

Fedea Policy Papers - 2016/09

Elementos para un nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas. Discusión y conclusiones

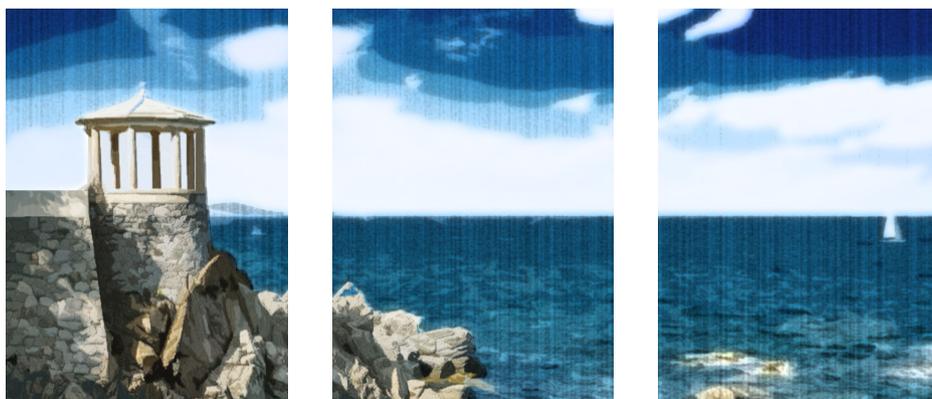
María Antonia Monés
UNED

Anna Balletbò
Fundación Internacional Olof Palme

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

Mayo de 2016

EL ENCUENTRO DE S'AGARÓ



Elementos para un nuevo sistema
de financiación de las comunidades
autónomas. Discusión y conclusiones.

MARZO 2016

María Antonia Monés (UNED),
Anna Balletbò (Fundación Internacional Olof Palme) y
Ángel de la Fuente (Fedea e Instituto de Análisis Económico, CSIC)



fedea

EL ENCUENTRO DE S'AGARÓ

Índice

- 4 **Introducción**
- 5 **Sesión 1** Una propuesta específica de reforma
- 9 **Sesión 2** Propuestas para mejorar la autonomía de ingreso y la corresponsabilidad fiscal de las CCAA
- 12 **Sesión 3** ¿Qué hacer con el sistema foral?
- 14 **Sesión 4** Resumen y conclusiones
- 20 **Anexo 1** Listado de participantes
- 21 **Anexo 2** Programa



fedea

Introducción

Los pasados 11 y 12 de febrero, la Fundación Olof Palme y FEDEA reunieron en S'Agaró a un grupo de economistas con posiciones muy variadas, pero no extremas, en materia de hacienda autonómica y a algunos representantes de los principales partidos políticos para explorar hasta qué punto era posible ir forjando un consenso sobre las líneas maestras que ha de seguir la necesaria reforma del actual sistema de financiación regional español. El presente trabajo resume la discusión que tuvo lugar durante el encuentro y sus principales conclusiones.

El encuentro se organizó en cuatro sesiones. Las tres primeras se abrieron con la presentación de una ponencia encargada a la que siguieron las observaciones de dos comentaristas y una discusión general abierta a todos a la que se reservó una buena parte del tiempo disponible. La última sesión comenzó con el resumen preparado por una relatora, seguida también de dos comentaristas, y concluyó con una discusión general de la que se intentó extraer un resumen lo más preciso posible de los puntos de acuerdo y desacuerdo entre los participantes. El contenido de las ponencias y de algunos comentarios está disponible en mayor detalle en los trabajos y presentaciones que se han colgado en las páginas web de Fedea (<http://www.fedea.net/workshop-regional/>) y de la Fundación Internacional Olof Palme (<http://fiop.barcelona.ppe.entitats.diba.cat/es/otras-actividades/>).

Sesión 1 Una propuesta específica de reforma

En la primera sesión, **Ángel de la Fuente** presenta el documento “La reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: una propuesta específica.” En él se identifican los principales problemas del actual sistema de financiación de las comunidades de régimen común y se propone una reforma que intenta afrontarlos de forma conjunta. De la Fuente sostiene que los tres principales problemas del sistema son i) la falta de equidad y la arbitrariedad de sus resultados, ii) el déficit de autonomía y corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas, con la consiguiente ausencia de incentivos para la racionalización de las políticas de gasto y iii) la falta de un mecanismo que asegure el equilibrio vertical del sistema, esto es, un reparto razonable de recursos entre las distintas administraciones. Los tres problemas son considerados importantes por la mayoría de expertos en federalismo fiscal.

La propuesta de Ángel de la Fuente tiene la virtud de atacar conjuntamente los problemas. En el modelo actual, los problemas de reparto están ligados a la maraña de Fondos añadidos al Fondo de Garantía (FG). Este último, sin embargo, es un sistema de nivelación fundamentalmente horizontal que produce resultados razonables y respeta la ordinalidad. La igualación no es del 100% de los recursos en este caso, sino del 75%, que es lo que se consideró que pesaba el Estado del Bienestar en el gasto autonómico total. De la Fuente propone un fondo de nivelación muy similar al FG al que denomina Fondo Básico de Financiación. La diferencia con el actual Fondo de Garantía tiene que ver principalmente con la forma de financiarlo. El Fondo actual se nutre con el 75% de los recursos tributarios de las comunidades autónomas, medidos con criterio normativo, y con una pequeña aportación del Estado. En la propuesta de Ángel, este fondo pasaría a financiarse con el 100% del tramo autonómico del IVA y de los impuestos especiales y con un porcentaje que él sitúa en torno al 60% del resto de los recursos tributarios de las comunidades autónomas, pero que podría ajustarse al alza o a la baja para aumentar o disminuir el grado de nivelación. A diferencia de lo que sucede ahora, el Estado no contribuiría a este fondo.

