida no resultaría desproporcionada.

Escenario 2. Las tendencias en el Escenario 2 son muy similares a las observadas en el Escenario 1, aunque algo más suavizadas. Andalucía, por tanto, también saldría notablemente favorecida –aunque menos- en términos relativos, gracias al rol predominante de la brecha de renta tanto en la elegibilidad como en el reparto. En términos dinámicos, como se observa en el Apéndice, el Escenario 2 garantiza unas dinámicas más estables y predecibles en el tiempo.

9

Conclusiones

9. Conclusiones

El Fondo de Compensación Interterritorial debería ser el principal instrumento de solidaridad o convergencia en las relaciones fiscales del Estado con las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo recogido en la propia Constitución Española. Sin embargo, casi desde el momento de su puesta en marcha, el Fondo no ha dejado de perder importancia en el complicado entramado de relaciones fiscales intergubernamentales español.

Una primera enseñanza del análisis de la singladura del Fondo de Compensación Interterritorial, en línea con la cita de Milton Friedman "no hay nada tan permanente como un programa temporal del Gobierno", es que los instrumentos fiscales se han de diseñar con una vocación indefinida. Algunos elementos del diseño del Fondo no han resistido bien el paso del tiempo, al igual que se ha visto en otras herramientas del sistema de Financiación Autonómica. La revisión de instrumentos de redistribución, especialmente cuando se ha de producir de manera obligada, suele ser fuente de conflictos políticos, cuando no de estancamiento, favorecido por los beneficiarios del mantenimiento de *statu quo*.

En el diseño original del Fondo de Compensación Interterritorial, como ha ocurrido con otros instrumentos fiscales, se confundió el objetivo fundacional de solidaridad –o convergencia, como se prefiere aquí en aras de una mayor precisión semántica- con el objetivo de nivelación. El objetivo de nivelación trata de poner a disposición de las administraciones una cantidad de recursos homogénea para garantizar una prestación de servicios también homogénea, articulando las necesarias correcciones para sortear el diferente coste de prestación de estos servicios debido a variables objetivas y exógenas al control de las administraciones. Pero el Fondo de Compensación Interterritorial no es un instrumento de nivelación, y la corrección de gastos, de ser pertinente, no ha de ir en línea con las que rigen otros instrumentos de financiación. El Sistema de Financiación Autonómica que entró en vigor en 2009, no contribuye a la clarificación y separación de ambos objetivos, sino más bien a incidir en su mezcolanza.

El Fondo de Compensación Interterritorial es un instrumento de inversión pública. La discusión académica debería ir, por tanto, más enfocada al diseño de un instrumento de inversión potente y eficaz para desarrollar inversión productiva capaz de lograr un crecimiento más homogéneo en términos geográficos. Alguno de los trabajos mencionados en este estudio incide precisamente en el desarrollo de la condicionalidad y de la planificación plurianual, en línea con los principios de funcionamiento de la Política de Cohesión Europea. Existen numerosos instrumentos fiscales similares en otros países, más allá de la propia Política de Cohesión de la Unión Europea, con una variada combinación de normativas que puede servir de campo de estudio en este sentido.

Sin embargo, y pese lo argumentado en el párrafo anterior, también es necesario poner al día el Fondo de Compensación Interterritorial en la mayoría de los aspectos, ya que las normas reguladoras o han quedado desfasadas o están impregnadas de un elevado grado de discrecionalidad. Este trabajo considera diseños alternativos para el cálculo y reparto del Fondo de Compensación Interterritorial. El punto de partida es el modo en el que el legislador ha tratado el asunto de la convergencia en el Sistema de Financiación Autonómica y, tras examinar fortalezas y debilidades de ese sistema, se propone un sistema sencillo y estable basado únicamente en la vocación de convergencia del fondo, sin introducir otras correcciones.

Se adjuntan simulaciones de cómo hubiera resultado el reparto del Fondo bajo las distintas alternativas durante el periodo 2000-2019, y se comparan con el reparto efectivo del Fondo experimentado durante este periodo. Esta simulación ha de ser útil para inspirar nuevas reformas, pero también para evaluar el rol de las distintas variables utilizadas en el pasado y la sensibilidad del reparto a los distintos criterios. La inclusión de variables y coeficientes de ponderación que no respondan, aunque sea de manera burda, a definir la variable objetivo o los costes para alcanzarla, además de incrementar la percepción de aleatoriedad o discrecionalidad, dificultan el proceso político para alcanzar consensos.

