

## SUMARIO

### **Propuestas para la reforma de la financiación autonómica**

Revista del Instituto de Estudios Económicos, n.ºs 1 y 2/2013

El sistema de financiación de las Administraciones Territoriales constituye un pilar importante de nuestro marco legal cuyo correcto diseño es vital para garantizar el buen funcionamiento del Estado Autonómico. Las Comunidades Autónomas (CC.AA.) tendrán que tener lista antes del año 2014, por ley, la reforma del modelo de financiación.

Es necesario recordar que, en nuestro país, conviven dos sistemas de financiación regional muy diferentes. El denominado Sistema Foral, aplicado en el País Vasco y en Navarra, y el Sistema de financiación de Régimen Común, que es el que rige en el resto del país. Los dos Sistemas funcionan por lógicas distintas. En el primero de ellos, son las haciendas forales las que recaudan y gestionan la totalidad de los tributos (excluyendo las cotizaciones sociales) para, después, transferir al Estado una cuota denominada Cupo que, en principio, debería cubrir el coste de los servicios sufragados por el Estado en dichos territorios, además de contribuir a cubrir la aportación de las haciendas forales a la solidaridad entre las regiones. Por el contrario, en las CC.AA. de Régimen Común es el Estado quien mantiene el control directo sobre buena parte de los rendimientos de los tributos utilizando estos recursos para financiar sus competencias, así como para complementar los ingresos de las CC.AA. con menor renta.

El diseño de la financiación regional de las CC.AA. de Régimen Común es uno de los asuntos que más controversia ha generado en nuestro país desde el inicio del proceso de descentralización; y con la llegada de la crisis el debate se ha agudizado llegando incluso a convertirse en uno de los argumentos centrales del independentismo catalán. A pesar de las sucesivas reformas, el modelo no ha conseguido resolver de forma satisfactoria los problemas de equidad y de eficiencia que arrastra desde el origen; sino todo lo contrario: ha tendido a complicarse haciéndose cada vez menos transparente y más incomprensible para el ciudadano. En este contexto, la reforma del sistema de financiación de las CC.AA. de Régimen Común se convierte en tarea crucial para el buen funcionamiento del Estado Autonómico.

Nuestro sistema de financiación se compone de cuatro elementos básicos. El primero de ellos viene determinado por el reparto de los recursos y de las competencias tributarias entre Administraciones, hecho que determina la capacidad fiscal bruta de las CC.AA. y su margen para subir o bajar impuestos. El segundo elemento viene determinado por la fórmula de necesidades de gasto que cuantifica los recursos que se consideran necesarios en cada región para financiar un nivel uniforme de servicios públicos en todo el territorio nacional. Esta regla se instrumenta a través del cálculo de una variable de población ajustada, variable que, a su vez, debe de ser revisada, y que sustituye a la población real de cada territorio a efectos de los cálculos que exige el sistema de financiación. Los dos últimos elementos vendrán determinados por una serie de transferencias que fluyen horizontalmente (entre regiones) y verticalmente (desde la Administración Central hacia las regiones) cuyo objetivo teórico es el de reducir las discrepancias de recursos existentes entre territorios con distintos niveles de renta para que todos ellos puedan prestar servicios similares.

La reforma no solo deberá ir encaminada a clarificar la complejidad del modelo sino que también tendrá que afrontar el grueso de los problemas de equidad derivados del arbitrario reparto, así como resolver la importante restricción inicial que supone el mantenimiento del *statu quo*, premisa mediante la cual una CC.AA. no puede perder recursos respecto al modelo anterior, con independencia de su necesidad estimada. Esto implica la existencia de una proliferación de fondos poco claros respecto a la lógica económica de los mismos más allá de mantener el *statu quo*, que complican y sesgan los resultados del sistema, generando un reparto muy desigual y arbitrario de recursos entre regiones, pues, con datos de 2010, existe un abanico de hasta 25 puntos porcentuales entre las regiones mejor y peor tratadas por el sistema que nada tiene que ver con diferencias en factores de coste o con los ingresos tributarios brutos de los distintos territorios. El todavía elevado peso relativo de las transferencias por parte del Estado con relación al de los recursos obtenidos a través del ejercicio de las competencias tributarias de las propias CC.AA. es uno de los problemas más importantes del actual sistema, por la merma en la responsabilidad fiscal de este nivel de gobierno y por el debilitamiento de la restricción presupuestaria que ello supone.