Una parte novedosa de la propuesta, que ha sido muy discutida en las jornadas, es que las comunidades autónomas verían significativamente incrementada su autonomía fiscal, actuando de forma colegiada pero sin intervención del Estado, ya que podrían aumentar o disminuir sus recursos modificando al alza o a la baja los tipos del tramo autonómico del IVA y de los impuestos especiales. Esta es una versión del federalismo fiscal que vale la pena tomar en consideración aunque durante el debate ya se han identificado algunos problemas potencialmente serios.

La tercera pata de la reforma propuesta es un segundo fondo financiado exclusivamente por el Estado, al que se denomina Fondo de Nivelación Vertical, que se utilizaría para aumentar el grado de nivelación de los recursos tras la aplicación del Fondo Básico. La dotación de este Fondo coincidiría de partida con los recursos que actualmente aporta el Estado al sistema de financiación autonómica, aunque esto podría modificarse para llegar a un nivel acordado de nivelación. El Fondo se repartiría teniendo en cuenta la distancia de cada región a la comunidad mejor financiada por habitante ajustado tras la aplicación del Fondo Básico, que con los datos de 2013 sería Madrid – y no en función de la distancia al promedio.

En la propuesta de de la Fuente no se trata el posible desequilibrio vertical que se puede haber generado en los últimos años. Sin embargo, el ponente ha recalculado la recaudación normativa de las Comunidades Autónomas intentando perfeccionar los cálculos respecto a los actuales así como el índice de necesidades, incorporando ambas variables revisadas a los cálculos que ha ofrecido.

En su comentario, **Miguel Ángel García Díaz** pone énfasis en que la principal distorsión del actual sistema tiene que ver con la enorme diferencia que existe entre el régimen común y el sistema foral que se aplica en el País Vasco y Navarra. Coincide con Ángel de la Fuente en la necesidad de una mayor autonomía y responsabilidad fiscal y en la conveniencia de explorar la posibilidad de modificar los tipos del tramo de IVA que corresponde a las Comunidades Autónomas actuando de forma cooperativa. Y también incide en el tema, que será recurrente, de la importancia de mejorar la disciplina para asegurar el cumplimiento de los objetivos de déficit. García también indica que a la propuesta de Ángel de la Fuente le falta valorar la suficiencia de los recursos de los que disponen actualmente el conjunto de las administraciones públicas así como la bondad de su reparto entre ellas. Igualmente, también habría que analizar cómo se debería repartir el objetivo de déficit. Por otra parte, el comentarista indica que al modelo presentado por de la Fuente, le falta aclarar más la dinámica: el fondo básico evolucionaría según el crecimiento regional, pero no se sabe cómo evolucionaría el fondo vertical, ¿lo haría según el ITeN? (Sí, aclara de la Fuente).

Josep Borrell coincide con Miguel Ángel en la necesidad de mejorar el equilibrio vertical del sistema, teniendo en cuenta las funciones de gasto que tienen las Comunidades Autónomas y el Estado. Borrell también propone buscar formas de compensar a las Comunidades Autónomas que puedan salir perdiendo con el cambio de modelo propuesto por de la Fuente. Finalmente, pone sobre la mesa el tema de la mala financiación, o la percepción de mala financiación, que existe en Cataluña.

Tras las intervenciones de los comentaristas, la sesión se abre a la discusión general. **Xoaquín Fernández Leiceaga** coincide con el ponente en la necesidad de eliminar la restricción de statu quo. En su opinión, sin embargo, la propuesta de que las autonomías regulen colectivamente los tipos de un tramo del IVA y Especiales presenta problemas importantes a la hora de decidir y votar. En particular, existirá la tentación de actuar como *free riders*, votando en contra

de subidas de impuestos con la esperanza de que las aprueben otros, lo que hará muy difícil la aprobación de cualquier subida de tipos. Otro problema, de índole institucional, es que el Consejo de Política Fiscal y Financiera no tiene capacidad legislativa y por tanto habría que tomar las decisiones sobre los tipos autonómicos de IVA y Especiales en el marco de un Senado reformado, o en el Congreso y el Senado, lo que diluiría la responsabilidad autonómica que se pretende potenciar.

Julio López Laborda opina que la fórmula del IVA colegiado puede ser un segundo óptimo pero no es la mejor opción por los problemas que plantea la corresponsabilidad conjunta tal como ya ha apuntado anteriormente Xoaquín Fernández. A su entender, también debilita esa corresponsabilidad el hecho de que se proponga repartir estos ingresos en base a la población ajustada. A Julio López, por otra parte, no le gustan ni el Fondo Básico ni el Fondo de Nivelación Vertical y defiende la fórmula clásica: tributos, necesidades, y transferencias de un solo Fondo. También señala que la lealtad institucional es muy importante a la hora de ejercer la corresponsabilidad fiscal porque ninguna administración debe ocupar el espacio fiscal de otra administración, mermando así sus posibilidades de recaudación.

