

Fedea Policy Papers - 2016/10
Algunas ideas sobre la reforma del sistema de financiación autonómica

Francesc Granell (Universidad de Barcelona)

(20 de junio de 2016)

fedea

ALGUNAS IDEAS SOBRE LA REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMICA

Nota presentada por **Francesc Granell**, Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Barcelona, al Seminario FEDEA/Fundacion Internacional Olof Palme celebrado en Sevilla el 8 de junio de 2016

Introducción

Desde finales de 2015 la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA) ha emprendido la realización de una serie de seminarios sobre la reforma del Sistema de Financiación Autónoma, ejercicio al que se ha adherido la Fundación Internacional Olof Palme (FIOP).

Estos seminarios, celebrados hasta ahora en S'Agaró, Madrid y Barcelona y hoy en Sevilla han permitido el intercambio de ideas sobre lo que debería ser el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas una vez el nuevo gobierno español salido de las elecciones generales de 26 de junio de 2016 pueda acometer la redacción de la nueva Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas en colaboración con las Comunidades Autónomas y en el marco global de las restricciones a la expansión del gasto público derivadas de la necesidad de respetar los límites de déficit impuestos por la participación de España en la zona Euro.

El ejercicio no se ha limitado a analizar la situación española sino que ha permitido seguir la financiación regional alemana estableciendo ciertas comparaciones con otros sistemas como, por ejemplo, el australiano.

El análisis que hago desde Barcelona no tiene en cuenta los planteamientos independentistas del Consejo Nacional de Transición creado por la Generalitat de Cataluña con posterioridad a la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de junio de 2010 que consideró inconstitucionales 14 de los 223 artículos del Estatut d'Autonomía de Miravet de 2006 y que dejaba 27 artículos sujetos a interpretación del Tribunal tras cuya sentencia se inició lo que se ha venido en llamar el "Proceso hacia la creación de un Estado Propio Catalán integrado en Europa" que ha encontrado amplia base popular.

Esta nota no tiene en cuenta las ideas contenidas en el Libro Blanco de tal Consejo Nacional de Transición en donde se hacían sugerencias tales como dejar de pagar la deuda, emitir bonos de un potencial Banco Central de Cataluña o poder conseguir préstamos financieros de entidades bancarias o aportaciones de la ciudadanía, ideas, todas ellas, totalmente alejadas de lo que puede considerarse como razonable.

Por otra parte en la redacción de estas líneas no se han tenido en cuenta los contenidos rupturistas y maximalistas de informes presentados por autores independentistas catalanes que han enfatizado el déficit fiscal que se produce en las cuentas entre Cataluña y el resto de España –lo que ellos han llegado a calificar como "Expolio

Fiscaal de Cataluña”- para llegar a decir que ello solamente puede resolverse con una eventual independencia de Cataluña.

El que suscribe estas líneas no es rupturista con la realidad constitucional española pero está entre los catalanes que querría que la Administración del Estado tomara conciencia de que es preciso evitar que el “independentismo” siga aumentando que es lo que se consigue si no se tiene en cuenta la especificidad del hecho catalán y algunas de las cuestiones planteadas por los más radicales que desean la puesta en marcha de estructuras de estado desvinculadas del resto de España.

Los retoques a la solidaridad interregional

El principal argumento de los independentistas ha sido que las regiones mediterráneas EURAM (Cataluña, Valencia y Baleares) sufren un “expolio fiscal” o, al menos, soportan una solidaridad excesiva respecto a otras regiones españolas, tanto si los cálculos se efectúan en base al método del flujo monetario neutralizado como si se efectúan en base al método carga-beneficio.

Los cálculos referidos al déficit fiscal de la Comunidad de **Madrid** se consideran irrelevantes porque se considera Madrid goza de las **ventajas que le aporta la capitalidad del Estado** y que se han exacerbado como consecuencia de la dinamización que ha supuesto la política de privatizaciones llevada a cabo por el gobierno Aznar que ha dejado en Madrid las sedes de grandes empresas de servicios públicos como Telefónica-Movistar o como Repsol y como consecuencia, también, de la concentración en Madrid de muchas actividades científicas y culturales financiadas a costa de los Presupuestos Generales del Estados o de las Comunidades Europeas, así como por el aprovechamiento sin coste para la Comunidad de Madrid de muchas actividades consideradas nacionales pero de las que no pueden beneficiarse sin coste los habitantes del resto de las Comunidades Autónomas (museos nacionales, orquestas nacionales o de Radiotelevisión española, etc). Es lógico que Madrid tenga altos funcionarios bien pagados como sede de la capitalidad y ello genera renta que luego es gravada por impuestos pero muchas actividades se ofrecen gratuitamente a los madrileños y esto es un agravio comparativo para los residentes en otros puntos de España.