En menos de treinta años nuestro país ha pasado de tener una estructura administrativa centralizada a situarse entre los países más descentralizados de la OCDE. Por ello, conseguir el grado adecuado de corresponsabilidad fiscal es una cuestión clave tanto para asegurar un ejercicio real de la autonomía competencial y de gasto como para una asignación eficiente de los recursos públicos. Para instrumentarla es necesario escrutar impuestos que impidan la exportación fiscal o que dañen la unidad de mercado interior, además de procurar minimizar los costes de administración y de cumplimiento.

La tributación propia de las CC.AA. y la numerosa proliferación de tributos que han aparecido desde el inicio de la crisis han supuesto conflictos entre el Estado y las CC.AA. que son motivo de estudio en el libro. En este contexto, se hace preciso reflexionar sobre la conveniencia de medidas de coordinación entre los distintos sistemas fiscales.

Puede decirse que los mecanismos de responsabilidad financiero-fiscal de las CC.AA. han sido un fracaso. La crisis ha producido un elevado deterioro financiero en algunas de ellas y un efecto contagio de su pérdida de reputación sobre las restantes; la deuda ha crecido vertiginosamente en todas las regiones y no ha habido mecanismos tempranos de corrección del déficit debido a las dificultades a las que se enfrentan las CC.AA. para hacer uso de instrumentos correctores por el lado tanto de los ingresos como de los gastos. Los instrumentos con los que cuenta el actual modelo apenas informan del grado de austeridad, pues nos podemos encontrar con CC.AA. poco austeras con el gasto que tienen déficit, pese a que ingresan más que la media, y otras que, a pesar de ser austeras gastando menos que la media, también tienen déficit, por lo que se hace necesario que el nuevo modelo corrija la inequidad en la distribución de los recursos.

La reforma debería ser aprovechada para pactar, de nuevo, el volumen de recursos que el conjunto del Estado español quiere destinar a la prestación de servicios cuya competencia es autonómica. Es decir, vuelve a ser el momento de restablecer, o de alcanzar, el equilibrio vertical entre la Administración Central y la Autonómica para que ambas dispongan del mismo grado de cobertura de sus necesidades de gasto desde su ámbito competencial. A su vez, deberá garantizar el principio de igualdad en el sentido de que todos los ciudadanos de un país, a igualdad de

obligaciones fiscales, deben tener derecho a similares niveles de provisión de bienes y servicios públicos, independientemente de su lugar de residencia.

La polémica surgida con el saldo de la balanza fiscal, cuyo resultado deficitario constituye un argumento clave en la defensa del denominado pacto fiscal y de la alternativa soberanista, también es tratada en el manual. Los autores defienden que esta vinculación directa que se está produciendo entre el saldo fiscal y las propuestas de reforma del sistema de financiación autonómica es errónea, puesto que ambas cuestiones no guardan relación directa y no deberían mezclarse. La reforma no debería condicionarse a un elemento ajeno como es la reducción del déficit de la balanza fiscal de un territorio. El análisis de éstas sirve para determinar si existen situaciones atípicas que indiquen la posible existencia de problemas en el tratamiento de algún territorio por parte del Gobierno central.

Las asimetrías que se dan entre las 15 CC.AA. regidas por el modelo de financiación de Régimen Común respecto a las CC.AA. del Sistema Foral (País Vasco y Navarra), suponen entre un 40% y un 60% más de recursos per cápita para estas últimas, con las que financian las mismas competencias. Las características del sistema Foral, cómo se ha definido el Cupo, su cálculo y la necesaria revisión del mismo, debido a su aportación limitada a la solidaridad entre las regiones, también son objeto de análisis en el libro.

Son muchas las voces en nuestro país que han apostado por reformar nuestro sistema de financiación tomando como ejemplo el modelo vigente en Alemania. La nivelación entre las distintas regiones en este país se realiza a través del sistema de compensación financiera interterritorial, que es una institución encaminada a paliar las desigualdades de los *Länder* (las unidades subcentrales de este país) con menor capacidad financiera. Así, la compensación financiera interterritorial es necesaria para cubrir las disfunciones del sistema general de financiación alemán provocadas tanto por las peculiaridades de los diferentes *Länder* como por sus limitaciones para obtener ingresos tributarios. Sin embargo, es peligroso importar una institución desgajándola del sistema del que nace, pues existen diferencias sustanciales entre el sistema español y alemán que dificultarían adoptar algunos aspectos del sistema germano para insertarlos en el nuestro sin provocar distorsiones. Además, el propio sistema alemán está cuestionado y en proceso de revisión.