Dolores Beato tampoco ve claro el tema del IVA colegiado por motivos legales. Puesto que los impuestos han de establecerse por ley, los tiene que aprobar las Cortes. Además no le gusta que el Estado pierda este instrumento de política fiscal. Sus argumentos son muy parecidos a algunos ya citados.

En relación a la valoración del modelo actual, **Alain Cuenca** no cree que haya tanta desigualdad de partida como se suele decir. Esta ha sido la única intervención en la que se ha cuestionado la idea de que el modelo actual es poco equitativo. En general, la mayoría de los participantes sí coinciden en que existe este problema.

En cuanto a la mejor forma de abordar la negociación, **Ángel de la Fuente** sostiene que no deberían ser las 15 Comunidades Autónomas sino el Parlamento el que decidiese sobre el nuevo modelo de financiación autonómica. Admite la posibilidad de que los objetivos buscados se puedan conseguir con un único Fondo y defiende el IVA colegiado, aunque reconoce sus problemas potenciales de incentivos y admite que aún está poco madura la posible forma de instrumentarlo.

Luis Ángel Hierro defiende que la distinción entre nivelación horizontal y vertical es ficticia y por tanto está de acuerdo en que exista un solo Fondo. Así mismo señala que el sistema propuesto en la ponencia desincentiva el uso de la capacidad fiscal en el IVA y que el problema podría trasladarse a otras figuras tributarias, con las CCAA actuando de polizón y apropiándose de la recaudación que se produce en su territorio. A su entender, si las necesidades de gasto se calculan adecuadamente incorporando las diferencias de costes relevantes y se realiza una nivelación total, ya no resulta necesario preocuparse de la ordinalidad.

Anna Balletbò destacó la indeseable complejidad del actual sistema de financiación y defendió la necesidad de debatir y aportar ideas para reformarlo. Señaló la imposibilidad de conseguir un nuevo sistema de financiación perfecto, pero insistió en la necesidad de trabajar conjuntamente para mejorarlo. Señaló que el debate debe ir más allá de los aspectos técnicos, ya que la solución no sólo pasa por un planteamiento técnico, sino que también debe incorporar elementos políticos.



Sesión 2 Propuestas para mejorar la autonomía de ingreso y la corresponsabilidad fiscal de las CCAA

En la segunda sesión el ponente **Alain Cuenca** presenta el documento titulado “Cesta de impuestos: propuestas para mejorar la autonomía y corresponsabilidad” en el que se hace un análisis de la situación actual de los impuestos de las Comunidades Autónomas y de su capacidad para ejercer la autonomía fiscal, que es nula en IVA e impuestos especiales y existe en todos los demás impuestos, destacando con gran diferencia, por su potencia recaudatoria, el caso del IRPF. Señala como uno de los desincentivos a ejercer la capacidad normativa la regla n+2 del actual sistema de entregas a cuenta y liquidaciones (esto es, el retardo de dos años que existe entre el momento en que las comunidades autónomas modifican su normativa tributaria y el momento en que empiezan a notarlo en sus ingresos), un tema en que hay bastante coincidencia. Cuenca también analiza como se ha ejercido la responsabilidad fiscal. Concretamente en el IRPF las deducciones autonómicas han sido poco relevantes y la capacidad normativa se ha utilizado generalmente a la baja, aunque a partir de un momento determinado, a causa de la crisis económica, algunas Comunidades Autónomas comenzaron a subir algunos tipos impositivos. La valoración de si esta situación es un buen indicio o no, es muy subjetiva,.

Otro tema muy importante que se ha abordado en esta sesión es la competencia fiscal a la baja que existe en el impuesto de sucesiones y donaciones y en el impuesto del patrimonio. Fue iniciada por el País Vasco y Navarra y se ha extendido a otros territorios, creando un problema enorme de equidad y fuga de bases imponibles a las Comunidades Autónomas que no han ido hacia la práctica supresión de estos impuestos.

Finalmente, Cuenca presenta algunas propuestas para aumentar la corresponsabilidad fiscal sobre el IRPF. Las propuestas van desde una mayor participación regional en la gestión a través de la AEAT hasta el establecimiento de dos IRPFs distintos, uno para el Estado y otro para las Comunidades Autónomas, siempre manteniendo la definición de las bases imponibles en manos del Estado. El ponente también avanza una propuesta alternativa consistente en la cesión del 100% del IRPF a las Comunidades Autónomas a cambio de la recuperación por parte del Estado del IVA y los impuestos especiales. En este punto, la propuesta de Cuenca va en sentido contrario a la presentada por Ángel de la Fuente.

Alain también propone establecer unos mínimos en los impuestos de sucesiones y en el impuesto del patrimonio, lo cual representa una pérdida aparente de autonomía – aunque sólo aparente, porque de esta forma se mejoran las finanzas y se suaviza la competencia a la baja. Esta propuesta goza de un gran consenso.