Este es un tema que no se ha tratado hasta ahora en los trabajos de FEDEA y que suscita resquemores entre los catalanes que, no siendo independentistas, sí perciben una injusticia relativa derivada de la cantidad de inversiones y de puestos de trabajo en Madrid que la expansión del gasto público determina a favor de la capital del Estado. En este sentido el “Grupo de Estudio Permanente sobre la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común” debería analizar en profundidad las “ventajas” y desequilibrios que la capitalidad de Madrid le suponen, lo cual quizás debería ser objeto de un régimen fiscal autonómico diferenciado del tipo capital-federal.

En las regiones EURAM no existe preocupación por el régimen especial que se aplica a las Islas **Canarias** pues todo el mundo acepta que como región que la Unión Europea califica como “Ultraperiférica” debe ser objeto de una atención particular por parte de la normativa española.

Existe preocupación, esto sí, por los **regímenes especiales aplicados a Euskadi y a Navarra** como ha quedado patente en varios de los estudios e intervenciones presentados a los Seminarios de FEDEA y de la FIOP. Miguel Angel García Díaz decía que tales regímenes especiales son la principal distorsión del actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, lo cual resulta muy evidente si consideramos las posibilidades de gasto e inversión que tienen estas dos comunidades autónomas en relación con las capacidades de las demás. Sin discutir la legitimación constitucional de los regímenes forales de Euskadi y de Navarra debería, como dice Julio López Laborda, procederse a una reconsideración del montante del **cupo vasco** y de la **aportación navarra**, pues del sistema actual se deriva una diferencia de recursos que algunos autores han cifrado en cantidades que oscilan entre el 30 y el 100% de los recursos por habitante ajustado a los que tienen acceso las Comunidades Autónomas de régimen general. Sin embargo, como ha dicho Ana Balletbó, no basta con tener la razón en relación a estas situaciones especiales, sino que hay que conseguir convencer a quienes no lo estén de la injusticia que supone que dos regiones ricas no contribuyan a la solidaridad interterritorial sino que mermen sus posibilidades redistributivas.

Yo me atrevería a decir que en España no debe permitirse la existencia de “dos Panamá’s” ahora que está tan de moda calificar con este nombre a los paraísos fiscales más allá de las denominadas por la OCDE zonas grises poco transparentes y con baja fiscalidad. La propia Comisión Europea no está muy convencida de que los regímenes fiscales de Euskadi y Navarra no vayan en contra de las normas sobre ayudas estatales definidas en la política de competencia europea.

Las quejas por una solidaridad excesiva

La otra crítica que plantean las Comunidades EURAM es la de la excesiva solidaridad que se les impone.

Nadie discute que regiones relativamente ricas deban aportar a las regiones relativamente pobres para conseguir que los servicios básicos queden debidamente atendidos. Incluso los partidos independentistas catalanes reconocen que deberían aportar una cierta cuota de solidaridad temporal hacia las zonas españolas pobres en un escenario de independencia por el peso de los inmigrantes procedentes de regiones pobres que viven y trabajan en Cataluña.

Los cálculos efectuados de acuerdo con los enfoques de “Flujo Monetario” o de “Carga-Beneficio” para determinar las contribuciones de las zonas ricas a las pobres han

sido objeto de considerable atención pero no dan resultados homogéneos contundentes como para rediseñar una futura LOFCA.

En cuanto al Flujo Monetario, las dudas vienen de la lógica falta de barreras aduaneras o administrativas entre las diferentes comunidades autónomas españolas entre las que se producen una pluralidad de transferencias fiscales pero, a la vez, una pluralidad de flujos comerciales de compras y ventas interregionales –algunas de ellas por vía de comercio electrónico- con el correspondiente traslado del IVA, la siempre compleja imputación de beneficios empresariales a las diversas zonas de actividad y, por otra parte, la indiscutible libre circulación de capitales entre las regiones españolas que puede, incluso, verse alterada como consecuencia de los diferenciales impositivos entre regiones en impuestos tales como Sucesiones, Patrimonio o tramos autonómicos de determinados impuestos de extensión nacional.

