



Financiamiento de los Gobiernos Regionales en la experiencia extranjera

Perú, Alemania y España

Autor

Rafael Hernández A.
Email: rhernandez@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3190

Comisión

Elaborado para la Comisión de Hacienda del Senado, en el marco de la discusión del “Proyecto de ley que Fortalece la Descentralización de los Gobiernos Regionales, establece normas sobre responsabilidad fiscal y crea fondos que indica” (Boletín N° 13815-05).

N° SUP: 129922

Disclaimer

Este documento es un análisis especializado realizado bajo los criterios de validez, confiabilidad, neutralidad y pertinencia que orientan el trabajo de Asesoría Técnica Parlamentaria para apoyar y fortalecer el debate político-legislativo. El tema y contenido del documento se encuentra sujeto a los criterios y plazos acordados previamente con el requirente. Para su elaboración se recurrió a información y datos obtenidos de fuentes públicas y se hicieron los esfuerzos necesarios para corroborar su validez a la fecha de elaboración

Resumen

De los tres países analizados, los gobiernos regionales de Perú en mayor medida son dependientes de los recursos transferidos desde el gobierno nacional. Por su parte, las entidades regionales en Alemania y España cuentan con una más amplia participación en la recaudación de ingresos. Sin embargo, esto no necesariamente implica *autonomía* en su esquema de financiamiento, puesto que los gravámenes son definidos desde la legislación nacional.

En Alemania y España los principales impuestos (renta de las personas, de las corporaciones, o al valor agregado) son recaudados y compartidos en partes iguales entre el gobierno central y las regiones. Esto es así por legislación nacional que así lo establece, y que indica además qué impuestos y qué tasas serán cobradas. Sí se han cedido otros impuestos a las regiones para que definan sus tasas, pero son de menor volumen, como los que gravan herencias, donaciones, el juego, entre otras.

En Perú, se cuenta con una fuente de financiamiento regional denominada *canon*. De lo que recauda el Estado por la explotación de recursos naturales, un 50% se destina a las entidades subnacionales donde se explota el correspondiente recurso, pero la mayor parte va a las municipalidades. De ese 50%, un 25% va a los gobiernos regionales.

Por su parte, en Alemania y España el elemento central del esquema de financiamiento regional es la redistribución *horizontal*. Es decir, las regiones ricas subsidian a las más atrasadas. Típicamente se calcula cuánto debe ser el ingreso *per cápita* con que debe contar cada gobierno regional, y a partir de las brechas que surjan respecto a ese valor de referencia, se redistribuye el ingreso entre gobiernos regionales buscando garantizar una cobertura de ingresos más uniforme.

En lo referente a la deuda, Perú cuenta con una regla para los gobiernos regionales de forma que la relación entre la deuda y los ingresos corrientes no puede ser mayor a 100%, y tal como en España, solo debe destinarse a inversión. En Alemania se prohíbe el déficit estructural de las regiones.

Introducción

En el presente documento se describe la legislación de Perú, Alemania y Francia en lo referente a financiamiento de los gobiernos regionales. El énfasis está puesto en las fuentes de recursos de los gobiernos regionales, y se abordan también las capacidades de deuda.

Los sistemas de financiamiento subnacional son marcadamente complejos, y la presentación de la información requiere mucha extensión. Por lo demás, el financiamiento subnacional incluye tanto las fuentes de recursos de las entidades regionales, así como sus atribuciones de gasto. Con el fin de generar un insumo que sean accesible y de limitada extensión, se ha acotado el objeto del documento únicamente a fuentes de ingresos, y abarcando solo tres países.

La información se ha recopilado de las bases de datos de legislación de cada país, y de sus sitios web oficiales. Además, se ha consultado la bibliografía especializada en la materia. Las traducciones, en caso de que correspondan, son propias.

Perú

El proceso de descentralización de Perú se inició en el año 1987, cuando se crearon las regiones y sus respectivos gobiernos regionales. Sin embargo, tuvieron poca duración y se disolvieron en 1992. Una década más tarde, en 2002, se reinició el proceso de descentralización que continúa hasta el día de hoy, creando nuevamente gobiernos regionales para que administren el territorio de las divisiones administrativas denominadas *departamentos*¹.