En su comentario, **Dolores Beato** se muestra muy escéptica respecto a la utilización de la capacidad normativa regional porque representa pocos recursos y tiene un coste político elevado, sobre todo en comunidades autónomas pequeñas. Sobre el tema del IVA y los impuestos especiales, no ve clara tampoco la corresponsabilidad colegiada y se plantea si en España se podría arbitrar a la manera del Senado alemán. También aborda otro tema interesante: la incorporación a la Constitución de cuestiones relacionadas con el sistema de financiación, que ahora están demasiado abiertas, en la línea de reforzar los principios de solidaridad y de ordinalidad.

El segundo comentarista, **Joan Llorach**, pone de manifiesto los incentivos a gastar de los *länder* alemanes cuando la restricción presupuestaria no es lo suficientemente dura y propone acordar el reparto vertical entre administraciones públicas. Es partidario de la ordinalidad extrema, es decir, la igualdad total. Piensa que la corresponsabilidad no está bien aplicada y defiende que las Comunidades Autónomas sólo puedan subir, no bajar los impuestos. Finalmente, con respecto a la Agencia Tributaria aporta la idea de que la gestión del IVA se realice a nivel europeo. Llorach también hace referencia a cómo presentar el modelo de financiación y propone que se ponga en relación a las infraestructuras y otros elementos que, aunque no forman parte del sistema de financiación per se, son recursos que revierten a cada uno de los territorios.

Durante el debate, **Miguel Ángel García** señala que, de acuerdo con las estimaciones de la AIReF, los beneficios fiscales de las Comunidades Autónomas representan un 0,5% del PIB y por tanto, de no existir, reducirían el déficit actual a casi la mitad.

Luis Ángel Hierro se muestra contrario a la cesión total del IRPF porque es el impuesto más redistributivo y daría lugar, además, a una competencia fiscal a la baja. A su entender, si se opta por la separación de fuentes de financiación entre las CCAA y el Estado, sería más razonable ceder a las comunidades los impuestos indirectos, que están armonizados. Además plantea el problema de su comportamiento como estabilizador automático, lo que podría traducirse en fuertes carencias de recursos en épocas de crisis para financiar la educación y sanidad, principales competencias de las CCAA. También plantea la posibilidad de introducir distintos porcentajes de cesión para distintas comunidades con el fin de minimizar las transferencias.

Se produce un debate sobre el *trade-off* entre autonomía y competencia fiscal en el que **Maurici Lucena** considera que la competencia fiscal es en general deseable aunque tenga que limitarse en algunos casos, como en el impuesto de sucesiones. Pensando en el problema de la deuda generada por el FLA y otros instrumentos, Maurici también apunta la idea de que la aportación del Estado en la negociación sobre el nuevo modelo de financiación podría tomar la forma de una quita de parte de la deuda autonómica con el Estado. Defiende que el FLA en un principio era absolutamente imprescindible y se muestra contrario a modificar el régimen de las comunidades forales.

Ángel de la Fuente dice que el IRPF como instrumento para aumentar la autonomía fiscal es muy asimétrico porque precisamente las comunidades autónomas mas ricas recaudan mas. Por otro lado, no condonaría la deuda como propone Lucena.



Sesión 3 ¿Qué hacer con el sistema foral?

Julio López Laborda aborda el tema “Financiación autonómica: las comunidades forales”. El ponente sostiene que la diferencia de financiación entre las comunidades de régimen común y las forales proviene de diversos aspectos relacionados con el cálculo del cupo/aportación: la cuantificación de las cargas no asumidas, el ajuste a consumo del IVA y la exclusión de los territorios forales de los principales mecanismos de nivelación regional. Las comunidades forales tienen unos recursos per cápita superiores en 30 puntos porcentuales a las comunidades de régimen común como resultado de su no participación en los instrumentos de nivelación. Esta diferencia puede aproximarse a 60 puntos porcentuales si se tienen en cuenta las restantes distorsiones.

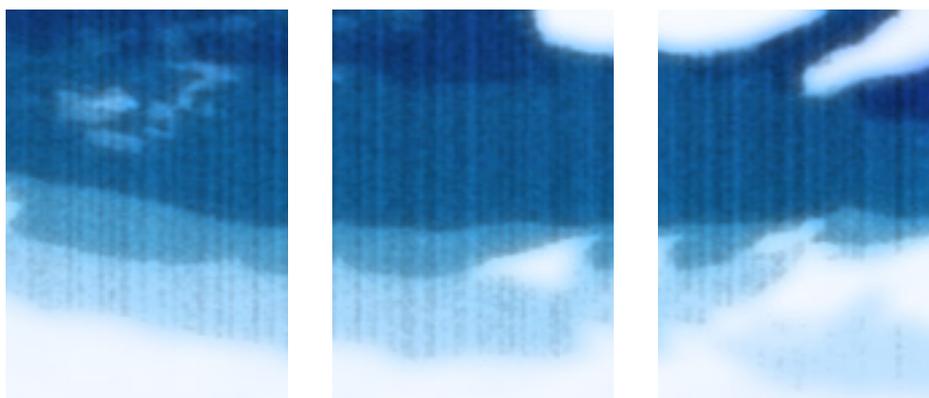
López Laborda opina que no es aconsejable cambiar el sistema foral ni extender o generalizar este a las comunidades de régimen común pero que ambos sistemas, el foral y el común, deberían estar más conectados. A su entender, hay que corregir los problemas técnicos detectados e integrar a las Comunidades Forales en los mecanismos de nivelación en los que ya participan las comunidades de régimen común, aunque procediendo gradualmente, con un periodo de adaptación tan largo como se estime necesario. La sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 deja pocas dudas de que la solidaridad (que incluye tanto los instrumentos de nivelación como los de desarrollo regional) debe ser asumida por todos los territorios.

