

CAP A UN NOU MODEL DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC

L'actual sistema de finançament autonòmic resulta disfuncional. Són nombrosos els articles dedicats a analitzar les seves debilitats, i moltes les energies orientades a la seva millora, tant des de la política com, també, des de l'acadèmia i la societat civil. El consens sobre que cal reformar-lo és ampli. No obstant això, fins ara, els avenços han estat escassos i les frustracions majúscules.

Però disposar d'un bon sistema de finançament autonòmic és imprescindible. Per això, i per complex que sigui el problema, i no menys la seva solució, no podem renunciar a la seva revisió i millora. El cost social i econòmic de mantenir-nos immòbils és molt elevat, mentre que el marge de millora és molt notable. A grans trets, els àmbits en què l'actual sistema de finançament autonòmic pot i ha de millorar són la robustesa, la responsabilitat fiscal i la redistribució.

- Per assolir una major robustesa es requereix reduir la seva complexitat i incrementar alhora la seva transparència. També s'haurien d'adequar les capacitats tributàries de les Comunitats Autònomes (CCAA) a les seves necessitats de despesa. Amb el sistema actual, la capacitat tributària de les CCAA és molt inferior a les seves responsabilitats de despesa. Això es veu agreujat en èpoques de recessió ja que gran part dels seus ingressos tributaris són molt sensibles al cicle econòmic, mentre que el gruix de les seves responsabilitats de despesa, centrades en la provisió de serveis públics bàsics com l'educació i la sanitat, són molt inercials.
- També cal ajustar el model perquè capiti les CCAA a dissenyar el seu propi esquema impositiu, possibilitant una provisió de béns i serveis eficient i que respongui a les preferències dels ciutadans. Actualment, l'esmentada manca de correspondència entre les seves responsabilitats de despesa i d'ingrés comporta una alta dependència dels ingressos via transferències de l'administració estatal, reduint els incentius per a una gestió prudent. A més, als ciutadans els resulta molt difícil, quan no impossible, valorar la gestió que duu a terme cada administració. Sense un responsable clar de l'origen dels recursos, és difícil valorar a qui premiar o castigar amb el vot per la política econòmica que s'està duent a terme.
- Finalment, el sistema de redistribució de recursos entre CCAA és, també, àmpliament millorable. Dos exemples serveixen per il·lustrar-ho: actualment, les CCAA més riques acaben disposant de menys recursos que altres més pobres per satisfer unes mateixes necessitats. A la vegada, el sistema actual discrimina entre ciutadans de CCAA similars sense cap criteri raonable.

Sense pretendre formular un model detallat, el Cercle d'Economia es refereix en aquest document a aquells trets bàsics que haurien de conformar un model de finançament que sigui més robust, incentivi una assignació eficient i una gestió responsable, i redistribueixi millor els recursos. Per aquest motiu, es proposa actuar en dues dimensions. D'una banda, en redefinir la capacitat normativa, de gestió, recaptació i inspecció de les CCAA, i, de l'altra, en millorar el mecanisme de redistribució, o solidaritat, entre les diferents CCAA.

Un sistema robust, amb assignació eficient, gestió responsable i millor redistribució

La primera línia d'actuació pretén millorar la solidesa del sistema de finançament autonòmic, dotar d'autonomia fiscal a les CCAA i promoure una assignació eficient i una gestió responsable per part de les mateixes. Amb aquesta finalitat, es proposa definir un sistema que permeti a l'administració central i a les CCAA compartir les mateixes bases imposables, de manera que puguin ser gravades simultàniament per les dues administracions. Sota aquest model, les CCAA podrien, per exemple, disposar del seu propi impost sobre la renda, societats o IVA, amb independència de que l'administració central també gravi aquestes mateixes bases. La pressió tributària no augmentaria necessàriament, sinó que quedaria directament repartida entre les dues administracions.

Aquest sistema resultaria més robust en la mesura en què desapareixerien els problemes de suficiència financera. Cada administració es veuria obligada a establir la pressió tributària necessària per exercir les seves competències, reduint substancialment la dependència de les transferències d'altres ens. En conseqüència, es reduiria i simplificaria enormement l'actual entramat de transferències entre administracions, el que contribuiria a la seva transparència. En definitiva, el nou sistema facilitaria la gestió de la política econòmica a nivell autonòmic.

