



OBSERVATORIO ECONOMICO DE ANDALUCIA

UNA VALORACIÓN DEL ACUERDO DE INVESTIDURA ENTRE EL PSC Y ERC EN CATALUÑA

Estado actual de la reforma de la financiación autonómica

La reforma del sistema de financiación debería haberse abordado en 2014, según mandata la Ley 22/2009, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas (CCAA) de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Sin embargo, desde hace más de una década, diversos gobiernos de diferente signo político han sido incapaces de plantearla de manera efectiva, a pesar del relativo consenso académico al respecto, incluido un Libro Blanco que duerme el sueño de los justos desde 2017.

Las principales limitaciones del actual sistema son:

1. La ausencia de un criterio de equidad coherente. Más bien al contrario, las diferencias de financiación por habitante ajustado entre CCAA alcanzan rangos de variación sin racionalidad conocida. Entre la Comunidad mejor financiada (La Rioja) y la peor (Región de Murcia) median 898 euros por habitante ajustado, según FEDEA. Esto deriva en la infrafinanciación relativa de algunos territorios como Andalucía, cuya distancia a la media es de 183 euros por habitante ajustado¹.
2. La excesiva complejidad del sistema dificulta su comprensión pública, al tiempo que favorece su manipulación política. En consecuencia, los evidentes fallos de gestión pública o las indisciplinadas políticas fiscales seguidas por algunas CCAA se justifican desde los gobiernos de turno como consecuencia directa de la infrafinanciación.
3. La descentralización de impuestos ha sido ineficiente, generando problemas de competencia fiscal entre CCAA o sobrerreacciones del gobierno central con la creación de nuevos impuestos que no han sido, precisamente, ejemplos de diseño tributario.

La gobernanza de todo este ámbito se ha pretendido canalizar, en el mejor de los casos, a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera. La experiencia ha demostrado que es una conferencia sectorial fallida en su diseño y en su operativa.

¹ La población de las CCAA se pondera según sus necesidades de gasto relativas, utilizando criterios de edad, superficie, dispersión e insularidad.

El pacto PSC-ERC

Si bien la palabrería política de estas últimas semanas ha ofrecido todo tipo de interpretaciones sobre lo que dice o no dice el pacto entre el PSC y ERC, desde el OEA queremos reseñar los siguientes puntos que, a nuestro juicio, aparecen expresados de manera unívoca:

1. Bilateralidad manifiesta entre el Estado y la Generalitat de Cataluña, en lo que a las relaciones financieras entre ambas administraciones se refiere.
2. La gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los impuestos soportados en Cataluña correría a cargo de la Agencia Tributaria de Cataluña.
3. Desde Cataluña se realizaría una aportación a las finanzas del Estado para satisfacer el coste de los servicios que el Estado presta en Cataluña, así como en concepto de solidaridad con el resto de CCAA, y siempre con la ordinalidad como condición indispensable.

Dadas estas coordenadas, a nuestro juicio, el acuerdo alcanzado no es el “fin del procés”, como se argumenta, sino más bien la aceptación de algunas de sus hipótesis de partida, léase, el llamado e injustificado maltrato fiscal.

El OEA se manifiesta en contra

Aunque la redacción actual del acuerdo es lo suficientemente genérica como para admitir un amplio rango de interpretaciones, sí consideramos que algunos de los principios que inspiran el texto son lo suficientemente reveladores como para provocar la valoración que sigue:

1. La bilateralidad entre el Estado y una Comunidad Autónoma respecto a cuestiones financieras centrales que afectan al conjunto de los españoles es una circunstancia aceptada en nuestro ordenamiento constitucional solo en el caso de los territorios forales.
2. Precisamente, la experiencia conocida sobre el concierto vasco o el convenio navarro, en esencia la materializada en las transferencias forales al Estado a través del cupo o aportación, pone de manifiesto la insolidaria relación que estas haciendas mantienen con la estatal y el resto de CCAA. Ello nos lleva a pensar que su réplica en el caso catalán supondría un considerable deterioro de la capacidad redistributiva del Estado.
3. El ejemplo de las haciendas forales también hace evidentes los riesgos que semejante autonomía tributaria, solo para un territorio, pueden generar en términos de competencia fiscal. Además, la autonomía recaudatoria que se ha definido (“tener la llave de la caja”) equivale a la independencia fiscal. En ese contexto, las relaciones financieras que se establezcan entre el Estado y Generalitat de Cataluña se encontrarán previsiblemente sesgadas hacia los intereses exclusivos de esa Comunidad.
4. En la medida en que son las personas, y no los territorios, los sujetos y objetos de la redistribución, cualquier decisión sobre los criterios de equidad a seguir, si más o menos progresivos, si ordinalidad o no, corresponde tomarla a todos los ciudadanos de un país. No es aceptable su determinación de manera bilateral entre una región y el Estado.
5. La previsible fragmentación de la Agencia Tributaria que se deriva del acuerdo tiene el peligro de afectar a la eficiencia, eficacia y equidad de la gestión tributaria en nuestro país.

