

Fedea Policy Papers - 2020/05

**Una mini-reforma de urgencia de la financiación autonómica
para una mejor respuesta a la crisis**

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

Mayo de 2020

fedea

Una mini-reforma de urgencia de la financiación autonómica para una mejor respuesta a la crisis

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

mayo de 2020

En condiciones normales, la revisión del sistema de financiación autonómica (SFA) habría sido una de las prioridades de la presente legislatura. La llegada del Covid-19, sin embargo, ha cambiado por completo la agenda política y ciudadana, desplazando esta cuestión, junto con muchas otras, fuera del foco de atención y remitiendo su estudio y negociación a un futuro incierto.

En las circunstancias actuales el aplazamiento de la reforma del SFA resulta no sólo inevitable sino también muy razonable. No están las cosas como para perder mucho tiempo y energías en cuestiones muy complejas y en principio aplazables cuando tenemos que hacer frente con urgencia a la peor crisis sanitaria en un siglo y al desastre económico y social que viene con ella.

Aún compartiendo plenamente esta opinión, quisiera argumentar en esta nota que quizás sí merezca la pena dedicar algo de tiempo y energías a pactar una minireforma de urgencia del SFA. Se trataría básicamente de ponerle algunos parches rápidos al sistema con un doble objetivo: primero y fundamental, reforzar la capacidad de las CCAA de hacer frente a la crisis en los ámbitos de su competencia, y segundo, pero también importante, comenzar a paliar algunas de las principales carencias del modelo existente, que resultan especialmente gravosas en momentos como el actual, en el que necesitamos que todas nuestras administraciones actúen de forma coordinada, con la mayor eficacia posible y con escrupuloso respeto al principio de equidad.

Los parches que propongo son básicamente de dos tipos. Un primer grupo son inyecciones selectivas de recursos para reforzar la equidad del sistema y la capacidad de respuesta a la crisis de las autonomías, con especial atención a las comunidades que están peor financiadas en la actualidad y a la protección de los colectivos más vulnerables. El segundo grupo incluye algunos cambios en la mecánica del sistema que persiguen dos objetivos complementarios: hacer que el shock presupuestario que viene sea directamente perceptible en tiempo real por los gobiernos regionales y darles a estos más instrumentos para ajustarse a él de la mejor forma posible dadas sus preferencias y prioridades.

El paquete de medidas a adoptar de forma conjunta sería el siguiente:

- 1) Creación de un **fondo complementario de nivelación** financiado por entero con recursos del Estado. Este fondo complementaría los ingresos de aquellas comunidades que están por debajo de la media en términos de financiación por habitante ajustado, eliminando un porcentaje dado, digamos el 90%, de la distancia existente con respecto a esta referencia. Este instrumento se pondría en marcha de inmediato y el 100% de sus recursos se desembolsarían durante 2020 en forma de entregas a cuenta calculadas en base a los últimos datos disponibles de financiación efectiva (los de 2017). Su liquidación se haría en 2022, como parte de la liquidación habitual del SFA correspondiente a 2020, y el reparto definitivo de sus recursos se basaría en la financiación efectiva aportada por el resto del sistema en ese año. El Fondo se

mantendría hasta que se lleve a cabo la necesaria reforma del SFA, integrándose entonces sus recursos en el sistema general. Mientras tanto, su dotación agregada evolucionaría como mínimo con el índice habitual de ingresos tributarios del Estado (ITE). A título ilustrativo, la cuantía inicial del Fondo y el reparto de sus entregas a cuenta se calculan en el Anexo. Como allí se verá, estamos hablando de unos 2.000 millones de euros que, de entrada, se repartirían fundamentalmente entre la Comunidad Valenciana, Andalucía, Murcia y Castilla la Mancha. A posteriori, las cosas podrían variar en función de la incidencia de la crisis sobre los ingresos tributarios de los distintos territorios.

2) Creación de un **fondo social complementario** de carácter transitorio, también financiado con recursos del Estado y a liquidar en paralelo al SFA. Este fondo aportaría financiación adicional no condicionada a todas las CCAA de régimen común. Sus entregas a cuenta se repartirían en proporción al último dato disponible del número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social y la liquidación se haría en base a los datos reales del mismo indicador en 2020. El Fondo se crearía por un período inicial de un año y podría prorrogarse mientras perdure la crisis pero no se integraría en el SFA.

3) **El Estado cofinanciaría** (posiblemente al 50%, con un tope máximo por beneficiario) las **rentas mínimas autonómicas**, al menos durante la crisis. A cambio, podría exigir que estas prestaciones cumplan ciertas condiciones mínimas de cuantía y cobertura. Una vez superada la crisis habrá que valorar las posibles ventajas de mantener un esquema de este tipo frente a la introducción de un ingreso mínimo estatal.

4) Revisión del sistema de **entregas a cuenta**. Las entregas a cuenta de los impuestos compartidos por el Estado y las CCAA que son gestionados por la AEAT reflejarían la evolución de la recaudación real en cada territorio. Sin embargo, las comunidades tendrían derecho a percibir la cantidad restante hasta el importe inicialmente previsto de tales entregas en forma de préstamos del Fondo de Financiación a las Comunidades Autónomas, con un tipo de interés igual al coste de los fondos para el Tesoro.

5) Revisión de las **retenciones por IRPF**. Las retenciones del IRPF se ajustarían a los diferentes tipos autonómicos de manera inmediata y se trasladarían en tiempo real a las entregas a cuenta a las CCAA, de forma que las posibles subidas o bajadas del tramo autonómico del impuesto se trasladen inmediatamente a los contribuyentes y a los ingresos tributarios de cada comunidad (y no con el retardo de dos años que ahora impone un sistema en el que los efectos de tales cambios sólo llegan a las autonomías cuando se practica la correspondiente liquidación).