Los Gobiernos Regionales cuentan con un órgano ejecutivo denominado *Gobernador Regional* elegido por sufragio directo. Adicionalmente, los *consejeros regionales* cuentan con un rol normativo y fiscalizador, y también son elegidos por sufragio directo².

La Ley de Bases de la descentralización, publicada en 2002, estipulaba que el proceso de descentralización fiscal constaría de dos instancias: en un primer lugar, se aplicarían las transferencias por concepto del Fondo de Compensación Regional (Foncor). Luego, una vez que se conformasen efectivamente las regiones, se procedería a crear por ley tributos regionales cuya recaudación y administración sería de cuenta directa de los gobiernos regionales³. Como las regiones no se han conformado, esta última disposición ha quedado sin efecto por lo que la fuente de financiamiento de los gobiernos regionales sigue siendo en casi su totalidad las transferencias desde el gobierno nacional.

Los ingresos de los gobiernos regionales en lo fundamental se componen de tres fuentes: transferencias desde el gobierno nacional, el canon, y los recursos recaudados directamente por los Gobiernos Regionales. El 89% del ingreso de los gobiernos regionales corresponde a transferencias desde el

¹ Supuestamente, las divisiones territoriales que suceden al gobierno nacional son las *regiones*. Las regiones deberían conformarse a partir de la unión de dos o más departamentos. Sin embargo, en 2005 se realizaron referendos en algunos departamentos para aprobar las fusiones de estos y conformarse en regiones, pero las propuestas fueron rechazadas por el electorado. Por esto, las funciones y el marco institucional que la normativa define para las *regiones* se aplican en la actualidad a los *departamentos*.

² Art. 191 de la Constitución de Perú. Disponible en: <http://bcn.cl/2nbki> (marzo, 2021).

³ Art. 38.1 de la Ley de Bases de la Descentralización. Disponible en: <http://bcn.cl/2b89a> (marzo, 2021).

gobierno nacional; los ingresos por canon ascienden a cerca del 8% y los recursos recaudados directamente por los gobiernos regionales son el 3% del total (Secretaría de Descentralización, 2019:32).

Transferencias desde el Gobierno Nacional

Los recursos que son transferidos desde el gobierno nacional a los gobiernos regionales vía ley de presupuestos se denominan *recursos ordinarios*. Estos recursos ordinarios, además de los ingresos para el funcionamiento de los Gobiernos Regionales, incluyen las transferencias por el Foncor. Los recursos transferidos a los Gobiernos Regionales por la distribución de este fondo se destinan íntegramente a proyectos de inversión regional que hayan cumplido con las normas establecidas por el Sistema Nacional de Inversión Pública⁴. Para su distribución entre los distintos Gobiernos Regionales se consideran factores de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones. Los recursos ordinarios que no son ejecutados por los Gobiernos Regionales son retornados al nivel nacional.

Canon

Por otra parte, el canon alude a la participación de los Gobiernos Regionales en la repartición del total de ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación de los recursos mineros, hidroenergéticos, gasíferos, pesqueros, forestales y petroleros⁵. Al aplicar el impuesto a la renta a la explotación de estos recursos, el 50% de lo percibido se destina a canon.

A excepción del Canon Petrolero, que varía por cada departamento, para el resto de los cánones el Gobierno Regional en cuya jurisdicción se explota el respectivo recurso recibe el 25% de lo captado por el Estado por este concepto. De ese total, percibido por cada departamento, el 20% debe ser transferido a las universidades públicas alojadas en su territorio.

Recursos propios

Los recursos recaudados directamente por el Gobierno Regional son más bien una proporción marginal de sus ingresos. Como se ha indicado, la segunda etapa del proceso de descentralización implicaba otorgar por ley la facultad de cobrar impuestos regionales, pero al no haberse oficiado la formación de regiones dichas disposiciones han quedado inconclusas. Esto, a diferencia de los gobiernos locales que sí tienen potestad para cobrar impuestos o tasas, y por tanto los recursos propios generados son una porción mayor de su presupuesto.

