

Fedea Policy Papers - 2018/02

Sobre la generalización del sistema de concierto

Angel de la Fuente
(FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC))

fedea

Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de FEDEA.

Sobre la generalización del sistema de concierto

Angel de la Fuente*
FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC)

Enero de 2018

1. Introducción

En España coexisten dos sistemas de financiación autonómica muy diferentes. En el sistema ordinario o de “régimen común” que se aplica en la mayor parte del país la capacidad normativa sobre los diferentes tributos, los rendimientos de los mismos y la gestión de su recaudación se reparten, en proporciones diferentes en cada caso, entre la Administración General del Estado (AGE) y las Comunidades Autónomas (CCAA). Esto permite que ambas administraciones tengan ingresos tributarios propios que pueden modular al alza o a la baja según sus necesidades y preferencias y que aparezcan como responsables de los mismos ante sus ciudadanos. Por el contrario, en el sistema de concierto o convenio que se aplica en las llamadas regiones forales (Navarra y el País Vasco), las haciendas autonómicas o provinciales son las que recaudan la práctica totalidad de los tributos (excluyendo las cotizaciones sociales), regulan con pocas restricciones los impuestos no armonizados por la UE y transfieren después a la AGE una parte de sus ingresos para ayudar a financiar aquellas competencias que no han sido asumidas por estas comunidades o por sus corporaciones locales. Esta transferencia se conoce como “cupó” en el caso vasco y como “aportación” en el navarro.

El sistema foral ha sido objeto de controversia en los últimos tiempos. La mayor parte de los analistas y un número creciente de representantes políticos consideran que el sistema se ha aplicado en la práctica de una forma muy cuestionable, con resultados financieros extraordinariamente ventajosos para los territorios forales, que disfrutaban gracias a ello de niveles de financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas muy superiores a los del resto de las comunidades autónomas. Esta tesis, sin embargo, ha sido cuestionada por los defensores del sistema foral, algunos de los cuales han llegado incluso a proponer su generalización, o al menos que la lógica del concierto se tome como referencia para rediseñar el modelo de régimen común de una forma que, a su entender, mejoraría la eficiencia y equidad del mismo.¹

En esta nota se analizan brevemente algunas de las implicaciones que tendría la extensión del sistema foral al conjunto de España y se argumenta que esto no sería una buena idea, ni con criterios de eficiencia ni de equidad. La sección 2 se centra en consideraciones de eficiencia que tienen que ver con los incentivos y la capacidad operativa de las distintas administraciones y en la sección 3 se analizan las implicaciones distributivas del cambio de modelo. La sección 4 cierra con un breve resumen de las principales conclusiones.

* Este trabajo ha sido financiado en parte por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad a través del proyecto de investigación ECO2017-87862-P. Agradezco los comentarios y sugerencias de Rafael Doménech y Jorge Onrubia.

¹ Véanse entre otros Urkullu (2017) y Lacalle (2017).

2. ¿Más eficiencia?

Se suele argumentar que una importante ventaja de la generalización del modelo de concierto es que terminaría automáticamente con el actual déficit de responsabilidad fiscal de las comunidades autónomas, que ciertamente es uno de los grandes vicios del sistema de régimen común desde su nacimiento. Esto podría ser o no cierto dependiendo del poder relativo de las CCAA frente a la AGE, pero si lo fuera sería a costa de trasladar el problema de incentivos a esta última administración.

Si la AGE pudiese fijar unilateralmente su nivel de gasto y las CCAA hubiesen de financiarlo sin discusión, la tentación de disparar más de la cuenta con pólvora ajena cambiaría de sitio pero el problema seguiría siendo esencialmente el mismo: seguiría habiendo una administración, la Central en este caso, que podría evitar el coste político de financiar incrementos de gasto con más impuestos, lo que desde luego no es una buena receta para la prudencia fiscal y conduciría seguramente a un exceso de gasto central a costa de las autonomías. Si la situación fuese la contraria, esto es, si las CCAA pudiesen fijar discrecionalmente sus aportaciones y la AGE estuviese obligada a ajustarse, las comunidades volverían a tener la atractiva posibilidad de gastar más sin subir impuestos a base de reducir tales aportaciones y el sesgo hacia el exceso de gasto volvería a trasladarse a las autonomías a costa de la AGE. En ambos casos, el patrón de gasto público sería subóptimo, con un sesgo hacia los bienes y servicios producidos por aquella administración que tuviese la posibilidad de trasladar al menos parcialmente a la otra el coste de sus decisiones de gasto.