Con respecto al método Carga-Beneficio la complejidad es aún mayor por la diferente percepción existente respecto a la imputación de a quién benefician los gastos e inversiones que el Estado Central lleva a cabo. Los ejemplos son muchos y muy controvertidos. ¿Quién se beneficia del impacto del AVE: sólo Madrid y Barcelona o también Guadalajara y Zaragoza? ¿Quién se beneficia de la cultura derivada del Museo del Prado: Madrid o toda España? Algún comentario sobre el particular se ha iniciado con referencia a la capitalidad de Madrid, pero el tema es de amplio espectro: ¿A quién benefician, por ejemplo, los gastos militares, de defensa, de diplomacia o de la justicia?. Hay que usar los baremos de población o de PIB? ¿A quién perjudica que el Gobierno no haya priorizado el “Corredor Mediterráneo”: a la exportación española, al Turismo o a los puertos o las regiones por las que debería pasar?

Pese a que es lógico que las regiones ricas paguen más, el sistema actual resulta excesivamente complejo y las regiones ricas se quejan de que resulta excesivo en la medida, además, en que no se respeta el **principio de ordinalidad** entre la posición relativa en el ranking global que una región tenía antes de las nivelaciones y la posición relativa que en el ranking regional tiene una vez aplicados los mecanismos de nivelación. Pese a que las regiones beneficiarias de transferencias no estén por la labor de respetar la ordinalidad no creo que sea defendible que tras la aplicación de los actuales y complicados mecanismos de nivelación, y aún con un cálculo más preciso de las necesidades de gasto, se produzcan cambios en el ranking de ordinalidad por más que se esté operando en el marco de la lealtad constitucional, pues el cambio de orden da siempre lugar a suspicacias políticas derivadas, normalmente, del poco peso que ciertas regiones y ciertos partidos políticos tienen en el Parlamento español que es el que debe aprobar la nueva LOFCA.

Lo que es necesario es encontrar un sistema transparente en el que regiones “donantes” y regiones “receptoras” se sientan cómodas y no puedan invocar incomodidades o agravios relativos no explicables por razones objetivables y que, a medio plazo, puede tener repercusiones electorales no deseables

Los estudios de FEDEA referidos a costes de prestación de servicios, envejecimiento de las poblaciones, costes de educación, población flotante, extensión territorial y población dispersa, autonomía fiscal de las administraciones y los parlamentos de las CCAA ponen de manifiesto la dificultad de llegar a consensos técnica y políticamente aceptables respecto a la comparación entre la capacidad fiscal de las regiones y la financiación final una vez descontados los ajustes de igualación y, más, si se considera que las dos grandes partidas de gasto regional (sanidad y educación) están ya fuertemente descentralizadas a un nivel incluso mayor que el existente en la República Federal Alemana.

De acuerdo con los cálculos de Angel de la Fuente, las regiones españolas de régimen común que ven mejoradas sus capacidades de financiación ajustada per capita después de los diferentes ajustes practicados son Canarias, Extremadura, Castilla la Mancha, Andalucía, Murcia, Galicia, Castilla-León, Asturias, Cantabria, Rioja y Aragón, mientras que las que las ven empeoradas son Valencia, Cataluña, Baleares y Madrid. Todas las regiones que ven mejorada su posición se corresponden con las que tienen una renta per capita inferior a la media salvo los casos de Rioja y Aragón. Las regiones “peor paradas” en el ranking son Madrid, Cataluña y Baleares y las que más ganan son Canarias, Extremadura, Galicia, Castilla-León, Asturias, Cantabria y Rioja, manteniéndose a un nivel de ganancia moderada Andalucía y Murcia.

Si pudiéramos hacer el supuesto de que todos los habitantes de las regiones ricas aportan y que todos los habitantes de las regiones por debajo de la media reciben, podríamos decir que unos 20 millones de habitantes en las “regiones donantes” aportan, a través de inversiones públicas y transferencias diversas, a los otros 25 millones de habitantes residentes en las pobres. Esto no es realmente así, pues los pobres de las regiones ricas son beneficiarios y los contribuyentes ricos de las regiones pobres son, también, aportantes netos al sistema global.

Lo que si es cierto, además, es que la **recaudación normativa y la real** respecto a los tributos cedidos a las Comunidades es prácticamente idéntica en los casos de Cataluña o la Rioja mientras que en los casos de Madrid, Valencia y Aragón las recaudaciones reales son muy inferiores a las normativas. Ello pone de manifiesto que hay una competencia fiscal entre las Comunidades Autónomas y no existe consenso respecto a si debe irse hacia una mayor autonomía fiscal de las Comunidades respecto a ingresos y gastos o si resulta mejor ir hacia una mayor aproximación entre las recaudación normativa oficial y la recaudación real para **evitar discriminaciones entre los contribuyentes según sea su lugar de residencia**. Ello distorsiona, en varios casos, la cuestión de la solidaridad entre regiones por las diferencias en los tipos que se aplican en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones, Donaciones y Patrimonio, la aplicación del lo cual tiende a ahuyentar hacia regiones con menor presión fiscal las sedes societarias y las actividades económicas.