A més, incentivaria una assignació eficient i una gestió responsable, ja que els ciutadans podrien identificar millor les prioritats del govern i el cost al qual es proveeixen els serveis públics. En altres paraules, es podria visualitzar quina pressió tributària ha d'exercir cada administració per proveir els béns i serveis públics dels que és responsable. Això resulta imprescindible perquè cada ciutadà decideixi, amb millor criteri, en quina formació política confiar. I si el mecanisme per avaluar als gestors públics millora, la pròpia gestió es veurà beneficiada.

El segon àmbit és la millora de l'actual sistema de redistribució de recursos entre CCAA. Concretament, es proposa establir una fórmula que permeti, de forma senzilla i transparent, distribuir els recursos entre CCAA amb la finalitat de què tots els ciutadans puguin rebre uns serveis bàsics similars amb independència del lloc en què resideixin.

Un model de finançament robust, que incentivi una gestió responsable i que permeti una millor redistribució dels recursos hauria d'afavorir que les energies polítiques i socials es centressin en com proveir els béns i serveis públics als quals aspirem. Això és imprescindible donats els enormes reptes que se'ns plantegen, com el canvi tecnològic o la demografia, i que requereixen un debat propi d'una societat cohesionada, madura i avançada. I si les energies s'orienten als objectius prioritaris, l'economia i la cohesió social seran les grans beneficiades.

En els següents apartats s'analitzen amb més precisió les principals debilitats del sistema de finançament autonòmic actual, es detalla el nou model proposat pel Cercle i, finalment, es valoren les seves principals fortaleses.

DEBILITATS DE L'ACTUAL SISTEMA DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC

L'ampli consens sobre la necessitat de millorar l'actual sistema de finançament autonòmic pot definir-se al voltant de tres grans àmbits:

Robustesa: transparència, predictibilitat i estabilitat

L'actual sistema de finançament és summament complex i poc transparent. A aquest entramat opac i de difícil comprensió ha contribuït la superposició de fons d'ajustament, que s'ha efectuat per garantir l'*statu quo*.

L'altre element que menyscaba la solidesa del sistema és el desfasament temporal entre l'evolució econòmica de cada comunitat i les transferències rebudes de l'administració central, que s'ajusten a posteriori. Aquest sistema dificulta la predictibilitat per part de les CCAA i introdueix inestabilitat de manera estructural.

En les darreres dècades, la proporció d'impostos cedits parcialment a les administracions territorials ha augmentat, però la gran majoria dels recursos tributaris continuen sent dissenyats, recaptats i administrats per l'administració central. Concretament, els principals impostos parcialment cedits (IRPF, IVA i I.E.E.) estan en mans del govern central, i això dificulta que el flux de finançament sigui previsible i estable.

La tresoreria de les CCAA es nodreix, en gran mesura, de les bestretes mensuals que proveeix l'Administració central i que, a posteriori, s'han de revisar i, en alguns casos, corregir de forma molt notable. Això pot generar situacions d'insuficiència financera així com problemes de gestió de tresoreria. En aquest sentit, els problemes de "predictibilitat" dels ingressos de les CCAA en aquests darrers anys també s'associen a les importants caigudes de la recaptació de tributs com l'IVA o l'Impost sobre Transmissions Patrimonials.

A més, els recursos que les CCAA obtenen dels tributs que estan sota la seva gestió són especialment sensibles al cicle econòmic, tot el contrari que les seves responsabilitats de despesa, que són molt inercials. Això aguditza els problemes de tresoreria en els moments més difícils del cicle econòmic.

Responsabilitat fiscal

La manca d'una correspondència entre les responsabilitats de despesa i les d'ingrés comporta una absència de control per part dels ciutadans i, en conseqüència, es redueixen els incentius dels gestors públics per desenvolupar una política de despesa eficient.

Per aprofitar els avantatges de la descentralització de la despesa cal que els governs subcentrals rendeixin comptes davant els ciutadans. I perquè aquesta rendició tingui sentit, els governs subcentrals han de disposar d'un elevat grau d'autonomia tributària sent responsables directes de dissenyar i recaptar els seus recursos.

El model actual atorga autonomia en alguns aspectes vinculats a la despesa (capacitat de gestionar i realitzar els pagaments i, en alguns casos, de legislar), mentre que l'autonomia en el vessant dels ingressos és molt limitada.