Las propuestas implican, y sobre esto sí parece existir bastante consenso académico, un notable incremento de la dotación del Fondo para situarlo en niveles comparables al de otros países o, al menos, ser capaz de compensar la pérdida de Fondos Estructurales que muchas regiones han experimentado. Del mismo modo que un entrenador de fútbol al que reclaman sacar al terreno de juego a uno de los jugadores de reserva en el banquillo ha de pensar a quién sienta en su lugar, las decisiones de política fiscal han de ir necesariamente acompañadas de una contraparte en otra partida del presupuesto público. No es objeto de esta propuesta decidir cómo se habría de compensar o financiar este incremento de fondos, como no encontramos ejercicios de esta naturaleza en propuestas anteriores, aunque dada la relativa importancia de los niveles propuestos del Fondo, existen multitud de opciones para su desarrollo.

Bibliografía

Bibliografía

De la Fuente, Ángel (2020) Por una reforma integral de la financiación territorial con criterios de transparencia, equidad, gradualidad y responsabilidad. *Fedea Policy Papers*, no. 2020/02.

De la Fuente, Ángel y Gundín, María (2008) El sistema de financiación de las Comunidades Autónoma de régimen común: Un análisis crítico y algunas propuestas de reforma. *UFAE and IAE Working Papers,* no. 750.08.

De la Fuente, Angel, Thöne, Michael y Kastrop, Christian (2016) Regional Financing in Germany and Spain: Comparative Reform Perspectives. *BBVA Working paper,* no. 16/04.

Cubel, Maria y de Gispert, Cristina (2010) El Fondo de Compensación Interterritorial: simulaciones de reforma. *Investigaciones Regionales,* no. 17, pp. 141-162.

Department of Finance of Canada (2007) Restoring Fiscal Balance for a Stronger Federation. Ontario: Department of Finance. ISBN 978-0-662-45413-7

Federal Ministry of Finance (2020) Financial relations between the Federation and Länder on the basis of constitutional financial provisions. Berlin: FMF Public Relations Division.

Fernández-Leiceaga, Xoaquín, Lago-Peñas, Santiago y Álvarez-Corbacho, Xoaquín (2013) El Fondo de Compensación Interterritorial: Análisis y propuestas para una reforma. *Munich Personal RePEc Archive paper*, no. 51107

Fernández Llera, Roberto y Delgado Rivero, Francisco J. (2008) Solidaridad, inversión pública y Fondos de Compensación Interterritorial. *Presupuesto y Gasto Público,* no. 53, pp. 7-26.

González Alegre, Juan (2010) Decentralization and the Composition of Public Expenditure in Spain. *Regional Studies*, 44 (8), pp. 1067-1083. DOI: 10.1080/00343400903365151

Herrero Alcalde, Ana, Martínez-Vázquez, Jorge y Murillo García, Encarnación (2011) Las transferencias de capital y la nivelación interterritorial, en Lago Peñas, S. y Martínez-Vázquez, J.(Dir.): *Las transferencias intergubernamentales en España. Análisis y propuesta de reforma*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Herrero Blanco, Carmen y Villar Notario, Antonio (1992) El reparto del Fondo de Compensación Interterritorial entre las Comunidades Autónomas. *Hacienda Pública Española*, no. 1/1992, pp. 113-126.

Inforegio (2008) Política de cohesión de la UE 1988-2008: Invertir en el futuro de Europa. Panorama, no 26. Luxemburgo: OPOCE. ISSN 1608-3873

Lago-Peñas, Santiago (2006) Capital Grants and Regional Policy Investment in Spain: Fungibility of Aid or Crowding-in Effect? *Applied Economics*, 38, pp. 1737-1747.

Lago-Peñas, Santiago, Fernández Leiceaga, Xoaquín, Sánchez Fernández, Patricio y Álvarez Corbacho, Xoaquín (2015). Fondo de compensación interterritorial: análisis y propuestas de reforma. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. ISBN 978-84-7351-452-1

Lázaro Araujo, Laureano (1991) El Fondo de Compensación Interterritorial y la nueva Política Regional Española. *Ciudad y Territorio*, no. 90 (4), pp. 13-24.

Melguizo Sánchez, Ángel (1988) El Fondo de Compensación Interterritorial. *Papeles de Economía Española*, nº 35, pp. 354-376.

Mizell, Lee (2017) Conditionality in practice: Emerging lessons for public investment. OECD-European Commission Seminar on "Conditionalities for More Effective Public Investment", abril, Centro de Conferencias de la OCDE.

Scheller, Henrik (2017) The recent reform of the fiscal equalization scheme – an unpopular reform with serious impacts for Germany's federal architecture. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº14 (diciembre), pp. 7-19.

