

A brief view of the financing system of autonomous communities in Spain

Summary: I. THE COMMON FINANCING SYSTEM.—II. PRINCIPLES OF THE SYSTEM.—III. HOW THE SYSTEM WORKS.—IV. TAX REVENUES OF THE AUTONOMOUS COMMUNITIES.—4.1. Autonomous Communities own taxes.—4.2. Totally ceded taxes. 4.3. Partially ceded taxes.

The Spanish Constitution of 1978 recognizes the autonomy of the regions of Spain. Because of this reason, a process of political decentralization was undertaken. This decentralization process started with the devolution of an important part of the tasks and, therefore, it was necessary to transfer the correlative financial resources, because all the regions must have the capacity to decide the composition and volume of their resources.

There are two different regional financing systems: a special and exceptional system called «Foral System», for Navarre and the Basque Country, and the common financial system for the other 15 Autonomous Communities.

The «Foral System» allows Navarre and the Basque Country to levy all the taxes in their territory. Later, they must pay a compensation to the Central Government in order to finance the expenses that the Central Government incurred in those regions.

However, the «Foral System» is so exceptional that this paper will analyse the basic features of the common system.

I. THE COMMON FINANCING SYSTEM

Section 157 of the Spanish Constitution establishes the resources of the regions:

* Secretario General del GPP de la Asamblea de Madrid. Portavoz del GPP de la Comisión de Presupuestos y Hacienda.

- a) Taxes wholly or partially made over to them by the State; surcharges on State taxes and other shares in State revenue.
- b) Their own taxes, rates and special levies.
- c) Transfers from an inter-territorial compensation Fund and other allocations to be charged to the State's Budget.
- d) Borrowing

Since 1979, several different models of funding have been implemented, being reviewed every five years for the five subsequent years.

The current financing model was approved in 2001 and came into force in January 2002. Though this model was set up to be a long-lasting one, and even though it seemed quite satisfactory at the same time, a new reform is currently pending on approval. In fact, the Central Government has announced its purpose to review the financing model shortly. Reasons justifying this new reform include the increase in «public health spending» and the general, but important changes in the population of some regions—basically due to immigration. Also, there have been political reasons to open the following debate: The proposal made by the Catalan Government that wants to be closer to the «Foral System».

II. PRINCIPLES OF THE SYSTEM

The Common Financing System is based on the principles of economic self-sufficiency, financial autonomy, joint responsibility for taxation, and solidarity.

- Economic self-sufficiency: The system must guarantee enough resources for the provision of services transferred to the Autonomous Communities.
- Financial autonomy: The Constitutional Court of Spain has ruled this principle as the right to manage those means or resources without any unjustified conditions imposed by the State.
- Joint responsibility for taxation: The regions, under the current system, obtain a greater part of their resources from taxes (ceded or own) instead of getting it from transfers. Therefore, the Communities should have the power to regulate some aspects of the taxes.

The objective is to make the regional government responsible before the citizens for the expenditure and tax policies within these regions.

- Solidarity: The system tries to compensate fiscal imbalances between the different regions with respect to fiscal capacity or expense needs (horizontal fiscal imbalances).

The solidarity principles are based on the ICF (Inter-Regional Compensation Fund) and the Equalisation Grants. The ICF is a fund transfer by the Central Government aiming for the reduction of the

economic differences between regions and the achievement of a well-balanced economic development.

The Equalisation Grants are conditional transfers from the State in order to guarantee a standard level in education and healthcare services.

III. HOW THE SYSTEM WORKS

The first step was to determine the expenditure needs. These needs were established by the following variables:

- For common tasks:

1. Citizens:	94%
2. Area:	4.2%
3. Dispersion:	1.2%
4. Island compensation:	0.6%

- For healthcare, the variables are:

1. Insured citizens:	75%
2. Citizens over 65 years of age:	24.5%
3. Island compensation:	0,5%

- For welfare services, there is only one variable:

1. Citizens over 65 years of age	100%
----------------------------------	------

The cost of all these variables were established for Madrid at about 7000 million € (1999).

The second step was to calculate the revenues given by the system. (The taxes ceded, total or partial by the State). The total amount generated by the taxes in Madrid was 7270 million € in 1999.

