

# Una revisió del sistema de finançament autonòmic

**VICENT CUCARELLA** Economista, Institut Valencià d'Investigacions Econòmiques i soci de l'ACV Tirant lo Blanc



El naixement de l'estat de les autonomies a finals dels anys setanta va implicar el traspàs a les comunitats autònomes d'una sèrie de serveis que anteriorment realitzava l'administració central. Aquesta circumstància va fer necessari determinar la distribució dels ingressos públics entre les diferents administracions de manera que cadascuna d'aquestes poguera finançar convenientment els serveis que havia assumit. Els primers models del sistema de finançament autonòmic resolgueren el

problema amb l'estimació del cost dels serveis i la transferència des de l'administració central de les partides corresponents. Però l'evolució del sistema ha anat incorporant no sols més transferències de serveis, sinó també el redisseny de la font dels ingressos autonòmics i els criteris que en determinen la quantia.

Actualment les administracions territorials assumeixen una gran part de les despeses públiques i representen un paper molt important en la dinamització

econòmica i social dins dels seus territoris. Un nivell de finançament adequat és imprescindible per a dur a terme correctament la seua funció, i per això cal continuar avançant en el disseny d'un sistema que tinga en compte la complexitat de les diverses comunitats autònomes, però que al mateix temps siga clar, equitatiu i estable. L'experiència acumulada durant quasi tres dècades de perfeccionament del sistema de finançament ha permès millorar determinats

Els mecanismes d'anivellament alteren el rànquing de les comunitats segons considerem les rendes familiars per càpita calculades abans o després de l'aplicació dels instruments de solidaritat.



aspectes, però també ha consolidat alguns “vicis” heretats d'anteriors models. Aquests punts febles, units a determinats canvis socioeconòmics esdevinguts en els darrers anys, han fet que sorgisquen de nou peticions raonables de modificació.

#### **Equitat modulada**

El model vigent des de l'any 2002 va nàixer amb l'objectiu d'equitat en l'estimació i la distribució de les necessitats de finançament, i amb aquesta finalitat usa una sèrie de variables sociodemogràfiques. No obstant això, en el moment de la negociació el model va topat amb el requeriment de satisfer totes les administracions autonòmiques, de manera que incorpora diferents mecanismes per a reduir els greuges comparatius.

Aquests mecanismes, per una banda, garanteixen que cap comunitat autònoma reba menys recursos amb l'actual model dels que rebia segons l'anterior (garantia de mínims). Per una altra banda, limiten el creixement financer (modulacions al creixement) amb una sèrie de normes i excepcions quasi “a la carta” per evitar que apareguen comunitats clarament guanyadores en relació al model anterior. Com a conseqüència, les comunitats autònomes que partien amb una bona situació financera per negociacions anteriors del sistema, amb el nou model no la perderen, gràcies a les garanties de mínims. Així mateix, les comunitats autònomes que arribaren amb posicions desfavorables no aconseguiren millorar tant com caldria, per culpa de les modulacions al creixement. Aquesta reglamentació desvirtua el criteri d'equitat enunciat, tal

com també ho fan alguns dels fons específics sense una justificació econòmica clara, com són el fons de densitat de població o el mínim fix per a totes les comunitats autònomes. Aquestes partides es converteixen en un camuflatge, aparentment tècnic, d'acords polítics bilaterals situats al marge del criteri d'equitat proclamat.

#### **Escassa claredat dels criteris**

L'actual sistema de finançament no ha deixat clars els criteris d'equitat i, com a conseqüència, no sabem quin és el nivell de prestació considerat objectiu, ni tampoc sabem quin és el cost per usuari garantit per la hisenda central, ni de quina manera i amb quins criteris s'ha calculat aquest cost. Tampoc no explica en quines estimacions s'han basat les ponderacions



atribuïdes a la dispersió o a la insularitat ni per què accepta incloure determinades variables expressives d'un cost diferencial i no d'altres. És indiscutible la presència de la població com a principal criteri determinant de la distribució de necessitats, però probablement caldria incloure-hi altres aspectes que la qualifiquen i que mostren significativament les desiguals demandes dels serveis públics associats a diferents grups de població.