En la práctica, la situación estaría seguramente más cerca del segundo extremo que del primero porque uno de los principales efectos de la generalización del sistema de concierto sería el de alterar dramáticamente el equilibrio de poder entre administraciones en detrimento de la AGE. Con un sistema de corte foral para el conjunto del país, la Administración Central dejaría de disponer de recursos tributarios propios y perdería cualquier control sobre la recaudación del grueso de los impuestos, quedando por tanto a expensas de la "generosidad" de unas CCAA que tendrían la llave de la caja y operarían bajo una tentación permanente de reducir sus aportaciones a la AGE para conservar una mayor parte de "sus" recursos. Estaríamos, de hecho, en un modelo de estado confederal en el que una AGE muy debilitada podría tener serias dificultades para ejercer con efectividad las importantes funciones que le corresponden, desde la defensa y las relaciones exteriores hasta la coordinación de las políticas educativas y sanitarias, pasando por la estabilización macroeconómica y la promoción de la cohesión social y territorial. Aún suponiendo que la nueva situación obligase a las comunidades autónomas a comportarse de una forma fiscalmente más responsable, lo que en alguna medida parece probable, las ganancias resultantes de bienestar serían seguramente mucho menores que las pérdidas derivadas de la reducida operatividad de la Administración Central bajo un modelo confederal. Además, esta situación aumentaría significativamente la percepción de riesgo del Tesoro Público por parte de los mercados financieros, con el consiguiente aumento de la prima de riesgo de España.

Con todos sus defectos, el actual modelo de régimen común encarna una opción de tipo federal que ha demostrado ser la mejor fórmula existente para organizar un estado descentralizado. Esta fórmula permite en principio establecer una relación de fuerzas entre la administración central y las regionales mucho más equilibrada que la que se observaría en un sistema confederal, así como garantizar un grado elevado de responsabilidad fiscal en el margen para todos los niveles de gobierno. Ambas cosas son muy importantes para asegurar el buen funcionamiento del Estado, un nivel correcto de gasto público total y un adecuado reparto de éste entre los distintos niveles de la administración. Ciertamente hay margen para afinar el diseño del sistema de régimen común con el fin de aumentar el nivel de responsabilidad fiscal de las distintas administraciones, contribuyendo así a alinear mejor sus incentivos con los intereses de los ciudadanos, pero cambiarlo por el sistema foral sería un pésimo negocio desde el punto de vista del interés general del país.

3. ¿Más equidad?

El segundo gran problema que plantearía la generalización del sistema foral sería un incremento muy importante de las disparidades de financiación entre territorios. En esta sección se analiza el efecto que esta propuesta tendría sobre la distribución de recursos entre las comunidades autónomas de régimen común, manteniendo constante la aportación total de los ciudadanos de estos territorios a la financiación de la AGE.² Con el cambio de sistema, estas comunidades pasarían a regular y recaudar directamente todos los grandes impuestos que ahora son al menos parcialmente estatales, conservando en primera instancia la integridad de sus rendimientos y, en contrapartida, realizarían una aportación o cupo para financiar las actividades de la AGE. También desaparecerían previsiblemente las transferencias niveladoras del Estado y entre las propias comunidades autónomas incluidas en el actual sistema de régimen común, que son ajenas a la lógica del sistema foral que se propone extender al conjunto del país.

Los Cuadros 1 y 2 resumen la información necesaria con datos de 2015, que es el último ejercicio liquidado hasta el momento. El Cuadro 1 muestra la financiación efectiva a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal que cada comunidad obtuvo en 2015 bajo el actual modelo de financiación, incluyendo tanto los ingresos homogeneizados por tributos cedidos como las transferencias netas del sistema. Dividiendo la financiación total por la población ajustada y normalizando el resultado por la media del territorio común, se obtiene el índice de financiación relativa que se muestra en la última columna del cuadro. En la última fila se muestra la desviación estándar de tales índices, que resume el nivel de desigualdad observado con el modelo actual.