Finally, the financing system establishes a special mechanism called «Sufficiency Fund». Each region receives an amount equivalent to the difference between its expenditure needs and the resources obtained through the revenues that they are financed with. This is a compensation instrument for the differences between the fiscal capacity of each regional government and its spending needs.

Sufficiency Fund is linked to the Central Government tax revenues' growth, so that the initial amount of the fund changes every year in proportion to the Central Government annual rate of tax revenues growth.

For instance. If the Central Government increases its tax revenues at a 5% annual rate, then the «Sufficiency Fund» amount will also increase at a 5% rate.

This rule is different for Madrid and Balearic Islands, because both of them have a negative fund. In this case, the Sufficiency Fund is linked to the

annual rate of tax revenue increase of either the Central Government or the Regional rate, whichever is smallest.

Because of the fact that the total amount generated by the taxes by the system in Madrid was higher than expenditure, the «Sufficiency Fund» for Madrid was negative, so that the Region of Madrid had to return to the Central Government the difference between its resources and its needs. In 1999 the returned amount was 270 million €.

IV. TAX REVENUES OF THE AUTONOMOUS COMMUNITIES

4.1. Autonomous Communities own taxes

The Spanish acts impose severe limits on the creation of new taxes by the Communities. The most important limitation is the prohibition of double taxation. The Region cannot levy a tax on the same taxable matters already burden by the Central Government. Communities own resources represent only about 4 per cent of their total revenues.

4.2. Totally ceded taxes

The 100% of the yield is granted to the Regions who have also taken on the responsibility of administering these taxes. The Regions may take on extensive legislative powers.

TOTALLY CEDED

Taxes	Yield ceded %	Administration	Legislative power
Tax on wealth	100	Communities	— Tax rates — Minimal deduction — Tax credits
Inheritance and Gift taxes	100	Communities	— Reductions on the taxable income — Tax rates — Deductions and tax credits — Tax administration regulations
Capital Transfer Tax and Stamp tax	100	Communities	— Tax rates — Tax credits — Tax administration regulations
Gambling taxes	100	Communities	— Taxable base — Tax rates — Tax credits — Exemptions — Tax administration regulations

TOTALLY CEDED

Taxes	Yield ceded %	Administration	Legislative power
Tax on vehicles (Registration)	100	Communities	— Tax rates (with limits)
Fuel retail sales tax	100	Communities	— Tax rates (with limits)
Tax on electricity	100	Central Government	None

4.3. Partially ceded taxes

In some cases, the ceded tax operates as a mere transfer. The yield is partially accrued to the Communities that don't have normative power. In others, the Communities may take on limited powers. So, the concerned ceded taxes become shared taxes». In all cases, these taxes are administrated by the Central Government.

PARTIALLY CEDED TAXES

Taxes	Yield %	Administration	Legislative Power of Regions
Income tax	33	Central government	— Tax rates (The Region tax must have the same number of brackets as the State tax) — Tax credits. Only personal conditions
Value Added Tax	35	Central government	None
Special taxes on: Fuel, tobacco, wine and other alcoholic beverages	40	Central government	None

El sistema de financiación de las CCAA:

Una breve visión

(Traducción)

Sumario: I. EL SISTEMA COMÚN DE FINANCIACIÓN.—II. PRINCIPIOS DEL SISTEMA.—III. EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA.—IV. LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.—4.1. Los impuestos propios. 4.2. Impuestos cedidos totalmente.—4.3. Impuestos parcialmente cedidos.

La Constitución Española de 1978 reconoce el derecho a la autonomía de las regiones de España, por lo que se desarrolló un proceso de descentralización política. Este proceso de descentralización se inició con la transferencia de una importante parte de competencias y por lo tanto, fue necesario transferir los correspondientes recursos financieros, a los efectos de hacer efectivo el principio de autonomía financiera, y que las regiones pudieran tener la capacidad de decidir la composición y volumen de sus recursos.

En España existen en la actualidad dos sistemas de financiación diferentes: uno excepcional y especial para Navarra y el País Vasco, llamado «Sistema Foral»; y otro, el sistema común, para las otras 15 Comunidades Autónomas.

El «Sistema Foral» permite a Navarra y al País Vasco recaudar todos los impuestos en sus respectivos territorios. Posteriormente, ambas Comunidades pagan al Gobierno Central una compensación para financiar los gastos que el Estado tiene en dichas regiones.