López Laborda es partidario de abordar la transformación del sistema de nivelación eliminando la plétora de fondos actualmente existente y dejando un solo fondo de nivelación que respete el principio de ordinalidad. El objetivo de nivelación debe fijarse entre dos límites: la nivelación plena (perfectamente compatible con la ordinalidad) y la nivelación de los servicios públicos fundamentales.

Sobre el tema de los tributos de las Comunidades Forales, Julio López dice que la autonomía fiscal total de la que disfrutaban estos territorios, siendo beneficiosa desde la perspectiva de los principios de autonomía y responsabilidad financiera, representa un caso único en el mundo, ya que impide que el Estado ejerza su potestad tributaria en parte de su territorio. En opinión del ponente, es difícil dar marcha atrás a esta situación (que puede debilitar el sentimiento de comunidad de los ciudadanos de las regiones forales), pero, al menos, se debería garantizar la aplicación en los territorios forales de las normas de armonización que puedan tomarse, por ejemplo, en la imposición sobre el patrimonio y sobre sucesiones y donaciones. También señala Julio los costes y beneficios de la gestión tributaria descentralizada y se inclina por la participación de todas las Comunidades Autónomas en la gestión tributaria a través de una Agencia compartida. Finalmente, el ponente plantea la necesidad de estudiar los efectos económicos

de la diferenciación de competencias tributarias entre las Comunidades de régimen común y foral y sugiere el replanteamiento de los puntos de conexión en el Impuesto sobre Sociedades.

Durante el debate final de esta sesión, **Anna Balletbò** señaló que, dadas las actuales diferencias de resultados entre el sistema foral y el común, la extensión del sistema foral resulta impensable para otros territorios como Cataluña, que representa un 20% del PIB del Estado, mientras que el País Vasco representa un 6%, aproximadamente. Coincidió con otros asistentes en que el problema no es el concierto sino el cupo y en que hay que cuestionar su cálculo para irlo ajustando, aunque con un calendario holgado.



Sesión 4 Resumen y conclusiones

Actuando como relatora, **María Antonia Monés** presenta un breve resumen de las ponencias presentadas en las sesiones anteriores y de la discusión sobre las mismas. También presenta un listado de posibles puntos de acuerdo y de temas de particular interés que se han ido planteando a lo largo del encuentro y de otros en los que no se ha entrado. Seguidamente, intervienen los comentaristas designados para esta sesión y algunos representantes políticos. Finalmente, toma la palabra **Ángel de la Fuente** y partiendo de un listado de posibles puntos de consenso similar al elaborado por Monés pide a los participantes que no estén de acuerdo con alguno de estos puntos que manifiesten sus discrepancias. De esta forma se intenta identificar con la mayor precisión posible el grado de consenso existente sobre los elementos en los que se ha centrado la discusión durante el encuentro.

En lo que sigue, se resumen primero las intervenciones de los comentaristas y de los representantes de los partidos. A continuación, se recogen las principales conclusiones del encuentro, combinando las intervenciones de la relatora y la discusión suscitada en torno a la intervención de de la Fuente.

Algunas intervenciones

Luis Ángel Hierro expone que existen dos opciones: afrontar una reforma a corto plazo, lo que sólo requeriría el acuerdo puntual de una mayoría política, o afrontar una reforma a largo plazo para solucionar los grandes problemas del sistema de financiación.

En cuanto a la primera opción y centrándose en el sistema de régimen común, está de acuerdo con Ángel de la Fuente en que debe haber alguna racionalidad en la distribución y defiende que se equilibre el modelo verticalmente. En su opinión, el Estado debería aportar recursos adicionales al sistema de financiación por un importe de entre el 0,5% y el 1% del PIB (esto es, entre 5 y 10 mil millones de euros).

Añade que son necesarias una serie de reformas de carácter técnico que tienen implicaciones distributivas. Entre éstas están el ajuste de las variables de reparto, la mejora del cálculo de la recaudación normativa, la eliminación de los múltiples fondos y la inclusión explícita del objetivo de déficit en la restricción presupuestaria. Esto último permitiría absorber una parte del coste adicional señalado más arriba. Se muestra partidario del recálculo anual del sistema como en la actualidad y no es partidario de dejar las variables libres en su evolución.

También considera necesario eliminar la discrecionalidad existente con el fin de evitar diferencias de trato en la valoración de las competencias singulares, en la concesión de convenios

de colaboración y en la distribución del objetivo de déficit. Así mismo, se muestra partidario de eliminar el Fondo de Liquidez Autonómica (FLA) y el mecanismo de pagos a proveedores. En unos años el FLA debería aplicar un tipo de interés al menos igual al tipo medio efectivo de la deuda viva del Estado para incentivar su amortización y que las comunidades vuelvan a los mercados.