El Cuadro 2 muestra el desglose por territorio de origen de los ingresos del Estado por los grandes impuestos compartidos y por el Impuesto de Sociedades. El IRPF, el IVA y los Impuestos Especiales se territorializan utilizando los mismos criterios que se utilizan en el sistema actual para repartir los tramos autonómicos de tales impuestos, esto es, la residencia del

² Zubiri (2007) realiza un ejercicio en la misma línea con datos de 2002 y alcanza conclusiones muy similares.

Cuadro 1: Financiación efectiva a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal, situación observada en 2015 con el modelo existente, millones de euros

	Ingresos tributarios homogéneos	+ transfe- rencias SFA	= financiación efectiva total a comps homog	población ajustada	financiación por habitante ajustado	índice
Cataluña	18,860	-1,700	17,160	7,422,511	2,312	98.2
Galicia	5,303	1,902	7,205	2,926,511	2,462	104.6
Andalucía	14,144	4,434	18,578	8,176,790	2,272	96.5
Asturias	2,290	439	2,729	1,106,001	2,468	104.8
Cantabria	1,313	400	1,713	589,620	2,906	123.4
La Rioja	714	213	927	326,110	2,844	120.8
Murcia	2,596	612	3,208	1,434,787	2,236	95.0
Valencia	9,881	629	10,510	4,824,972	2,178	92.5
Aragón	3,090	388	3,478	1,402,215	2,480	105.4
Cast.-La Mancha	3,643	1,424	5,068	2,145,454	2,362	100.3
Canarias	2,464	2,697	5,161	2,131,354	2,422	102.9
Extremadura	1,774	1,316	3,090	1,147,130	2,693	114.4
Baleares	3,083	-290	2,793	1,093,986	2,553	108.4
Madrid	19,483	-5,114	14,370	6,225,396	2,308	98.0
Castilla y León	5,206	1,513	6,719	2,671,965	2,515	106.8
total	93,846	8,863	102,710	43,624,802	2,354	100.0
desv estandar						8.7

- Fuente: de la Fuente (2017) con datos de MHFP (2017)

Cuadro 2: Desglose por territorio de origen de los principales ingresos tributarios del Estado, 2015 millones de euros

	IRPF	IVA	IIEE	Sociedades	Total
Cataluña	8,214	5,984	1,469	4,463	20,130
Galicia	1,926	1,862	523	1,162	5,473
Andalucía	4,552	5,166	1,346	2,872	13,936
Asturias	913	758	194	435	2,300
Cantabria	476	450	123	251	1,301
La Rioja	266	233	66	167	732
Murcia	835	894	309	573	2,611
Valencia	3,484	3,426	933	2,113	9,956
Aragón	1,195	989	325	691	3,200
Cast.-La Mancha	1,125	1,294	447	753	3,618
Canarias	1,250	0	18	831	2,100
Extremadura	525	636	222	319	1,701
Baleares	966	1,107	264	588	2,924
Madrid	9,890	5,579	1,007	4,374	20,850
Castilla y León	1,865	1,775	583	1,059	5,281
total	37,483	30,152	7,828	20,649	96,112

- Fuente: Elaboración propia a partir de MHFP (2017) y AT (2016).

contribuyente en el caso del IRPF y el consumo interior en el del IVA y los Impuestos Especiales. Para desglosar por territorios la recaudación del Impuesto de Sociedades, he utilizado la mejor aproximación al VAB de mercado que permite la actual Contabilidad Regional, deduciendo del VAB total la parte que corresponde al sector que engloba las

administraciones públicas, la sanidad y la educación. He dejado fuera de los cálculos algunos impuestos estatales menores, pero dado el escaso peso de su recaudación en los ingresos totales del Estado, esta omisión tendrá un efecto muy limitado sobre los resultados.