Como el «Sistema Foral» es excepcional, analizaremos en este momento, solo los aspectos básicos del sistema común.

I. EL SISTEMA COMÚN DE FINANCIACIÓN

El artículo 157 de la Constitución Española establece que los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

- a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- c) Transferencias de un fondo de compensación interterritorial y otras asignaciones a cargo de los Presupuestos del Estado.
- d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
- e) El producto de las operaciones de crédito.

Desde 1979, ha habido diferentes sistemas de financiación, que han ido cambiando como consecuencia de tener cada uno de ellos una vigencia pre-establecida de 5 años.

El actual sistema de financiación fue aprobado en el año 2001, y entró en vigor en enero de 2002. Aunque este sistema fue adoptado con la intención de que tuviese una larga vigencia y que fuese por tanto más estable, y a pesar de parecer un sistema bastante satisfactorio, en estos momentos hay en marcha un nuevo proceso de reforma. El Gobierno Central ha anunciado su intención de revisar el sistema de financiación en un breve plazo de tiempo. Las principales razones que justifican la necesidad de esta nueva reforma son el incremento del gasto sanitario con carácter general, así como importantes crecimientos demográficos en algunas regiones, debido básicamente a la inmigración. Hay que añadir que también ha habido causas políticas para abrir otra vez más el debate de la financiación, como ha sido la reivindicación del gobierno catalán de tener un sistema de financiación más parecido al «Foral».

II. PRINCIPIOS DEL SISTEMA

El sistema de Financiación está basado en los principios de suficiencia económica, autonomía financiera, corresponsabilidad fiscal y solidaridad.

- Suficiencia económica: El sistema debe garantizar suficientes recursos a las Comunidades Autónomas para la prestación adecuada de los servicios asumidos.
- Autonomía financiera: La doctrina del Tribunal Constitucional ha definido este principio como el derecho de las regiones a administrar sus medios y recursos sin ningún tipo de condicionante injustificado impuesto por el Estado.
- Corresponsabilidad fiscal: Las regiones, en el actual sistema, obtienen una buena parte de sus recursos vía impuestos (ya sean propios o cedidos) en lugar de provenir de transferencias. Por lo tanto, las CC.AA deben tener la capacidad para regular o modificar algunos aspectos de los impuestos.

Se trata de hacer a los gobiernos regionales responsables ante los ciudadanos por las decisiones de gastos y por lo tanto de las políticas tributarias en su respectivo ámbito territorial.

- **Solidaridad:** El sistema intenta compensar las diferencias y desequilibrios de las regiones en relación con sus respectivas capacidades fiscal y sus necesidades de gasto (equidad horizontal).

El desarrollo del principio de solidaridad se basa, principalmente en el «Fondo de Compensación Interterritorial», y en las «Asignaciones de Nivelación». El Fondo de Compensación Interterritorial es una transferencia que el Gobierno Central realiza con el objetivo de reducir las diferencias económicas entre regiones, y conseguir un desarrollo económico más equilibrado.

Las asignaciones de nivelación son transferencias condicionadas que realiza el Estado con la finalidad de garantizar un nivel mínimo estandarizado en la prestación de servicios públicos esenciales como educación y sanidad.

III. EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA

El primer paso a dar para poner en funcionamiento el sistema fue establecer las necesidades de gasto de las competencias autonómicas.

La determinación de esas necesidades se realizó a partir de las siguientes variables:

- En las competencias comunes:
 1. Población que pondera un 94%
 2. Superficie que pondera un 4.2%
 3. Dispersión que pondera un 1.2%
 4. Insularidad que pondera un 0.6%
- En las competencias de los servicios sanitarios:
 1. Población protegida que pondera un 75%
 2. Población mayor de 65 pondera un 24.5%
 3. Insularidad que pondera un 0.5%
- En las competencias de servicios sociales:
 1. Sólo hay una variable: «ciudadanos mayor de 65 años», que lógicamente pondera el 100%.

El coste de todos los servicios y variables fueron fijados para Madrid en unos 7.000 millones de euros, en 1999 (año base).

Una vez establecidas las necesidades iniciales de gasto, el siguiente paso consistió en calcular el importe total de los ingresos proporcionados por el sistema (principalmente por los impuestos cedidos total o parcialmente). El resultado para Madrid fue de 7.270 millones de euros en 1999.