Ya en lo referido a la alternativa de la reforma a largo plazo, propone eliminar el desequilibrio existente actualmente entre las comunidades forales y las de régimen común. Con este fin propone que anualmente se calcule la financiación que correspondería a las Comunidades Forales bajo el régimen común y que se vaya recortando en un 5% anual la diferencia entre la financiación real de estos territorios y esta financiación contrafactual. Así el cupo se iría aumentando gradualmente y el problema se eliminaría en 20 años.

Dentro de la financiación de régimen común, para garantizar el equilibrio vertical propone distribuir los ingresos entre el Estado y las Comunidades en proporción a las competencias de cada nivel de gobierno pero tomando como referencia el gasto medio de la zona euro, y que se tenga en cuenta el coste real de prestación de los servicios para calcular la población ajustada, mejorando así el equilibrio horizontal. En cuanto a la corresponsabilidad, defiende un sistema limitado de *tax credits* donde cada administración tendría capacidad para gravar cualquier base imponible y su recaudación sería deducible de los impuestos a pagar al nivel superior. Este sistema se podría aplicar a casi todos los impuestos, incluyendo el IVA colegiado propuesto por Ángel de la Fuente y los impuestos concertados. Además, si se permitiesen distintos límites por comunidades sería posible la fusión de los dos regímenes, ya que podrían incorporarse los territorios forales con un límite de *tax credit* del 100% en todos los impuestos que en la actualidad recaudan.

Finalmente, Luis Ángel Hierro defiende la existencia de una sola Agencia Tributaria que debería estar controlada y supervisada por el Senado, siendo posible la existencia de distintas agencias de inspección para cada Administración, que podrían competir entre sí con el fin de mejorar la eficiencia de la inspección.

En su intervención, **Antón Costas**, insistió en la necesidad de diálogo entre expertos y representantes políticos, posiblemente con la ayuda de encuentros como el de S'Agaró que habría que organizar en los distintos territorios de España y se comprometió a impulsarlos desde el Círculo de Economía. Defendió que la calidad de las políticas públicas y de las reformas de las mismas está directamente relacionada con la calidad del debate público previo.

Costas destacó que el correcto diseño del sistema de financiación regional no es un problema catalán sino español. Se trata, además, de un problema que tiene una dimensión técnica y otra política que debe tenerse muy en cuenta. A su entender, la evolución asimétrica del sentimiento nacionalista/soberanista en el País Vasco y en Cataluña tiene mucho que ver no sólo con la dimensión identitaria, cultural y lingüística sino también con el componente financiero. El malestar catalán será uno de los factores más distorsionante en las próximas décadas de

la vida política española porque en el caso de Cataluña ese malestar puede traducirse en una opción independentista que no es realmente viable o ni siquiera se plantea en otros territorios. Esta asimetría, sin embargo, no debería implicar nunca privilegios.

Maurici Lucena, hizo un pronóstico un poco sombrío acerca de la reforma del sistema de financiación ya que en su opinión la revisión del mismo será muy difícil de acordar. Una cuestión que según Lucena hace complicado el acuerdo es el hecho de que no exista consenso sobre el principio de ordinalidad, que él considera básico. Por otro lado y dada la situación política actual, Lucena se muestra de acuerdo con Xoaquín Fernández en que no se puede plantear ninguna reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas prescindiendo de Cataluña.

Francisco de la Torre opina que el debate sobre la reforma del sistema de financiación va estar encima de la mesa en el próximo año, es decir, que el momento político exige un cambio en la financiación autonómica. A la vez, se muestra de acuerdo con Luis Ángel Hierro en la idea de que dicha reforma no puede ser un parche a corto plazo. Defiende que los problemas actuales del sistema de financiación deberían intentar solucionarse a través del debate con la sociedad civil y de los partidos con representación en el Congreso. Se debería diseñar la estructura del nuevo sistema de financiación desde arriba, paralelamente a las Comunidades Autónomas, ya que la negociación entre las Comunidades Autónomas difícilmente dará lugar a un sistema razonable. Por último, manifiesta la necesidad de comenzar a pensar sobre cómo se debe desmontar el FLA. Defiende que debe ser un proceso lento pero que no debería alargarse demasiados años.

Para **Enric Millo**, el sistema de financiación se ha convertido en un tema político muy importante y de mucho alcance. Remarca la necesidad de conseguir que el sistema resulte sencillo y comprensible por parte de los ciudadanos, a diferencia del modelo actual, que técnicamente resulta muy complejo. Por otro lado, Millo defendió la posibilidad de consenso entre los partidos constitucionalistas sobre cuáles deben ser los objetivos básicos sobre lo que construir el nuevo sistema de financiación.

Conclusiones de la jornada

Combinando distintas partes de la discusión de esta sesión final, las conclusiones del encuentro se pueden resumir como sigue:

1. Existe un **amplio consenso** entre los asistentes en que los **principales problemas** que presenta el actual modelo de financiación son los siguientes:
 - i) el sistema es excesivamente complicado y poco transparente para el ciudadano medio,
 - ii) genera una distribución de la financiación por habitante ajustado que es excesivamente desigual y aparentemente arbitraria,

iii) presenta un déficit de autonomía de ingreso y de responsabilidad fiscal por parte de las comunidades autónomas que tiende a generar un exceso de gasto y

iv) carece de un mecanismo razonable para asegurar que se mantiene un cierto equilibrio en el reparto vertical de recursos entre administraciones.