Los recursos que se generan por este medio “consisten en el cobro de cargos y tarifas por la prestación de servicios que son responsabilidad de las regiones, tales como atención de la salud (...). Los ingresos provienen principalmente de pagos que hacen usuarios de los centros de salud y hospitales regionales. Las tarifas por servicios educativos también representan una proporción relativamente importante” (Werner y Santos, 2015:175) de los recursos propios regionales.

⁴ Disponible en: <http://bcn.cl/2nxx1> (marzo, 2021).

⁵ Art. 77 de la Constitución de Perú. Disponible en: <http://bcn.cl/2nbki> (marzo, 2021).

Finalmente, cabe constatar el aumento que han tenido las operaciones de crédito (deuda) en la última década, como fuente de financiamiento de la inversión en las regiones;

En un primer momento desde 2012 hasta 2015, la inversión fue impulsada mediante el uso de recursos ordinarios. A partir del 2016, la inversión de los gobiernos regionales ha sido impulsada con recursos provenientes de operaciones de crédito principalmente por crédito contratado por el gobierno nacional y transferido a los gobiernos regionales mediante convenio de traspaso de recursos (Secretaría de Descentralización, 2019:41).

Sin embargo, como allí se indica dicha deuda es registrada como parte de la deuda del Gobierno Nacional⁶. Los Gobiernos Regionales efectivamente puede contraer deuda, siempre y cuando figure el Gobierno Nacional como aval, por lo que se requiere la venia del nivel central para proceder con dichas operaciones.

Si bien aún no implica un desequilibrio macroeconómico, la deuda subnacional ha ido en constante aumento durante las últimas décadas (Werner y Santos, 2015). La reforma legal sobre endeudamiento de los Gobiernos Regionales viene de 2013, y en ella se estipuló una nueva norma fiscal cuantitativa en esta materia, poniendo un límite a la deuda total de los Gobiernos Regionales estableciendo que la relación entre deuda total, y el promedio de ingresos corrientes totales de los últimos cuatro años, no puede ser superior a 100%⁷. En el año 2016, nueve de los 26 gobiernos regionales incumplieron la regla⁸; los problemas de algunos Gobiernos Regionales tienen que ver principalmente con “sanciones e intereses relacionados con demoras en el pago de obligaciones, un problema que pone de manifiesto las limitaciones y condiciones precarias de la administración financiera de muchos gobiernos subnacionales” (Werner y Santos, 2015:182). La norma, asimismo, les impone a los Gobiernos Regionales la obligación de entregar informes trimestrales al Ministerio de Economía y Finanzas (Ministerio de Hacienda) sobre el grado de cumplimiento de las reglas fiscales mencionadas⁹.

Alemania

El Estado alemán se conforma del gobierno federal y de las 16 entidades territoriales que conforman la federación, denominadas *Länder*. Su esquema de financiamiento regional fue sustantivamente modificado en 2020, cuando entró en vigor un paquete de reformas aprobado en 2017 que recalibra las relaciones financieras entre el Gobierno Federal y los *Länder*, especialmente en lo referente a los mecanismos de estabilización de las diferencias de ingreso entre regiones (*Federal Ministry of Finance*, 2018:43).

En lo referente a la institucionalidad, cada uno de los 16 *Länder* cuenta con su propia asamblea legislativa, elegida por sufragio, de cuyas mayorías asumen los Poderes Ejecutivos de cada una de las

⁶ Ministerio de Economía y Finanzas: Informe Anual de Deuda Pública, 2019, p. 8. Disponible en: <http://bcn.cl/2ny06> (marzo, 2021).

⁷ Art. 7° de la Ley 30.099 de fortalecimiento de la responsabilidad y transparencia fiscal. Disponible en: <http://bcn.cl/2ny02> (marzo, 2021).

⁸ Disponible en: <http://bcn.cl/2ny04> (marzo, 2021).

⁹ Art. 10° del Decreto Legislativo N° 1275. Disponible en: <http://bcn.cl/2ny0a> (marzo, 2021).

entidades regionales. Por tanto, el órgano ejecutivo de las regiones no es elegido directamente, sino que como es lo usual en los sistemas parlamentarios, el órgano ejecutivo se sostiene mientras cuente con la confianza de la mayoría en la asamblea legislativa regional.