6) Libertad de **acceso de las CCAA a los mercados de deuda** o a la financiación bancaria dentro de límites agregados.

El reforzamiento de los instrumentos de nivelación del sistema busca reducir las desigualdades existentes entre comunidades en términos de financiación por habitante ajustado, y por tanto en su capacidad de ofrecer servicios y prestaciones a sus ciudadanos en un momento de emergencia en el que estos cobran una especial relevancia y el respeto al principio de equidad se convierte en particularmente importante.

El Fondo Social transitorio y la cofinanciación de las rentas mínimas autonómicas persiguen reforzar la red de seguridad de último recurso para los ciudadanos que no estén cubiertos por las prestaciones de sustitución de rentas que ofrece el Gobierno central. Se busca alcanzar este objetivo de la forma más eficiente posible y respetando

el reparto existente de competencias. Puesto que la asistencia social es una competencia de las CCAA y que estas administraciones son las que mejor acceso tienen a los colectivos más vulnerables a través de sus servicios sociales, resulta lógico que sean ellas las que gestionen estas prestaciones de último recurso. Dada la gravedad de la crisis, será necesaria una inyección de recursos estatales para que las ayudas puedan llegar a todos los que las necesiten, pero es importante que las comunidades soporten parte del coste de las mismas para que tengan incentivos para gestionarlas bien. Por eso se propone una cofinanciación sólo parcial, pero acompañada de una transferencia no condicionada a tanto alzado que reforzaría la capacidad general de gasto de las CCAA en proporción a sus previsibles necesidades relativas en materia de asistencia social. La idea sería que la suma de estas dos partidas sea similar al coste incremental esperado de la renta mínima estatal que ahora se está preparando.

El cambio en el funcionamiento de las entregas a cuenta busca que las CCAA perciban correctamente la evolución de sus ingresos tributarios y déficits presupuestarios y que sus cuentas lo reflejen en tiempo real. De esta forma, los Gobiernos regionales tendrán la información necesaria para elaborar planes realistas de respuesta a la crisis y experimentarán una mayor presión para comenzar a hacerlo de inmediato. Con ello se pretende evitar la repetición de lo sucedido durante 2008 y 2009, cuando el sistema protegió durante dos años a las CCAA de la caída de ingresos, lo que les llevó a posponer más de lo razonable sus planes de ajuste, y luego les pasó de golpe una factura impagable a través de enormes saldos negativos de las liquidaciones del SFA. Al mismo tiempo, se quiere garantizar que las CCAA tendrán acceso a recursos suficientes para hacer frente a la crisis, dándoles la posibilidad de obtener todos los fondos con los que contaban a priori a través de un incremento de su deuda con el Estado, pero no obligándoles a proceder de esta forma. Las dos últimas medidas buscan aumentar el margen de actuación de los gobiernos regionales, permitiéndoles modular sus ingresos tributarios sin el enorme retardo que ahora impone el sistema, así como recurrir a fuentes alternativas de financiación dentro de ciertos límites si lo consideran necesario.

Anexo: Cuantía y distribución inicial del fondo complementario de nivelación

El Cuadro 1 resume el cálculo de la cuantía del Fondo y la distribución de sus entregas a cuenta en base a los datos de financiación efectiva por habitante ajustado de 2017. Los datos de partida son la financiación efectiva por habitante ajustado y la población ajustada de cada comunidad, que se recogen en el primer bloque de columnas. Tras identificar a aquellas comunidades que están por debajo de la media del territorio común, se calcula en primer lugar la cantidad necesaria en cada una de ellas para alcanzar esta referencia medida en euros por habitante y la cifra así obtenida se multiplica seguidamente por la población ajustada para llegar al gasto total que sería necesario en cada caso para alcanzar este objetivo.

El coste del Fondo sería moderado. El coste máximo (el correspondiente a la eliminación del 100% de la diferencia con la media) estaría en torno a los 2.300 millones de euros. Si se optase por eliminar un 90% de tales diferencias los recursos necesarios ascenderían a unos 2.100 millones.

Cuadro 1: Financiación efectiva a competencias homogéneas en 2017 y cálculo del coste máximo del Fondo complementario de nivelación

	<i>financiación efectiva a competencias homogéneas por habitante ajustado</i>		<i>población ajustada</i>	<i>coste de llegar a la media por habitante ajustado</i>	
	<i>euros</i>	<i>índice</i>		<i>euros por hab. ajustado</i>	<i>total en millones</i>
<i>Cataluña</i>	2.550	100,9	7.420.029		
<i>Galicia</i>	2.524	99,8	2.901.609	4	12
<i>Andalucía</i>	2.414	95,5	8.179.426	114	933
<i>Asturias</i>	2.572	101,8	1.090.061		
<i>Cantabria</i>	2.971	117,5	586.226		
<i>La Rioja</i>	2.871	113,6	324.061		
<i>Murcia</i>	2.340	92,6	1.439.379	188	270
<i>C. Valenciana</i>	2.330	92,2	4.808.332	198	951
<i>Aragón</i>	2.629	104,0	1.394.233		
<i>Castilla-La</i>	2.447	96,8	2.114.835	81	172
<i>Canarias</i>	2.752	108,9	2.138.543		
<i>Extremadura</i>	2.724	107,7	1.129.451		
<i>Baleares</i>	2.887	114,2	1.107.970		
<i>Madrid</i>	2.575	101,9	6.303.265		
<i>Castilla y León</i>	2.611	103,3	2.626.241		
<i>total</i>	2.528	100,0	43.563.661		2.337

- Fuente de los datos: de la Fuente, A. (2019). “La liquidación de 2017 del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común.” FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2019-25. Madrid. <https://www.fedea.net/documentos-hacienda-autonomica/>