En cualquier caso, abordar un cambio de esta naturaleza, con posibles requisitos de reforma constitucional, a partir de un acuerdo de investidura regional sobrevenido por las contingencias electorales del momento, de ninguna manera es un procedimiento aceptable. En un Estado de Derecho, los procedimientos son tan relevantes como el contenido.

Alternativa constructiva

Desde el Observatorio Económico de Andalucía queremos aportar de manera constructiva al debate sobre la financiación autonómica. Y hacerlo no solo desde la perspectiva andaluza, sino realizando también propuestas coherentes con la idea de país que, a nuestro juicio, emana de la Constitución de 1978. En ese sentido, consideramos que:

1. Cualquier reforma del sistema de financiación autonómica debe realizarse desde un plano multilateral y como proyecto integrador de país.
2. En dicha reforma, los criterios de equidad y redistribución interpersonal deben ocupar una posición central.
3. En este sentido, debe apostarse por una nivelación completa de las capacidades fiscales de todas las CCAA para prestar un mismo nivel de servicios públicos. Entendemos la ordinalidad² como una propiedad, no un principio, que se garantizaría también con dicha nivelación completa, al no desembocar en una inversión del ranking de capacidades fiscales según la financiación por habitante ajustado. Ello no significa contravenir los deseables principios de autonomía financiera ni corresponsabilidad fiscal. Existen fórmulas técnicas (por ejemplo, un mejor diseño de las recaudaciones normativas³) que permiten compatibilizarlos sin menosprecio de la equidad.
4. De manera similar, resulta incongruente alegar problemas de financiación de los servicios públicos autonómicos al tiempo que se adoptan rebajas fiscales que afectan negativamente a la recaudación. Gobiernos como el andaluz deben exhibir una política fiscal sostenible y mejoras de gestión pública, sin perjuicio de nuestra legítima reclamación de reforma del sistema de financiación.
5. Por su parte, el nuevo sistema de financiación autonómica precisa mostrar coherencia con las necesidades de consolidación fiscal que se necesitan tras la reciente reforma de la gobernanza económica europea. Con otras palabras, la reforma de la financiación autonómica no debe traducirse en incrementos desproporcionados del gasto público autonómico.
6. Más bien al contrario: se requiere un refuerzo de la disciplina fiscal de todas y cada una de las CCAA para avanzar de manera sostenida y eficaz en la reducción de los importantes volúmenes de deuda pública de estas administraciones.
7. En ese contexto, ayudaría el diseño y puesta en marcha de un programa serio de reestructuración (o incluso condonación) de la deuda pública autonómica en manos del Estado. Dicho programa debería estar ligado a una condicionalidad estricta, ponderando

² Se trata de un criterio político por el que la financiación por habitante ajustado de cada Comunidad debe ocupar la misma posición relativa que presente en el ranking de capacidad fiscal por habitante.

³ La recaudación normativa es la que obtendría cada una de las CCAA sin la aplicación de medidas propias en los tributos cedidos.

especialmente la infrafinanciación relativa de las CCAA. El objetivo habría de ser nítido: facilitar, de una vez por todas, la salida de buena parte de las CCAA a los mercados para buscar allí el grueso de sus necesidades de financiación.

8. La creación de un consorcio tributario entre la Agencia Tributaria estatal y las autonómicas es una posibilidad constructiva en términos de eficiencia y eficacia, con implicaciones positivas para la gobernanza fiscal del país. No defendemos la creación de 15 consorcios tributarios bilaterales, sino la de un único consorcio.
9. La política regional española, actualmente limitada a los raquíticos Fondos de Compensación Interterritorial, necesita un rediseño y revaloración, con aportación de recursos y análisis de su eficiencia y eficacia.
10. La armonización fiscal, entendida como punto intermedio entre la centralización de los impuestos y la competencia fiscal, admite mejoras sustanciales, que ejercerían un impacto positivo sobre la eficiencia y equidad con la que se distribuyen los recursos económicos en el territorio nacional.

A modo de síntesis

- La discusión de los asuntos abordados en el pacto PSC-ERC debe realizarse en un marco multilateral, tanto en el fondo como en la forma.
- Son las personas, y no los territorios, los sujetos y objetos protagonistas de este debate de amplitud nacional.
- Los criterios de equidad y redistribución interpersonal han de ocupar una posición central en una posible reforma de la financiación autonómica.
- Desde Andalucía debe apostarse por la nivelación completa de las capacidades fiscales de las CCAA. Ello no va en detrimento de la responsabilidad fiscal.
- En ese sentido, la Junta de Andalucía ha de poner mejor empeño en el diseño y aplicación de una política fiscal sostenible y en avances de gestión pública.
- La política regional española necesita una profunda transformación en términos de recursos e instrumentos.

18 de septiembre de 2024