El Cuadro 3 resume las implicaciones de sustituir el actual sistema de financiación autonómica (SFA) por un sistema de concierto, manteniendo constantes los recursos netos del Estado y suponiendo que la aportación de cada comunidad a la financiación de la AGE se calcula en proporción a su PIB. Con el cambio, cada comunidad renunciaría a las transferencias del SFA que ahora percibe del Estado y otras comunidades (columna [2]) y tendría que realizar una aportación para financiar las actividades de la AGE (columna [4]), pero percibiría en su integridad los rendimientos de los grandes tributos, incluyendo los que ahora corresponden al Estado (col. [3]). Para mantener constantes los recursos netos del Estado, el importe total de los cupos regionales (última fila de [4]) ha de ser igual al resultado de restar de los actuales ingresos tributarios del Estado el saldo neto a favor de las CCAA de las transferencias del sistema, que cubre el Estado (última fila de [2]).

Cuadro 3: Financiación hipotética a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal en 2015 con un sistema de cupo en base al PIB manteniendo constantes los recursos netos del Estado, millones de euros

	[1] <i>Financia- ción actual</i>	- [2] <i>transf del Estado y ccaa</i>	+ [3] <i>ingresos tributarios que ahora son del Estado</i>	- [4] <i>cupo</i>	= [5] <i>Financia- ción con cupo</i>	[6] <i>financ por hab aj</i>	[7] <i>índice</i>	[8] <i>Varia- ción</i>
<i>Cataluña</i>	17,160	-1,700	20,130	18,095	20,895	2,815	119.6	+21.4
<i>Galicia</i>	7,205	1,902	5,473	4,959	5,818	1,988	84.4	-20.1
<i>Andalucía</i>	18,578	4,434	13,936	12,770	15,310	1,872	79.5	-17.0
<i>Asturias</i>	2,729	439	2,300	1,868	2,721	2,461	104.5	-0.3
<i>Cantabria</i>	1,713	400	1,301	1,074	1,540	2,612	110.9	-12.5
<i>La Rioja</i>	927	213	732	692	754	2,314	98.3	-22.5
<i>Murcia</i>	3,208	612	2,611	2,484	2,723	1,898	80.6	-14.3
<i>Valencia</i>	10,510	629	9,956	8,872	10,965	2,273	96.5	+4.0
<i>Aragón</i>	3,478	388	3,200	2,944	3,346	2,386	101.4	-4.0
<i>C.-La Mancha</i>	5,068	1,424	3,618	3,296	3,966	1,848	78.5	-21.8
<i>Canarias</i>	5,161	2,697	2,100	3,603	961	451	19.2	-83.7
<i>Extremadura</i>	3,090	1,316	1,701	1,538	1,937	1,689	71.7	-42.7
<i>Baleares</i>	2,793	-290	2,924	2,407	3,601	3,292	139.8	+31.4
<i>Madrid</i>	14,370	-5,114	20,850	17,925	22,408	3,599	152.9	+54.8
<i>Cast. y León</i>	6,719	1,513	5,281	4,723	5,763	2,157	91.6	-15.2
<i>total</i>	102,710	8,863	96,112	87,249	102,710	2,354	100.0	0.0
<i>desv. estandar</i>							30.0	

Tras calcular índices de financiación relativa por habitante ajustado por el mismo procedimiento que más arriba, en la columna [8] del Cuadro 3 se muestra la variación en dicho índice en relación a la situación actual descrita en el Cuadro 1. Como cabría esperar, el sistema de concierto genera una distribución mucho más desigual de recursos entre comunidades que el actual SFA. El indicador de dispersión más que se triplicaría, pasando de 8,7 a 30, y también

aumentaría muy sensiblemente el abanico de valores del citado índice. Mientras que con el sistema actual el valor del índice de financiación por habitante ajustado varía entre 92,5 y 123,4, con el modelo de concierto lo haría entre 71,7 y 152,9 – si ignoramos el 19,2 de Canarias, que debe mucho al peculiar régimen fiscal del archipiélago, con una presión fiscal muy baja por tributos indirectos que se traduciría en una financiación muy reducida en ausencia de transferencias del Estado o de otras comunidades.