Por otra parte, el parlamento federal es de tipo bicameral. La cámara baja se denomina *Bundestag*; sus miembros son elegidos por sufragio universal y desde su seno se nombra al Canciller alemán, y se forma el gobierno federal. La cámara revisora se denomina *Bundesrat*, y sus miembros no son directamente elegidos por los votantes puesto que esta corporación tiene como objeto representar a los *Länder* frente al gobierno federal. Así, los miembros de las asambleas de cada *Länder* que ejercen como ministros en las legislaturas de cada región, son los que a su vez conforman el *Bundesrat*¹⁰.

Esta configuración, en términos de la descentralización fiscal, es muy relevante ya que toda la legislación aprobada en el Parlamento Federal que verse sobre descentralización tiene que ser visada por el *Bundesrat*¹¹. Como los partidos políticos presentes en el parlamento federal son los mismos que ocupan las mayorías en las asambleas regionales, usualmente la legislación no genera tensiones ya que el espíritu en la tramitación legislativa entre el *Bundestag* y el *Bundesrat* es más bien colaborativo. Sin embargo, cuando la legislación versa sobre distribución de funciones y recursos entre el nivel federal y los *Länder*, esta cohesión intra-partidaria se rompe. Ya que los miembros del *Bundesrat*, son a su vez miembros de las asambleas regionales, suelen velar por las atribuciones de las regiones. Esto termina generando que los miembros del *Bundestag* y del *Bundesrat* de un mismo partido, tengan diferencias en las políticas que promueven cuando se discuten iniciativas legislativas sobre descentralización (Bury y Felds, 2020:7).

Ingresos de los *Länder*

La Constitución alemana no otorga mucho espacio a los *Länder* para generarse autónomamente sus propios ingresos. Sin embargo, esto no implica ni por asomo que las entidades regionales perciban pocos ingresos respecto al nivel centra.

La mayor parte de los ingresos de los *Länder* provienen de los impuestos compartidos (*Gemeinschaftssteuern*). La Constitución establece que *en los ingresos provenientes de los impuestos sobre la renta y de sociedades participan la Federación y los Länder a partes iguales*¹². En consecuencia, los ingresos por concepto de impuesto a las personas, impuesto a las empresas, impuesto al valor agregado y global complementario son percibidos en proporciones iguales por el Gobierno Federal y los *Länder* (Bury y Felds, 2020:31). Por ejemplo, la recaudación por impuesto a las personas se reparte en un 42,5% para el gobierno federal, 42,5% para las regiones y 15% para los municipios.

Es importante resaltar que, de estos cuatro impuestos, los que gravan a las personas, corporaciones, y global complementario, son asignados en los que corresponde a las regiones según cuánto aporta cada una a la recaudación nacional. Es decir, las regiones más ricas son las que reciben más, porque son las que más aportan. La excepción es el IVA, que se distribuye a las regiones siguiendo el criterio

¹⁰ Arts. 50 y 51 de la Ley Fundamental de Alemania. Disponible en: <http://bcn.cl/1g7a6> (marzo, 2021).

¹¹ Art. 108 de la Ley Fundamental de Alemania.

¹² Art. 106(3).

de población, es decir *per cápita*, por lo que en lo referente a esta fuente de recursos las regiones ricas subsidian a las pobres.

Por otra parte, cabe indicar que la tasa y la base impositiva son definidas exclusivamente por la legislatura federal. Como se indicó, los *Länder* no pueden darse a sí mismos la atribución de recaudar impuestos, sino que esto debe ser estipulado por la legislación federal, por lo que los *Länder* pueden influir en ello a través del *Bundesrat* pero no directamente mediante las asambleas legislativas regionales.

Adicionalmente, los *Länder* tienen la potestad para recaudar impuestos exclusivos; es decir, que son recolectados únicamente por y para los *Länder*. En esta categoría caben los impuestos a las transacciones financieras, a la cerveza, lotería, espectáculos, herencia y donaciones. Nuevamente, la tasa y la base de estos impuestos es definida en la legislación federal por el *Bundestag* y el *Bundesrat*, pero la recaudación es exclusiva para las regiones.

El único impuesto en el que las regiones tienen autonomía para fijar su tasa es el impuesto a la compra/venta de propiedades inmuebles.