Para finalizar, el modelo establece un mecanismo especial, llamado «Fondo de suficiencia» que cierra el sistema. Cada región recibe una cantidad equivalente a la diferencia entre sus necesidades de gasto y los ingresos que le proporciona el sistema. Es un instrumento de compensación, respecto a las diferencias entre la capacidad fiscal de cada región con sus necesidades de gasto.

El Fondo de Suficiencia está vinculado al crecimiento de los ingresos tributarios del Gobierno Central, de manera que el fondo cambia anualmente de acuerdo al porcentaje de evolución de los ingresos tributarios del Estado.

Por ejemplo, si los ingresos tributarios del Estado crecen un 5%, el Fondo de Suficiencia también crecerá a ese mismo 5%.

Esta norma, sin embargo, es distinta para la Comunidad de Madrid y para las Islas Baleares, al tener ambas regiones un Fondo de Suficiencia negativo. En este caso, el Fondo de Suficiencia está vinculado al menor de los porcentajes de incremento que en su caso tenga o los ingresos tributarios del Gobierno Central, o los ingresos tributarios de la región.

Como consecuencia de que los ingresos generados por el sistema en Madrid superan a las necesidades de gasto, el Fondo de Suficiencia para Madrid es negativo, de manera que la región tiene que devolver al Gobierno Central la diferencia. En 1999, la cantidad a devolver se fijó en 270 millones de Euros.

IV. LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

4.1. Los impuestos propios

El ordenamiento jurídico español impone importantes limitaciones para la creación de nuevos impuestos por las Comunidades Autónomas. La más importante de esas restricciones es la prohibición de la «doble imposición». Las Regiones no pueden establecer tributos sobre los mismos hechos imponibles ya gravados por el estado.

Los recursos «propios» de las Comunidades Autónomas representan tan solo, en torno a un 4 por ciento del total de los ingresos regionales.

4.2. Impuestos cedidos totalmente

En este caso las Regiones tienen garantizado el 100% del rendimiento de los correspondientes impuestos, que en la mayoría de los casos gestionan las propias Comunidades Autónomas teniendo incluso amplias capacidades legislativas sobre dichos impuestos.

IMPUESTOS CEDIDOS TOTALMENTE

IMPUESTO CEDIDO	IMPORTE CEDIDO	GESTIÓN	CAPACIDAD LEGISLATIVA
Impuesto sobre el Patrimonio	100%	CC.AA	— Tarifa — Mínimo exento — Deducciones
Impuesto de Sucesiones y Donaciones	100%	CC.AA	— Reducciones sobre la base — Tarifa — Deducciones — Normas de gestión
I.T.P. y A.J.D	100%	CC.AA	— Tarifa — Deducciones — Normas de gestión
Impuesto sobre el Juego	100%	CC.AA	— Base imponible — Tarifa — Deducciones — Exenciones — Normas de gestión
Impuesto sobre determinados medios de transporte	100%	CC.AA	— Tarifa (con límites)
Impuesto sobre la venta minorista de hidrocarburos	100%	CC.AA	— Tarifa (con límites)
Impuesto sobre la electricidad	100%	Gobierno Central	Ninguna

4.3. Impuestos parcialmente cedidos

En algunos casos los impuestos cedidos operan como una simple transferencia. Las Comunidades reciben el rendimiento parcialmente asignado, pero sin que tengan ninguna capacidad normativa.

En otros casos, las regiones tienen poderes legislativos limitados, de manera que los impuestos correspondientes se constituyen en lo que llamamos «impuestos compartidos»

En todos los casos, la gestión de estos impuestos corresponde al Gobierno Central.

IMPUESTOS CEDIDOS PARCIALMENTE

IMPUESTOS	IMPORTE CEDIDO	GESTIÓN	CAPACIDAD NORMATIVA
Impuesto sobre la Renta	33%	Gobierno Central	— Tarifa (La Región debe mantener el mismo n.º de tramos que el Estado) — Deducciones de carácter personal
I.V.A	35%	Gobierno Central	Ninguna
Impuestos Especiales (hidrocarburos, vino, cerveza, alcohol)	40%	Gobierno Central	Ninguna