Així mateix, seria recomanable que el sistema justificara cadascun dels paràmetres que utilitza i que evitara la impressió que les ponderacions s'assignen en gran part per simples acords polítics. Tal com és configurat el mecanisme d'anivellament de l'actual sistema de finançament autonòmic, és difícil saber què pretén anivellar la hisenda central. Per això quan una comunitat autònoma

demana recursos, com succeeix ara amb la sanitat, la hisenda central no pot oferir una resposta fonamentada en la lògica del sistema.

Si el model fera explícit el nivell de prestació que pretén aconseguir (el nivell de serveis garantits), aquest es convertiria en la frontera que delimitaria fins on arriba la responsabilitat de l'administració central i on comencen les responsabilitats de les administracions territorials. És a dir, la hisenda central garantiria els recursos complementaris fins a aconseguir un nivell de prestació determinat, mentre que a partir d'aquest punt seria cada hisenda territorial la que hauria de suportar els costos corresponents. La resta de comunitats autònomes no haurien de contribuir a finançar (per la via dels mecanismes d'anivellament) les ineficiències d'una determinada comunitat

en la gestió de les seues competències, ni tampoc les decisions específiques que puguen respondre a factors no econòmics (per exemple, una pujada generalitzada de salaris públics o macroprojectes de rendibilitat social dubtosa).

#### **La paradoxa de la solidaritat**

En la majoria de països amb organització federal existeixen mecanismes d'anivellament o solidaritat, que tracten d'assegurar uns nivells mínims de recursos per a tots els territoris. Ara bé, a l'Estat espanyol es dona actualment el cas que comunitats autònomes amb una pressió fiscal superior a la mitjana reben un nivell de recursos inferiors a la mitjana. Aquesta situació podria ser acceptable des del punt de vista d'ajudar a retallar les diferències en rendes per

## La falta de correspondència entre les competències de despesa i la descentralització del poder tributari ha propiciat un marc d'incentius perversos.

càpita entre territoris, però deixa de ser-ho en el moment que els mecanismes d'anivellament alteren el rànquing de les comunitats, segons que considerem les rendes familiars per càpita calculades abans o després de l'aplicació dels instruments de solidaritat.

En l'actualitat es dona la paradoxa que determinades comunitats, amb unes rendes familiars mitjanes inferiors a les del conjunt estatal, fins i tot perden posicions relatives quan considerem la renda familiar bruta disponible<sup>1</sup> per càpita, mentre que d'altres, que ja superaven la mitjana en renda familiar, augmenten la seua posició relativa quan considerem l'efecte conjunt d'impostos pagats i de transferències rebudes.

Aquest efecte contradictori no sembla raonable. De fet, aquesta característica no es dona en altres estats federals i, fins i tot, queda expressament regulada en el sistema alemany. L'Estatut de Catalunya, recentment aprovat, també planteja aquesta mateixa qüestió. És previsible que el sistema de finançament continue rebent aportacions crítiques en aquest camp, amb l'objectiu de millorar una solidaritat interterritorial que es podria considerar perniciosa.

### **Insuficiència dinàmica**

Un altre dels temes freqüents de debat és la insuficiència generalitzada

de recursos en mans de les comunitats autònomes. El finançament de la sanitat representa gran part de les despeses que afronten les autonomies, i durant els anys que fa que és vigent el sistema ha comportat un desajust evident entre les necessitats associades al seu finançament i els recursos disponibles. A les societats desenvolupades, la despesa sanitària i social hi sol créixer a un ritme major que la població, el PIB o els ingressos tributaris. Com que són competències transferides a les comunitats autònomes, són aquestes les que pateixen els problemes financers derivats de l'evolució d'aquesta mena de despesa. L'envelliment de la població i el fenomen de la immigració (distribuïda de manera desigual), units a la universalització de l'assistència sanitària i de l'escolarització, han fet créixer notablement determinades despeses socials que són competència de les comunitats.