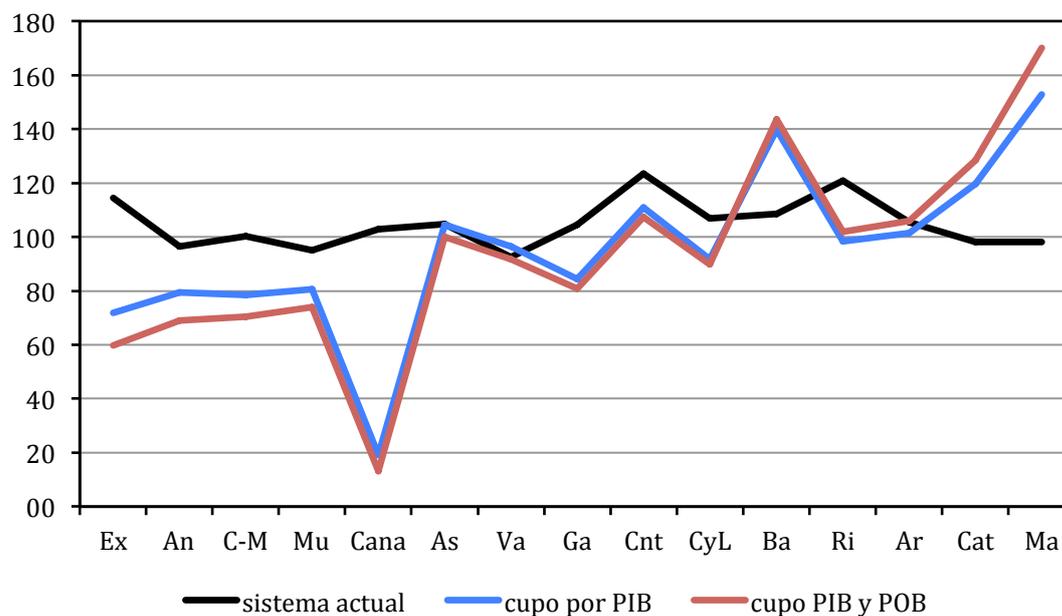
Cuadro 4: Financiación hipotética a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal en 2015 con un sistema de cupo en base al PIB y a la población con igual ponderación manteniendo constantes los recursos netos del Estado, millones de euros

	[1] <i>Financiación actual</i>	- [2] <i>transf del Estado y ccaa</i>	+ [3] <i>ingresos tributarios que ahora son del Estado</i>	- [4] <i>cupo</i>	= [5] <i>Financiación con cupo</i>	[6] <i>financ por hab aj</i>	[7] <i>índice</i>	[8] <i>Variación</i>
<i>Cataluña</i>	17,160	-1,700	20,130	16,556	22,434	3,022	128.4	+30.2
<i>Galicia</i>	7,205	1,902	5,473	5,212	5,565	1,902	80.8	-23.8
<i>Andalucía</i>	18,578	4,434	13,936	14,784	13,296	1,626	69.1	-27.4
<i>Asturias</i>	2,729	439	2,300	1,985	2,604	2,355	100.0	-4.8
<i>Cantabria</i>	1,713	400	1,301	1,122	1,492	2,530	107.5	-16.0
<i>La Rioja</i>	927	213	732	663	783	2,402	102.0	-18.8
<i>Murcia</i>	3,208	612	2,611	2,709	2,498	1,741	73.9	-21.0
<i>Valencia</i>	10,510	629	9,956	9,417	10,421	2,160	91.7	-0.8
<i>Aragón</i>	3,478	388	3,200	2,790	3,501	2,497	106.0	+0.7
<i>C.-La Mancha</i>	5,068	1,424	3,618	3,707	3,555	1,657	70.4	-30.0
<i>Canarias</i>	5,161	2,697	2,100	3,902	662	311	13.2	-89.7
<i>Extremadura</i>	3,090	1,316	1,701	1,862	1,613	1,406	59.7	-54.7
<i>Baleares</i>	2,793	-290	2,924	2,308	3,700	3,382	143.6	+35.2
<i>Madrid</i>	14,370	-5,114	20,850	15,399	24,933	4,005	170.1	+72.1
<i>Cast. y León</i>	6,719	1,513	5,281	4,834	5,653	2,116	89.9	-17.0
<i>total</i>	102,710	8,863	96,112	87,249	102,710	2,354	100.0	0.0
<i>desv. estandar</i>							35.9	

Las cosas serían aún peores si los cupos reflejasen en parte la población además del PIB. En el Cuadro 4 se repiten los mismos cálculos suponiendo una ponderación igual para estas dos variables. Con este supuesto, la dispersión de los índices de financiación relativa aumenta seis puntos más y la región más rica gana veinte puntos más de financiación relativa mientras que la más pobre pierde diez.