De esta manera, de los ingresos de los gobiernos regionales *por concepto de impuestos*, el 86% corresponde a los impuestos compartidos, el 8% a los exclusivos, un 4% al impuesto a la transferencia de inmuebles, y el 2% restante a compensaciones menores.

Transferencias desde el nivel central

Alemania hasta 2019 contaba con un complejo sistema para equiparar recursos entre las distintas regiones. Es decir, era un sistema de nivelación *horizontal*. Con la reforma implementada a partir de 2020 se le entregan más funciones al nivel central, por lo que el esquema pasa a ser de naturaleza mayormente *vertical*.

El sistema en vigor desde 1969 hasta 2019 constaba de cuatro pasos¹³:

- En primer lugar, se recaudaban y se repartían los impuestos compartidos entre el Gobierno Federal y las regiones, según lo ya indicado;
- Posteriormente, se asignaban los recursos a cada *Länder*, en función de cuánto contribuía cada región a la recaudación impositiva nacional total;
- En el tercer paso operaba el sistema, pues se implementaba el mecanismo de equiparación con lo que las regiones más ricas aportaban parte de sus ingresos para subsidiar a las más atrasadas. La excepción era la recaudación del IVA, que se distribuía con un mecanismo distinto.

Para esto, se calculaba la diferencia entre el ingreso *per cápita* de cada entidad regional respecto al ingreso *per cápita* promedio de todos los *Länder*. Con esto, aquellas regiones cuyo ingreso

¹³ Los mecanismos de compensación interregional son más complejos de lo indicado en la presente sección. Con el ánimo de presentar la información de la forma más inteligible posible, se omiten algunas de las operaciones que forman el sistema.

per cápita era mayor al promedio nacional, aportaban recursos al sistema, y las más atrasadas recibían recursos. La fórmula permitía acortar la brecha de cada región respecto del promedio nacional, acortándola tanto “por abajo” como “por arriba”. Según qué tan cerca o lejos estaba cada región del promedio nacional, el mecanismo reducía la brecha en un 44% y el 75% para cada región: a las más alejadas del promedio nacional, más se les cubría la brecha.

- Finalmente, se aplicaba nivelación *vertical*, de forma que el Gobierno Federal contribuía a aquellas regiones que aún seguían por debajo del promedio per cápita nacional, con el objetivo de terminar nivelándolas aún más.

Con esto, cada *Länder* acababa con un ingreso per cápita equivalente a, al menos, 97,5% de la media de ingresos per cápita considerando para este promedio a todos los *Länder* (*Bundesministerium der Finanzen*, 2018), por lo que el sistema era marcadamente eficaz en la igualación de los ingresos per cápita a lo largo de los 16 gobiernos regionales (*Federal Ministry of Finance*, 2018; Bury y Felds, 2020).

A partir del 2020 entró en vigor el nuevo sistema, que busca replicar la forma en que se asignaban los recursos captados por el IVA a los *Länder*. Anteriormente lo medular del sistema, de acuerdo con la distribución de los impuestos a la renta, era la redistribución *horizontal*, de forma tal que en un primer momento las regiones recibían de acuerdo con lo que aportaban, y luego de eso se redistribuía. La nueva legislación reemplazó el segundo y tercer paso de los ya indicados, de forma que los *Länder* ya no reciben una asignación inicial de acuerdo con su contribución a la recaudación impositiva nacional, sino que más bien, el nuevo criterio es propender a la igualación desde el nivel federal, y por ello es más *vertical*.

Esto implica que se genera la recaudación de cada región, y en esta instancia, aquellas cuyos ingresos per cápita son menores al promedio nacional, seguirán siendo subsidiadas *horizontalmente* de forma que cubran la brecha en un 63%. Con el sistema anterior se cubría la brecha en una porción variable entre 44% y 75% de la misma. Con el nuevo sistema la tasa será fija en un 63% para todas regiones, y el monto restante será aportado por el Gobierno Federal. De alguna manera, se reduce la “variabilidad” de la equiparación horizontal, pero no se elimina ni reduce por completo la cuantía de la redistribución horizontal, sino que se les agrega un rol más preponderante a las transferencias verticales.