El disseny actual del sistema de finançament potser s'ha vist desbordat per l'evolució d'aquestes necessitats no actualitzades, que en qüestionen la suficiència dinàmica. Des d'aquest punt de vista, és freqüent trobar postures que discuteixen les variables socioeconòmiques utilitzades en l'estimació de les necessitats, però també n'hi ha que plantegen l'increment de la pressió fiscal. Caldria reestimar el cost que tenen alguns dels serveis traspasats, no sols amb l'exi-

gència de revisar la distribució del pas-tís, sinó també amb un nou càlcul de la dimensió del cost mateix i dels recursos financers que cal destinar-hi.

### **Desequilibri entre despeses i ingressos**

Hui en dia, i després del traspàs generalitzat de les principals competències, l'administració central té un excés de recursos tributaris amb relació a les despeses que ha d'afrontar, mentre que els ingressos fiscals de les comunitats autònomes en conjunt són insuficients per a finançar les competències assumides. Aquesta característica se soluciona amb les transferències de l'anomenat fons de suficiència.

És cert que el model vigent des de 2002 ha reforçat el poder tributari de les comunitats autònomes, però encara reben en conjunt quasi la meitat dels seus recursos mitjançant transferències (amb notables diferències entre comunitats). Aquesta falta de correspondència entre les competències de despesa i la descentralització del poder tributari ha propiciat un marc d'incentius perversos. El ciutadà no experimenta un cost alt a través de la imposició tributària autonòmica, ja que gran part del finançament procedeix de les transferències que reben de l'estat o d'altres administracions públiques. No obstant això, el ciutadà sí que percep de manera immediata i directa els efectes



positius que la despesa pública exerceix en el seu territori, incrementada per les campanyes de propaganda dels respectius governs. El problema s'agreuja quan als gestors polítics els resulta més fàcil lluitar per obtenir més recursos del sistema en compte d'esforçar-se per fer un ús eficient del finançament disponible i assumir l'explicació de les seues decisions davant dels contribuents. Cal parlar d'una coresponsabilitat fiscal major perquè, de la mateixa manera que els governs autonòmics tenen una gran capacitat de decisió en la despesa, seria convenient que assumiren més costos del seu finançament.

El sistema recull la possibilitat d'augmentar el tipus de gravamen de l'IRPF, però les cessions d'impostos indirectes es feren amb escassa o nul·la autonomia

financera, de manera que les comunitats autònomes han jugat poc amb aquesta possibilitat i principalment ho han fet per introduir deduccions a la part autonòmica de l'IRPF. El model vigent incorpora la concessió de meres participacions territorialitzades en l'IVA i els impostos especials harmonitzats. En la mesura que no existeixen competències normatives, això no suposa una ampliació real del grau d'autonomia fiscal.

#### **Poca capacitat de decisió en l'àmbit tributari**

Un principi bàsic de la teoria del federalisme fiscal és que el govern que decideix la despesa també ha de ser el responsable d'obtenir els recursos necessaris per a finançar-la. En la pràctica, però, és difícil aconseguir que tots els

governos dels diversos àmbits territorials obtinguen suficients ingressos, a causa de les diferents distribucions de població i renda. Per a compensar les diferències, els recursos tributaris han de ser complementats amb transferències procedents d'altres governs. Aquestes transferències compleixen dos objectius: anivellar el desequilibri vertical existent entre el govern central i els territorials i anivellar el desequilibri horitzontal existent entre les administracions territorials, de manera que els territoris puguin satisfer nivells de serveis semblants amb pressions fiscals semblants.