Algunos asistentes introducen matices a una parte de estas afirmaciones. Uno de ellos observa que la aparente arbitrariedad del reparto refleja los avatares de las sucesivas renegociaciones del modelo. Un segundo comparte la idea de que el reparto de recursos no puede considerarse arbitrario y sostiene que se tiende a exagerar el grado de desigualdad que existe en el sistema. Otra persona considera que no existe una tendencia hacia el exceso de gasto autonómico como, a su entender, prueba el hecho de que el nivel de gasto público en España sea sensiblemente inferior a la media de la Zona Euro. Varios participantes opinan que el grado de autonomía de ingreso de las comunidades autónomas es aceptable, aunque sería deseable aumentarlo.

2. Lógicamente, *el consenso sobre el diagnóstico se traslada a algunas de las grandes líneas que deberían orientar la próxima reforma*, aunque existen serios desacuerdos sobre la mejor forma de alcanzar algunos objetivos y sobre otras cuestiones importantes. Todos los asistentes estarían a favor de i) simplificar en la medida de lo posible el sistema y ii) dotarlo de un mecanismo razonable de equilibrio vertical, iii) de reducir el nivel de desigualdad existente en términos de financiación por habitante ajustado, iv) de dotar a las comunidades autónomas de un mayor control sobre sus ingresos y v) de exigirles a cambio una mayor responsabilidad sobre la financiación de sus decisiones de gasto.

3. Algunas de las principales diferencias tienen que ver con el criterio de equidad que debería aplicarse en el reparto de recursos entre regiones. Una cuestión central sobre la que existe una diversidad de opiniones tiene que ver con el **grado deseable o factible de nivelación**. Mientras que buena parte de los participantes serían en principio partidarios de la igualdad total en financiación por habitante ajustado, no todos comparten esta opinión y algunos de los que la comparten consideran que esta opción no es factible en la situación política actual, por lo que creen que debería admitirse un grado moderado de desigualdad. Con una única (pero muy firme) excepción, los asistentes están de acuerdo en que, si no se puede llegar a la igualdad total, sería deseable que las diferencias que puedan persistir tras la aplicación del sistema reflejen la desigualdad de origen en el reparto territorial de los recursos tributarios por habitante ajustado. Esto es, existe un acuerdo casi general en que el llamado **principio de ordinalidad**, que no impide la nivelación total, **constituye una restricción razonable que el sistema debería respetar**.

4. No hay acuerdo sobre la mejor forma de dar a las comunidades autónomas un mayor control sobre sus ingresos. A lo largo del encuentro se ofrecieron tres propuestas concretas en esta línea: cesión a las CCAA de capacidad normativa colegiada sobre los tipos de gravamen del tramo autonómico del IVA y los Impuestos Especiales, cesión del 100% del

IRPF a cambio de la recuperación para el Estado del IVA y Especiales, y cesión de la capacidad normativa sobre los mecanismos de copago en sanidad y posiblemente en otras áreas. No se alcanzó ningún acuerdo sobre las ventajas e inconvenientes de las distintas alternativas, pero varios participantes manifestaron su oposición total a la segunda opción.

5. Por otra parte, existe un acuerdo general en que **la solución de los problemas de reparto que plantea el sistema actual ha de abordarse de una forma gradual**. Los asistentes coincidieron en la necesidad de eliminar unas restricciones de *statu quo* que han sido demasiado rígidas, sustituyéndolas por períodos transitorios todo lo largos que sea necesario para que la introducción de cambios en el sistema no comporte pérdidas absolutas de financiación en términos nominales para ninguna comunidad (siempre y cuando los ingresos tributarios del Estado no se reduzcan).

6. Otro punto sobre el que hubo un acuerdo general fue en que **no es necesario cuestionar el sistema foral. Bastaría con mejorar el cálculo del cupo** y la aportación, aplicando la normativa existente, para ir acercando los resultados de ambos sistemas, que ahora difieren mucho más de lo que sería razonable. La convergencia ha de hacerse de forma gradual sobre un período largo, seguramente de varias décadas. Muchos de los asistentes se declaran partidarios de incorporar explícitamente a las Comunidades Forales a los mecanismos de nivelación del sistema ordinario de financiación.

7. Otra cuestión sobre la que hubo diversidad de opiniones tiene que ver con **la mejor forma de articular las negociaciones** sobre la reforma del sistema para maximizar la probabilidad de un resultado razonable. Algunos asistentes se mostraron partidarios de que la negociación se realice entre partidos en el parlamento en vez de entre las comunidades autónomas y el Estado, mientras que otros consideran imprescindible la participación de las comunidades en todo el proceso.

8. Hubo también un acuerdo general sobre la **necesidad de ir desmontando el Fondo del Liquidez Autonómica** (FLA) –y de hacerlo con mucho cuidado. En una situación de crisis aguda, con los mercados cerrados para las CCAA, seguramente éste ha sido un instrumento imprescindible. Pero no es deseable que se prolongue una situación que genera serios problemas de incentivos.