Deuda

La reforma que se implementa a partir 2020 contiene una actualización de la anterior regla fiscal aplicada a los *Länder*. A partir del año 2020, los presupuestos de los *Länder* en años normales deben estar balanceados: se elimina completamente la posibilidad de déficit estructural. Las únicas excepciones permitidas serán desastres naturales o fuertes recesiones.

Para esto, el Gobierno Federal desde el año 2011 años venía transfiriendo recursos a los cinco gobiernos regionales más endeudados, con el objeto de limpiar sus balances al año 2020, lo que efectivamente se logró.

Asimismo, en el año 2010, como parte de las preparaciones para la implementación del nuevo régimen fiscal, se creó el Consejo de Estabilidad, establecido en la Constitución¹⁴. Los miembros del Consejo son el Ministro Federal de Hacienda, los ministros de hacienda de cada una de las regiones, y el Ministro Federal de Economía.

El rol del Consejo de Estabilidad es monitorear periódicamente las cuentas tanto del Gobierno Federal como de los *Länder*, de manera regular. En particular, se encarga de identificar potenciales desequilibrios financieros que impidan concretar la meta que apunta a que el déficit del Gobierno General¹⁵ no supere el 0,5% del PIB¹⁶.

Las reformas tuvieron lugar principalmente para que el costo de subsidiar a las regiones más atrasadas, principalmente las que se ubicaban en la antigua Alemania Oriental, recayeran en el Gobierno Federal y no a costa de los demás *Länder*. Por otra parte, la regla fiscal aplicada a las regiones se incluyó porque, al no tener autonomía en la fijación de sus ingresos, varios *Länder* recurrían frecuentemente al crédito, lo que amenazaba con empezar a distorsionar los equilibrios fiscales y llevar al incumplimiento de los límites establecidos por la legislación de la Unión Europea.

España

El Estado español se organiza territorialmente en Comunidades Autónomas (CCAA). En la actualidad, existen 17 CCAA y dos ciudades autónomas¹⁷. Cada CCAA cuenta con su propio Estatuto; los Estatutos son *la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico*¹⁸. La Constitución española indica, además, que las CCAA han de contar con una asamblea legislativa elegida por sufragio popular, con arreglo a un sistema electoral proporcional, desde la que se deberá elegir a un Consejo de Ministros dirigido por un Presidente de Gobierno autonómico¹⁹.

El art. 157 de la Constitución indica que los recursos de las CCAA estarán conformados por: impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; sus propios impuestos; transferencias del Fondo de Compensación interterritorial con destino a gastos de inversión; rendimientos de su propio patrimonio y, operaciones de crédito.

Ingresos de las Comunidades Autónomas

Tal como en Alemania, en España la recaudación de los principales tributos es compartida en partes igual entre el nivel central y las CCAA. Así, el rendimiento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) es cedido en un 50% a las CCAA, y lo mismo ocurre con el Impuesto al Valor Añadido. La recaudación del impuesto a los alcoholes es cedida en un 58% a las CCAA. Otros impuestos, como

¹⁴ Art. 109a.

¹⁵ Gobierno Federal, *Länder*, municipalidades y fondos de seguridad social.

¹⁶ *Stability Council*. Disponible en: <http://bcn.cl/2nyh6> (marzo, 2021).

¹⁷ Ceuta y Melilla, que se encuentran al sur del estrecho de Gibraltar por lo que se ubican en territorio africano, dentro de lo que sería territorio de Marruecos.

¹⁸ Art. 147 de la Constitución de España. Disponible en: <http://bcn.cl/1mqmb> (marzo, 2021).

¹⁹ Art. 152.

el que se aplica sobre la electricidad, donaciones, herencias, juego, o sobre determinados medios de transporte, son cedidos a las CCAA y las mismas son libres de decidir la tasa a través de su propia legislación autonómica²⁰.

Inicialmente la normativa disponía que el grado de participación en la captación de los referidos impuestos tanto del nivel central, como de cada CCAA, se definiría “uno a “uno”. Es decir, estaría establecida en la legislación de cada una de las CCAA. Sin embargo, durante los últimos años las CCAA habían ido adquiriendo más y más sustantivas atribuciones en sus Estatutos, por lo que se introdujo la reforma al sistema de financiamiento, con los porcentajes de participación en los impuestos ya indicados. Dicho modelo proviene de 2009, cuando ya se había declarado hace un año, oficialmente, la crisis económica, pero aún no empezaban a producirse los ajustes y recortes de gasto (Hinojosa, 2020:78).