L'existència d'un alt percentatge de transferències emmascara el cost real de la despesa i duu associades decisions no eficients. Caldria que l'estat dotara els governs autonòmics d'una major

Cal parlar d'una coresponsabilitat fiscal major perquè, de la mateixa manera que els governs autonòmics tenen una gran capacitat de decisió en la despesa, seria convenient que assumiren més costos del seu finançament.

capacitat de decisió en l'àmbit tributari i que afavorira que les comunitats autònomes puguem reformar els seus impostos per a finançar així la combinació de serveis públics que consideren més oportuna. Actualment, les comunitats no tenen capacitat normativa ni de gestió sobre els impostos participats. Seria convenient que la major part dels ingressos tributaris de les comunitats autònomes provingueren d'impostos clarament "visibles" per al ciutadà, amb responsabilitats normatives per part de les comunitats i amb suficient capacitat recaptadora. La transparència de l'IRPF i el potencial recaptador que té el converteixen en el candidat indiscutible a ser l'impost amb què poder avançar en coresponsabilitat fiscal. Aquest avanç es pot concebre des de la via d'augmentar la participació territorial o des d'un nou

plantejament que modifique la prohibició recollida en la LOFCA, per la qual les comunitats autònomes no poden establir impostos sobre fets imposables ja gravats per l'estat.

Sense modificar la pressió fiscal, l'IRPF podria ser desdoblada en dos impostos independents, un d'estatal i un altre d'autonòmic, en el qual les comunitats autònomes tingueren plena capacitat normativa i de gestió. En un primer moment la pressió fiscal conjunta podria mantenir-se en el mateix nivell actual, però cada comunitat tindria autonomia per a anar dissenyant l'impost al seu gust, mentre que l'estat utilitzaria els seus ingressos per a garantir l'anivellament. En aquest sentit, ja existeixen propostes interessants per la via de compartir fets imposables, com ara la defensada per Antoni Za-

balza per al desdoblament de l'IRPF. Aquests canvis obligarien les comunitats a definir les polítiques fiscals davant dels electors.

Amb l'augment de la coresponsabilitat fiscal maduraria el sistema i duria aparellada necessàriament una major responsabilitat o sensatesa, de la qual no podrien fugir els governs autonòmics culpant el govern central dels errors propis. Les autoritats autonòmiques prendrien decisions de despesa sent-ne conscients de les conseqüències pel costat dels ingressos i de la necessitat de retre comptes als habitants del seu territori.

#### **Greuge comparatiu**

Per acabar aquesta revisió del sistema de finançament, parlarem d'un altre dels



punts que continuarà plantejant enfrontaments: el greuge comparatiu existent entre el sistema de les comunitats autònomes de règim comú i les de règim foral. No hi ha arguments convincents que justifiquen que, per exemple, el País Basc gaudisca d'un 75% més de recursos financers per càpita que la mitjana de les comunitats de règim comú. Segons el concert i el conveni econòmic de les comunitats forals del País Basc i de Navarra, és el govern autonòmic qui recapta els impostos i després contribueix al finançament d'aquelles càrregues generals de l'estat no assumides. Ho fa mitjançant l'anomenat cupo o aportació. El sistema en si no rebria tantes crítiques si no fóra per la manera en

què s'estima la quantia de la quota, que permet que el País Basc i Navarra participen en menor grau que la resta de comunitats en el mecanisme de solidaritat interterritorial. La possibilitat de corregir aquesta situació ha estat sempre meditatitzada per l'evolució política del País Basc, en el context de la qual la determinació del cupo es presenta sempre com un problema menor.

Podem considerar raonable que determinades comunitats es troben discriminades i demanen una gradual equiparació del seu nivell de finançament per habitant amb el derivat de l'aplicació dels sistemes de concert i conveni, vigents a les comunitats autònomes forals del País Basc i de Navarra.

Tot i la brevetat que imposa un article com aquest, hem procurat repassar alguns dels aspectes del sistema de finançament autonòmic que previsiblement continuaran sent debatuts. La manera d'entendre la solidaritat interterritorial, l'augment dels recursos tributaris autonòmics i el greuge amb el cupo no deixaran de ser temes de confrontació en el camp del finançament autonòmic. Les solucions requeriran debats sincers, exempts de victimisme, amb sentit comú i amb una gran dosi de coratge de les diverses administracions, tant de les que han de cedir part del seu control, com d'aquelles que assumisquen major coresponsabilitat fiscal en els seus ingressos i hagen de donar explicacions directes als seus ciutadans.

<sup>1</sup> La renda familiar bruta disponible s'obté restant els impostos i sumant les transferències rebudes.