Spahn, Paul Bernd (2012) Conditioning Intergovernmental Transfers and Modes of Interagency Cooperation for Greater Effectiveness of Multilevel Government in OECD Countries. OECD workshop on Effective Public Investment at Sub-National Level in Times of Fiscal Constraints: Meeting the Co-ordination and Capacity Challenges, junio, Centro de Conferencias de la OCDE.

Utrilla de la Hoz, Alfonso y coautores (2017) La política regional en España: análisis y propuestas de reforma. GEN+: Ourense. ISSN: 2530-7118

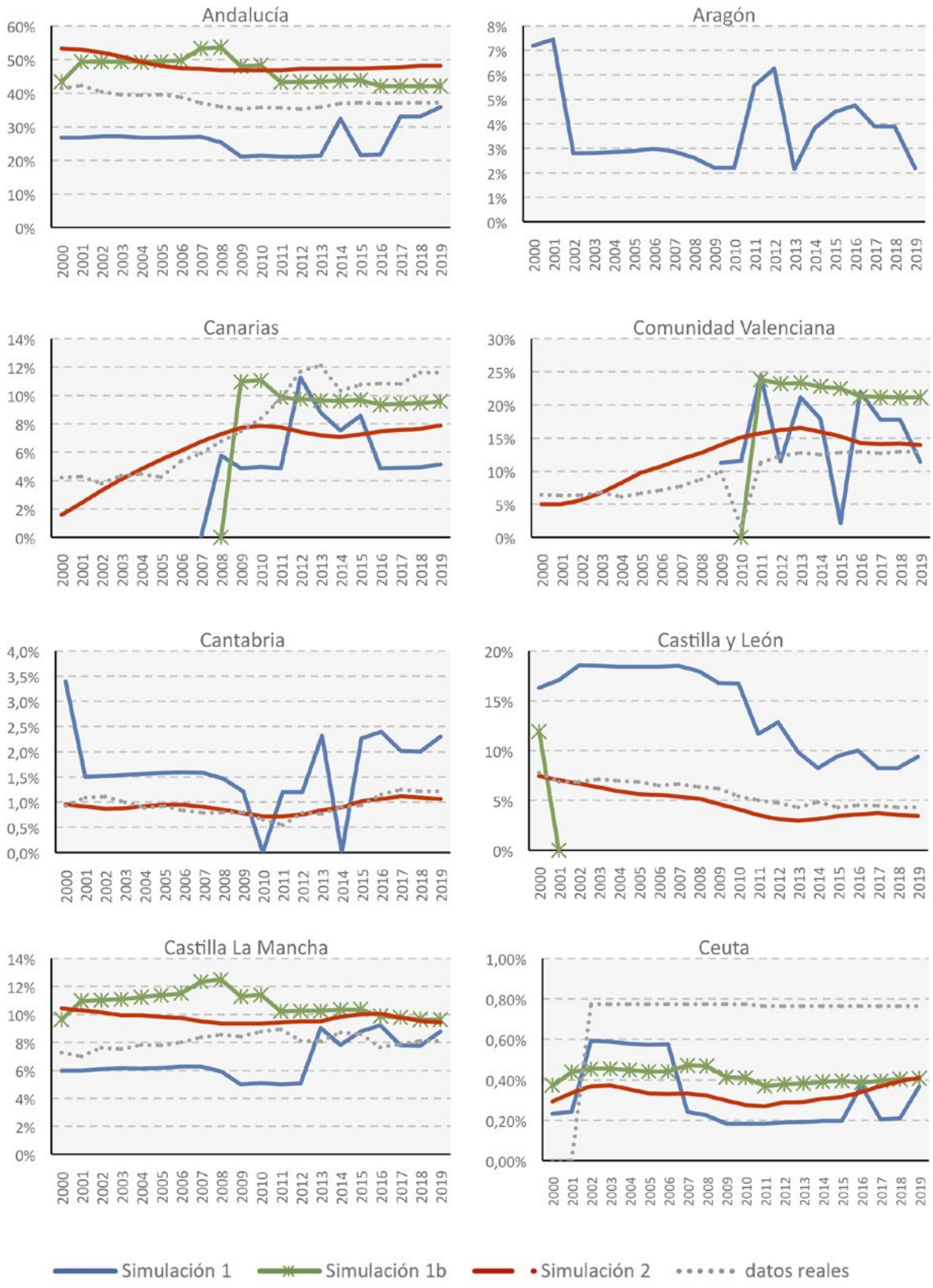
Vallés Giménez, Jaime y Zárate Marco, Anabel (2017) El destino regional de las transferencias condicionadas de capital: efectos desviación y arrastre. *Fundación de las cajas de ahorros (FUNCAS) Documento de trabajo,* no. 789/2017.