El Gráfico 1 compara la financiación por habitante ajustado bajo el sistema actual con la que se obtendría con las dos variantes del modelo de concierto que he considerado, siempre con datos de 2015. Como ya se ha visto, el cambio de sistema aumentaría dramáticamente la desigualdad en financiación y beneficiaría únicamente a Baleares, Cataluña y Madrid, que podrían ganar hasta 12.600 millones de euros a expensas de las demás comunidades de régimen común. Con el sistema de cupo saldrían ganando las regiones con mayor capacidad fiscal, que tienden a ser las de mayor renta aunque también juegan otros factores. Baleares, por ejemplo, saldría mejor

Gráfico 1: Financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal en 2015 bajo distintos escenarios, media régimen común = 100



- Nota: las comunidades están ordenadas por PIB per cápita.

parada que la Rioja y Aragón pese a tener un PIB per cápita algo menor que estas comunidades por la elevada recaudación tributaria ligada al turismo, tanto en los impuestos sobre el consumo como en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales (siempre que estas partidas se territorialicen en base al consumo interior, como he supuesto aquí por ser éste el criterio que se aplica en el SFA actual).

4. Conclusión

Los argumentos a favor de la generalización del sistema foral de concierto o convenio son muy poco convincentes. La propuesta supondría la renuncia de la Administración Central a la facultad de imponer tributos sobre sus ciudadanos, algo que hasta donde yo sé no sucede en ningún país del mundo. Es muy probable que un sistema de este tipo aumentase en alguna medida el grado de responsabilidad fiscal de las comunidades autónomas, que pasarían a ser las responsables del grueso del sistema tributario -- aunque quizás no tanto como se suele pensar porque las autonomías seguirían teniendo en la reducción de sus aportaciones a la Administración Central una alternativa practicable a la subida de sus impuestos como forma de financiar incrementos de gasto. Pero con toda seguridad las ganancias de bienestar obtenibles por esta vía se verían más que compensadas por los efectos adversos de un cambio radical en el equilibrio de poder entre administraciones que dejaría a la Administración Central sin las herramientas necesarias para ejercer correctamente unas funciones de coordinación, redistribución y estabilización que son esenciales para el buen funcionamiento del Estado y por un aumento muy considerable de la desigualdad territorial en financiación por habitante ajustado que plantearía serios problemas de equidad.

Referencias

- Agencia Tributaria (AT, 2016). *Informe anual de recaudación tributaria. Año 2015*. Madrid.
http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/datosabiertos/catalogo/hacienda/Informes_anuales_de_Recaudacion_Tributaria.shtml
- de la Fuente, A. (2017). "La liquidación de 2015 del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común." FEDEA, Estudios de Economía Española no. 2017-17, Madrid.
<http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2017-17.pdf>
- Lacalle, D. (2017). "El cupo vasco no es el problema, es la solución." *El Español*, 25 de noviembre de 2017.
https://www.elespanol.com/economia/20171124/264603547_13.html
- Ministerio de Hacienda y Función Pública (MHFP, 2017a). "Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica regulados en la ley 22/2009 de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2015." Madrid.
<http://www.minhfp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>
- Urkullu, I. (2017). "Riesgo unilateral y solidaridad." *El País*, 4 de diciembre de 2017.
https://elpais.com/elpais/2017/12/03/opinion/1512306484_333570.html
- Zubiri, I. (2007). "Los sistemas forales: características, resultados y su posible generalización". En Lago, S. (ed.) (2007), *La financiación del Estado de las autonomías: perspectivas de futuro*, pp. 355-388. Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.