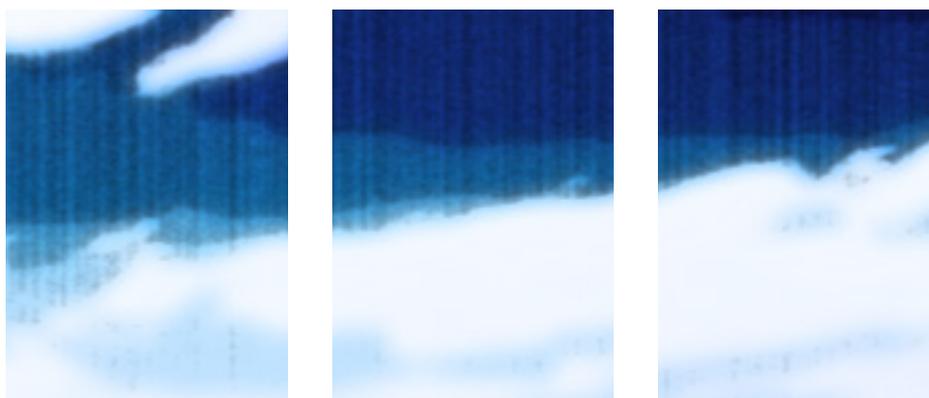
9. Algunos participantes han aludido a la **conveniencia de que la previsible reforma de la Constitución recoja algunos de los principios básicos que han de regir los modelos de financiación**, para tratar así de evitar mantener permanentemente abierto un debate sobre las cuestiones más básicas que otros países federales tienen razonablemente bien resueltas. Es importante que lo que la Constitución pueda recoger sobre esta materia sea claro, comprensible y no dé lugar a distintas interpretaciones.

10. **Hay casi plena coincidencia en la necesidad de acotar la capacidad normativa regional en el caso de los impuestos de sucesiones y donaciones y de patrimonio**, imponiendo límites a la baja con el fin de evitar una espiral de recortes que amenaza con acabar al menos con

la primera de estas figuras. Algunos de los asistentes, sin embargo, defienden la supresión del Impuesto sobre el Patrimonio, que consideran injusto y excesivamente distorsionador.

11. Otros elementos importantes del modelo de financiación son el cálculo del índice de necesidades de gasto y de la recaudación normativa de los tributos cedidos. Aunque en la primera sesión se han hecho propuestas concretas sobre ambos elementos, no ha habido una discusión en profundidad sobre estos temas. Uno de los participantes ha sugerido la creación de una especie de Agencia técnica de apoyo y evaluación al estilo del *Commonwealth Grants Commission* de Australia.

12. En el encuentro no se ha entrado en una discusión detallada de las posibles reformas que serían necesarias para profundizar en el estado federal. Tampoco se han analizado con detenimiento los posibles problemas de suficiencia financiera que plantea el sistema actual.



Anexo 1 Listado de participantes

Balletbó, Anna (Fundación Internacional Olof Palme)

Beato, Dolores (Inspectora de Hacienda del Estado)

Borrell, Josep (Universidad Complutense de Madrid)

Costas, Antón (Universidad de Barcelona y Círculo de Economía)

Cuenca, Alain (Universidad de Zaragoza)

de la Fuente, Ángel (FEDEA e Instituto de Análisis Económico, CSIC)

de la Torre, Francisco (Ciudadanos)

Fernández Leiceaga, Xoaquín (Universidad de Santiago de Compostela)

García Díaz, Miguel Angel (Universidad Rey Juan Carlos)

Hierro, Luis Ángel (Universidad de Sevilla)

López Laborda, Julio (Universidad de Zaragoza)

Lucena, Maurici (PSC-PSOE)

Llorach, Joan (empresario y consultor)

Millo, Enric (PP)

Monés, María Antònia (UNED)

Excusa su asistencia Alberto Montero (Podemos).

Anexo 2 Programa



ELEMENTOS PARA UN NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

S'Agaró, 11 y 12 de Febrero de 2016

fedea

Jueves, 11 de febrero de 2016

16.00h Bienvenida

Interviene: **Anna Balletbò**, Presidenta de la Fundación Internacional Olof Palme
Ángel de la Fuente, Director de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada

16:30h Una propuesta de reforma del modelo de régimen común

Interviene: **Ángel de la Fuente**, FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC)
 Comentaristas: **Miguel Ángel García**, Universidad Rey Juan Carlos
Josep Borrell, Universidad Complutense de Madrid

18.30h Pausa-café

19:00h Reparto de la cesta de impuestos: una propuesta

Interviene: **Alain Cuenca**, Universidad de Zaragoza
 Comentaristas: **Dolores Beato**, Inspectora de Hacienda del Estado
Joan Llorach, empresario y consultor

Viernes, 12 de febrero de 2016

09:30h Financiación autonómica: las Comunidades Forales

Interviene: **Julio López Laborda**, Universidad de Zaragoza y FEDEA
 Comentaristas: **Xoaquín Fernández Leiceaga**, Universidad de Santiago de Compostela

11.30h Pausa-café

12.00h Resumen de los debates, coincidencias y discrepancias

Relatora: **Maria Antònia Monés**, UNED
 Recomendaciones: **Antón Costas**, Presidente del Círculo de Economía
Luis Ángel Hierro, Universidad de Sevilla

Participan: **Enric Millo**, Economista. Portavoz del PP en el Parlament de Catalunya
Maurici Lucena, Economista. Ex portavoz del PSC en el Parlament de Catalunya
Francisco De la Torre, Diputado de Ciudadanos. Presidente de la Comisión de Presupuestos del Congreso



fedea