A més, una gran proporció dels ingressos propis de les CCAA (participacions impositives en IRPF, IVA i I.I.EE.) són generats sense que els ciutadans percebin quin nivell de govern és destinatari d'aquests impostos. Així, és difícil que puguin valorar adequadament la capacitat que tenen els gestors públics a nivell autonòmic de modificar-los, el que limita l'important procés de rendició de comptes.

Les conseqüències adverses de la manca d'autonomia tributària són diverses:

- No incentiva la disciplina pressupostària. Com més gran és la proporció d'ingressos d'una CCAA que prové de transferències de l'Administració central, menors són els incentius per dur a terme una gestió eficient de la despesa. De fet, aquest esquema de finançament incentiva, de manera indirecta, l'expansió de la despesa pública de les CCAA amb l'esperança de què, a posteriori, aquestes podran renegociar amb l'Administració central una ampliació dels ingressos.
- Dificulta l'accés als mercats financers per part de les CCAA.
- Ha propiciat que una part rellevant de la reducció del dèficit públic s'hagi concentrat en un ajustament de la despesa de les CCAA. Aquesta via d'ajustament del dèficit s'ha demostrat molt controvertida atès que les CCAA tenen sota la seva responsabilitat gran part de la provisió dels serveis públics bàsics.
- Dificulta l'adaptació de la política fiscal a les condicions de cada territori. Com més s'adeqüi l'estructura fiscal d'una CCAA a la seva estructura productiva millors seran les mesures d'estímul econòmic que es podran implementar. Per utilitzar la política fiscal com a instrument de política econòmica cal disposar de capacitat normativa per a, entre altres coses, decidir l'estructura dels principals elements que configuren els impostos, respectant els principis de coordinació, harmonització fiscal i col·laboració amb l'Estat i amb la Unió Europea.

Redistribució

El mecanisme de redistribució que conté el model actual combina els criteris de territorialitat i equitat entre les diferents CCAA. Això queda recollit en el Fons de Garantia dels Serveis Públics Fonamentals (FGSPF). Sense entrar en detalls tècnics, aquest fons determina que una part dels recursos tributaris de les CCAA es quedin directament a l'administració autonòmica, i que una altra part es redistribueixi en funció de les necessitats de despesa en la provisió dels serveis públics bàsics de cada CCAA. El punt de partida, per tant, és l'adequat.

No obstant això, l'aplicació del sistema actual en el seu conjunt acaba oferint un resultat molt allunyat del que persegueix el FGSPF. En part, això es deu a la seva mesura errònia de les necessitats de despesa en serveis públics de les CCAA. Però, sobretot, és resultat de l'aplicació dels erròniament anomenats Fons de Suficiència

i de Convergència (el Fons de Competitivitat i el Fons de Cooperació) que, com s'ha comentat, s'apliquen per mantenir l'*statu quo* i donar resposta a interessos polítics particulars.

De fet, els resultats d'aplicar l'actual sistema difícilment poden ser més insatisfactoris. D'una banda, les CCAA més riques acaben tenint menys recursos que algunes de les menys riques per satisfer unes mateixes necessitats. O, el que és el mateix, els ciutadans d'aquestes comunitats, a més de pagar més, poden accedir a uns serveis públics de menys qualitat i/o menors prestacions. Fent servir un argot una mica més tècnic, l'actual sistema no respecta el principi fonamental d'ordinalitat entre CCAA. A més, també discrimina sense cap criteri raonable entre CCAA similars. Així, algunes d'elles amb característiques semblants acaben obtenint un volum de recursos molt diferent.

CAP A UN NOU MODEL DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC

La reforma del sistema de finançament autonòmic que es proposa té dos eixos fonamentals: redefinir la capacitat normativa, de gestió, recaptació i inspecció de les CCAA, i millorar el mecanisme de redistribució (o solidaritat) entre elles.

El primer àmbit pretén millorar la robustesa del model, així com promoure una assignació eficient i una gestió responsable per part de les CCAA. El segon àmbit, com el seu nom indica, pretén millorar l'actual sistema de repartiment de recursos entre les diferents CCAA. La fórmula que es proposa en aquest segon àmbit també ajudaria a millorar la solidesa del sistema.

A continuació es detalla la proposta en cadascun d'aquests dos eixos. Finalment, també s'apunten algunes consideracions addicionals a tenir en compte perquè la implementació i execució del nou sistema sigui el més efectiva possible.