Esto resulta especialmente evidente con respecto a Euskadi y a Navarra que pese a representar solamente el 4,6% y el 1,3% de la población española registran unas rentas

por percepción de estos impuestos respecto a personas físicas y personas jurídicas de, respectivamente, el 3,7% y el 0,4%. En el otro extremo Madrid supone el 19% de los ingresos por tales figuras cuando su porcentaje de población es el 13% del total español y Cataluña representa el 15,9% de la población y el 17,6% de ambos tipos de percepciones.

Todas estas consideraciones hasta aquí expuestas dan lugar a quejas sobre la aplicación de una solidaridad excesiva que perjudica a las regiones EURAM .

Mejoras técnicas o diálogo político

Los esfuerzos técnicos realizados para evitar el malestar por el modelo de financiación autonómica no han dado lugar a una rebaja en la tensión política existente al respecto, sobre todo en Cataluña, donde una parte de las quejas respecto al funcionamiento del sistema constitucional partía de la idea de que Cataluña está sufriendo un auténtico “expolio fiscal” (Germá Bel, Elisenda Paluzie, Nuria Bosch, Marta Espasa, etc). Los trabajos de, entre otros, Josep Borrell, Angel de la Fuente y Antoni Zabalza han puesto de manifiesto lo exagerado de los cálculos sobre el déficit fiscal calculado por la propia Generalitat de Catalunya y por los autores partidarios del soberanismo.

Por si esto fuera poco hay cuestiones “muy mejorables” para evitar descontentos:

- los retrasos en las entregas a cuenta por la previsión de ingresos futuros en concepto de IRPF, IVA e IEEEE por parte del “Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales” y del “Fondo de Suficiencia Global” en el actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen Común,
- la discutible distribución del déficit tolerado por Bruselas entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas,
- la proliferación de fondos de solidaridad, nivelación e igualación que restan claridad al sistema actual y
- la aplicación del “Fondo de Liquidez Autonómica”, necesario ante la imposibilidad de las regiones de acudir a los mercados financieros para cubrir sus déficits por su elevado endeudamiento pero que es un mecanismo de crédito y no un sistema que impida que los gastos corrientes puedan ser financiados con ingresos corrientes y no con un mayor endeudamiento de las CCAA.

Estas cuestiones han creado y están creando tensiones que en el caso de Cataluña dan lugar a una reivindicación política de alcanzar un “estado propio integrado en la UE” que, aunque no se sabe muy bien qué costes y beneficios estáticos y dinámicos comportaría, ha generado una idealización de que “solos mejor que en España” pese a las discusiones entre los partidos que actualmente integran la coalición independentista

en el Parlamento de Cataluña y que ha hecho, incluso, imposible la adopción del Presupuesto por la negativa a hacerlo de la CUP.

El diferente coste de los servicios a prestar ante diferentes niveles de renta y de precios (que van del 83% de una España de nivel 100 en Canarias a un nivel 109,4 en Cataluña) y el convencimiento en los gobiernos de ciertas comunidades ricas que ellas pueden permitirse pagar mejores sueldos, prestar mejores y más sofisticados servicios (en, por ejemplo, la sanidad cuya gratuidad genera una altísima demanda), cubrir mejores porcentajes de población beneficiaria nacional o extranjera o población en riesgo de exclusión o inventarse, además, otros nuevos servicios o nuevos órganos de gobierno, dentro de su ámbito competencial, agrava, también, la percepción de que el sistema actual debe reformarse aunque sea a base de periodos relativamente largos de adaptación.

Todo ello no puede basarse, sin embargo, en discusiones puramente técnicas sino que exige de una muy amplia discusión política con cartas transparentes que consigan apaciguar las desavenencias que lo puramente técnico no puede solventar.

En el caso de Cataluña los que no somos independentistas esperamos que el futuro Gobierno del Estado pueda hacer propuestas hacia una buena simetría del sistema de financiación autonómica pues si ello no es así las presiones de los separatistas van a ampliarse como ha venido ya sucediendo en los últimos años, tanto por la cuestión financiera como por el sentimiento extendido en algunas áreas de la sociedad catalana de que “España no reconoce nuestra especificidad”.