Sin embargo, la captación de recursos de cada CCAA no implica que tengan la totalidad de las atribuciones para decidir el destino de esos recursos. En buena medida, las CCAA sostienen los cuatro fondos diseñados para propender a la redistribución interregional: Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF), de otro el Fondo de Suficiencia Global (FSG) y finalmente los dos Fondos de Convergencia Autonómica: el Fondo de Cooperación y el Fondo de Competitividad.

Los ingresos tributarios de cada CCAA son destinados en un 75% al Fondo de Garantía (FGSPF), a lo que se suma una aportación adicional desde el Estado; “esto hace que cada CA tenga un saldo positivo o negativo, a aportar o a recibir como reintegro” (Hinojosa, 2020:80). Como el nombre lo indica, el fondo busca “garantizar” que cada CCAA cuenta con la misma cantidad de recursos *por habitante* para cubrir los servicios públicos fundamentales del estado de bienestar, como educación, salud y seguridad social. Los recursos de este fondo son repartidos a las distintas regiones a partir de indicadores como población, superficie, insularidad, edad de la población, entre otros, con lo que se asigna la misma cobertura de gasto de bienestar para cada habitante, independientemente de su CCAA.

La diferencia en los ingresos de cada CCAA va a depender de su capacidad para generarse sus propios recursos vía impuestos, puesto que el restante 25% percibido por este concepto queda a disposición de la respectiva CCAA. El sistema busca que cada habitante cuente, *per cápita*, con la misma asignación de recursos para servicios de bienestar provistos por las CCAA, pero para gasto de otro tipo, la diferencia en las capacidades entre una u otra CCAA va a depender de cuántos ingresos le correspondan por ese referido 25% que no es redistribuido horizontalmente.

Adicionalmente, el Fondo de Suficiencia intenta actuar como cierre equilibrador del sistema. El importe de este fondo se calcula cada año para cada CCAA, considerando sus *necesidades globales de financiación* menos sus *capacidades tributarias más la transferencia del FGSPF*. Las capacidades tributarias, esto es, los ingresos tributarios, se asimilan a las que tenía cada CCAA en el año base de inicio del sistema, 2009. Lo que esta configuración genera, es que ninguna CCAA reciba menos de lo que recibía al inicio del sistema, antes de que se aplicara el Fondo de Garantía, por eso se le considera el *cierre* del sistema. Con esto se asegura que las CCAA no se vean perjudicadas en sus ingresos por la aplicación del nuevo sistema de redistribución, aunque privilegiando las necesidades de

²⁰ Ministerio de Hacienda: Régimen Común. Disponible en: <http://bcn.cl/2nyl4> (marzo, 2021).

financiamiento que tenían en 2009 por sobre las necesidades de financiamiento actuales (De la Fuente, 2012:12).

El Fondo de Competitividad se distribuye a las CCAA que tengan financiamiento por habitante inferior a la media nacional, con el objetivo de nivelarlas. El Fondo de Cooperación se destina a las CCAA con un PIB per cápita inferior al 90 % de la media, que tengan una densidad de población inferior al 50 % de la densidad media o que el crecimiento de su población esté por debajo de coeficiente fijado para ello. De esta forma, la distribución interregional *horizontal* opera a través del Fondo de Garantía, mientras que los otros tres fondos son aportados por el Estado por lo que corresponden más bien a compensaciones *verticales*.

Cabe mencionar también el Fondo de Compensación Interregional. A diferencia de los otros fondos, que se orientan a nivelar las capacidades de gasto para la provisión de servicios por parte de las CCAA, el FCI está dirigido a financiar inversión.

El FCI se constituye de una cantidad no inferior al 35% de una base de cálculo constituida por la inversión real nueva de carácter civil del Estado y de sus Organismos Autónomos. No existe un criterio formalmente establecido para decidir cuáles CCAA van a ser beneficiarias, y cuáles no, pero tradicionalmente los fondos se asignan a aquellas que cuentan con una menor renta per cápita.