Capacitat tributària de les CCAA

Per millorar el sistema i fomentar una assignació eficient i una gestió responsable per part de totes les administracions públiques es proposa definir un model que permeti a l'Estat i a les CCAA compartir les mateixes bases imposables, de manera que puguin ser gravades simultàniament per les dues administracions. Es proposa, en definitiva, un model similar al dels EUA, en el qual els Estats i el Govern Federal, en alguns casos, estableixen impostos sobre les mateixes figures tributàries.

Sota aquest model, per exemple, les CCAA podrien tenir el seu propi impost sobre la renda, sobre societats o IVA (sempre d'acord amb la normativa europea), amb independència de què l'administració de l'Estat també gravés les mateixes bases.

Aquest model és molt diferent del de la cessió parcial dels tributs, cas en què la cessió i capacitat normativa depèn de la decisió i els marges que estableix l'Estat. Si, en canvi, els fets imposables poden ser gravats per les CCAA, aquestes podrien passar a tenir la capacitat d'establir tributs propis amb tota la potestat normativa, de gestió i recaptació.

Aquest model pot aplicar-se de diverses maneres. D'una banda, es pot oferir total llibertat a les CCAA perquè cadascuna apliqui els impostos que estimi més oportú sobre les diferents figures tributàries. En aquest cas, només seria necessari delimitar els àmbits en què les CCAA no tindrien aquesta capacitat. Aquests haurien d'incloure, per exemple, la imposició a l'exportació i importació o l'adopció de mesures que puguin menyscarbar la lliure circulació de mercaderies o serveis entre CCAA.

Alternativament, es podria optar per un model que defineixi una sèrie concreta d'impostos en els que tant l'Estat com les CCAA tindrien plenes facultats normatives, de gestió, recaptació, liquidació i inspecció.

En qualsevol cas, és important que el sistema finalment acordat inclogui la compartició de les principals figures tributàries, com l'IRPF, l'IVA, els II.EE. i, segurament, l'IS, de manera que cada administració pugui obtenir els recursos necessaris (no hi hagi problemes de suficiència financera), podent distribuir la càrrega fiscal entre

els diferents tributs, i disposant de suficient marge per desenvolupar una política fiscal alineada amb les necessitats de despesa i preferències de cada territori al llarg de tot el cicle econòmic.

A continuació s'apunten algunes consideracions addicionals a tenir en compte per a cadascuna de les principals figures tributàries:

IRPF

Compartir aquest fet imposable per part dels dos nivells de govern, central i autonòmic, no hauria de ser difícil. Seria recomanable que la base impositiva fos comuna, donat que reduiria el cost administratiu per al contribuent d'enfrontar-se a dues declaracions de la renda davant de dues administracions tributàries. En canvi, no hauria d'haver impediments per permetre algunes deduccions específiques a les CCAA.

IVA

En el cas de l'IVA, s'ha de respectar l'obligació que imposa la Comissió Europea d'establir tipus impositius idèntics en les regions d'un mateix país. Mantenir un IVA homogeni a tot el territori també és desitjable per assegurar la unitat de mercat. De tota manera, es podria obrir la porta al fet que s'estableixi un IVA autonòmic. Perquè sigui homogeni a tot el territori aquest hauria de ser acordat per totes les CCAA. Un IVA autonòmic permetria assegurar que els ingressos de cada CCAA per aquest tribut es corresponen amb la recaptació realitzada al territori, el que incentivaria la persecució del frau fiscal sobre una figura que el pateix de forma notòria.

Impost de Societats

Pel que fa a l'Impost de Societats, hi ha marge perquè les CCAA puguin establir les seves pròpies polítiques, tot i que la prudència pugui dur-les a establir taxes reduïdes, com passa *de facto* a nivell estatal en el model federal dels Estats Units.

L'aplicació d'aquest impost per governs subcentrals no té suport unànimе en la literatura acadèmica sobre el federalisme fiscal per les distorsions que pot introduir en les decisions de localització de les empreses. Especialment en el seu disseny actual.