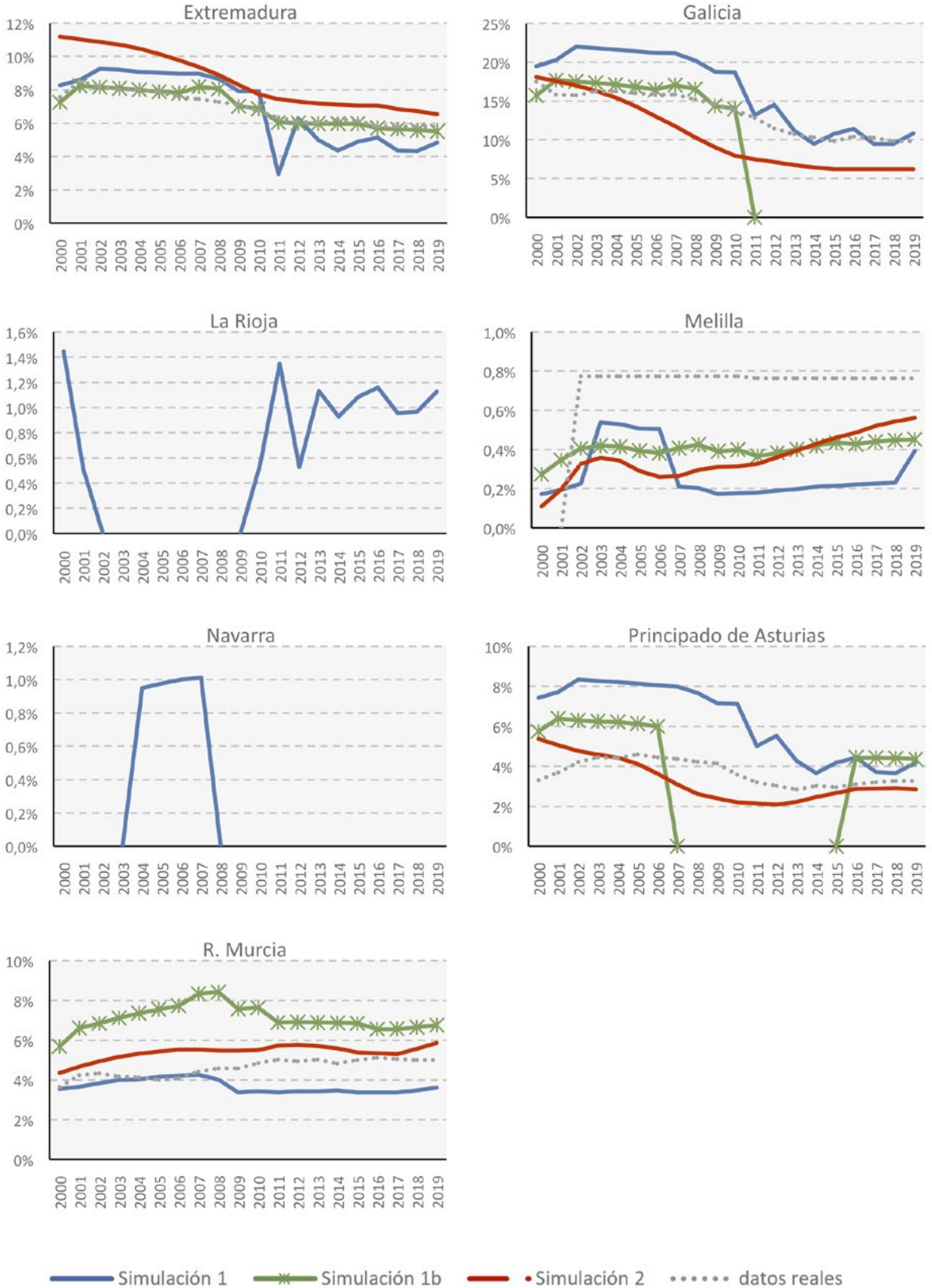
Zeikate, Signe (2002) Investment Transfers: Survey of Ten Developed Countries. World Bank Eastern and Central European Division.

APÉNDICE

Distribución porcentual del Fondo de Compensación Interterritorial

Distribución porcentual del Fondo de Compensación Interterritorial




Extremadura
Galicia
La Rioja
Melilla
Navarra
Principado de Asturias
R. Murcia
Simulación 1
Simulación 1b
Simulación 2
datos reales

trabajo de investigación

trabajo de investigación

IEHPA F.P.A. INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE LA HACIENDA PÚBLICA DE ANDALUCÍA, M.P.