Las CCAA beneficiarias de la distribución del fondo son incluidas en Ley de Presupuestas de cada año. Para su repartición, el 87,5% se distribuye en proporción a la población, el 1,6% en proporción al saldo migratorio, el 1% al paro, 3% a la superficie, y el 6,9% según la dispersión poblacional en el territorio.

Como la base de cálculo comprende al Estado y órganos autónomos, la cuantía del fondo termina siendo poco relevante pues buena parte de la inversión la realizan las empresas públicas y los niveles descentralizados de gobierno, con lo que el instrumento no termina por cumplir el objetivo que se le asigna en el texto constitucional²¹.

Deuda

La Constitución, en su art. 135 N°1 faculta a las CCAA para emitir deuda. A su vez, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas²² establece que las operaciones de crédito a corto plazo deben destinarse a cubrir necesidades transitorias de tesorería, mientras que las operaciones con plazo superior a un año deben cumplir dos requisitos: 1) que los recursos obtenidos se destinen exclusivamente a gastos de inversión; y 2) que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses, no exceda del 25% de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma²³. Además de estos requisitos, si las Comunidades Autónomas desean concretar operaciones de crédito en el extranjero o emitir deuda pública, deben obtener previamente autorización del Estado.

²¹ Art. 158, N°2: "con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso". Disponible en:

²² Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. Disponible en: <http://bcn.cl/1luv0> (marzo, 2021).

²³ Ministerio de Hacienda: el Endeudamiento. Disponible en: <http://bcn.cl/2nym6> (marzo, 2021).

Asimismo, existen otras disposiciones fijadas por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas. Este órgano, creado por la referida Ley Orgánica de Financiación de las CCAA, tiene como objetivo de adecuar la coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado²⁴, y se conforma del Ministro de Hacienda y el Consejero (ministro autonómico) de Hacienda de cada Comunidad Autónoma. Este órgano tiene particular relevancia, puesto pasó “a ser un auténtico ‘legislador blando’ (*softlaw*), porque sus acuerdos, cuando se toman de conformidad con el partido gobernante, terminan adquiriendo plena eficacia e incluso, en la mayoría de las ocasiones, se transforman en auténticas normas jurídicas” (Hinojosa, 2020:76).

Bibliografía

- Bundesministerium der Finanzen* (2018). *The Federal Financial Equalisation System in Germany*. Disponible en: <http://bcn.cl/2nygc> (marzo, 2021).
- Bury, Y. y Felds, L. (2020). *Fiscal federalism in Germany*, Universidad de Friburgo, Instituto de Investigación Económica, Working Paper N° 20/04. Disponible en: <http://bcn.cl/2nyex> (marzo, 2021).
- De la Fuente, A. (2012). El nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: un análisis crítico y datos homogéneos para 2009 y 2010, *BBVA Research*, Documentos de Trabajo N° 12/23. Disponible en: <http://bcn.cl/2nyln> (marzo, 2021).
- Federal Ministry of Finance* (2018). *Financial relations between the Federation and Länder on the basis of constitutional financial provisions*. Disponible en: <http://bcn.cl/2nyg1> (marzo, 2021).
- Hinojosa, J. (2020). La evolución del modelo de financiación autonómica en España. Evaluación y perspectivas, *Revista REJIE*, N° 22, pp. 73-94. Disponible en: <http://bcn.cl/2nyl1> (marzo, 2021).
- Secretaría de Descentralización (2019). *Informe Anual de Descentralización*. Presidencia del Consejo de Ministros de Perú. Disponible en: <http://bcn.cl/2nxsq> (marzo, 2021).
- Werner, A. y Santos, A. (2015). La descentralización fiscal: Avances y desafíos de cara al futuro. En Cheasty, A. y Pichihua, J. (Eds.). *Perú: manteniéndose en el camino del éxito económico*. Washington D.C: Fondo Monetario Internacional. Disponible en: <http://bcn.cl/2nxzv> (marzo, 2021).

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)

²⁴ Ministerio de Hacienda: Consejo de Política Fiscal y Financiera. Disponible en: <http://bcn.cl/2nym7> (marzo, 2021).