Alternativament, per evitar la competència fiscal, que en el sentit expressat podria no ser desitjable, es podria valorar l'opció que cada comunitat pogués gravar la part de la renda corporativa que es pogués atribuir a les activitats i negocis que es realitzen en aquesta comunitat. En aquest sentit, hi ha diferents variables que podrien ser utilitzades com a referència per determinar la proporció de la renda corporativa que cada comunitat podria utilitzar com a base imposable: la proporció de les vendes realitzades als residents de cada comunitat sobre el total de les vendes; la proporció de treballadors en cada comunitat respecte al total de treballadors; o la distribució dels béns immobles entre les diferents CCAA. La UE està estudiant una reforma de l'Impost de Societats en aquesta direcció a nivell europeu. Així, la reforma que finalment s'implementi a Europa podria establir les bases del camí a seguir a nivell autonòmic.

Mecanisme de redistribució i solidaritat entre CCAA

El segon àmbit clau que ha d'abordar el nou sistema és el de la redistribució dels recursos entre les CCAA. A grans trets, l'objectiu consisteix a dissenyar un mecanisme transparent que asseguri un nivell d'equitat raonable entre elles.

Més concretament, i tal com ja pretén l'actual fons de garantia dels serveis públics fonamentals (FGSPF), l'objectiu és assegurar que tots els ciutadans puguin rebre uns serveis públics bàsics similars amb independència del lloc on resideixin. O, utilitzant un llenguatge una mica més tècnic i precís, dos individus amb el mateix nivell de renda real i de necessitats però que resideixin en regions diferents haurien de poder rebre uns serveis públics bàsics similars mitjançant una càrrega fiscal similar.

Per tant, aquest mecanisme de solidaritat entre CCAA ha d'aconseguir evitar que regions amb menys potencial econòmic es trobin en la situació d'haver de prestar un nivell de serveis públics bàsics inferior al d'altres regions si volen mantenir una pressió fiscal similar a la d'altres regions; o bé haver de fer incórrer als seus habitants en un esforç fiscal més gran per prestar uns serveis públics bàsics similars als d'altres regions.

L'actual FGSPF és un bon punt de partida sobre el qual seguir treballant ja que, a grans trets, compta amb els tres ingredients imprescindibles dels que ha de disposar el mecanisme de solidaritat entre CCAA:

- Té en compte la capacitat fiscal potencial (CFP), o normativa, de cada comunitat.
- Intenta estimar les necessitats de despesa de cada comunitat.
- Disposa de certa flexibilitat per decidir el grau de solidaritat interterritorial que es vol obtenir.

El primer element per valorar com s'han de redistribuir els recursos entre CCAA és partir d'un indicador que estimi la capacitat fiscal potencial de cada comunitat. Si s'utilitzés com a referència la recaptació real per estimar els recursos de que pot disposar cada comunitat per finançar els serveis públics bàsics, aquestes podrien tenir incentius per recaptar menys. Per tant, l'eina que s'utilitza en l'actual FGSPF ja és adequada, tot i que hi ha un ampli consens en què la seva implementació pràctica hauria de millorar en diversos aspectes tècnics.

El segon consisteix a decidir quina part dels recursos de cada comunitat es posen a disposició del FGSPF. Com més gran sigui la proporció, major serà el grau d'equitat. En aquest sentit, seria útil concretar quins són els serveis públics fonamentals als quals tots els ciutadans, amb independència d'on resideixen, tenen dret, així com estimar el cost dels mateixos. Disposar d'aquesta referència ajudaria a valorar el muntant màxim de recursos que haurien de destinar-se al fons de redistribució interterritorial.

Això també ajudaria a explicitar els serveis públics mínims als quals aspirem com a societat, així com el cost dels mateixos. Naturalment, cada comunitat, en funció de les seves preferències, podria optar per una provisió de serveis públics superior, si així ho desitgen els seus ciutadans, acceptant també una càrrega fiscal superior.

Finalment, l'últim aspecte consisteix a estimar les necessitats de despesa de cada comunitat per cobrir els serveis públics fonamentals. Aquest darrer aspecte també figura en l'actual FGSPF, però el marge de millora és ampli. A continuació es valora amb una mica més de detall.

Definició i mesura de les necessitats de despesa per satisfer els serveis públics bàsics

La manera més senzilla d'estimar les necessitats de despesa per proveir els serveis públics bàsics en cada comunitat consisteix a utilitzar la població com a variable de referència. Això torna robust i transparent el mecanisme de redistribució, i dificulta la introducció de biaixos que persegueixen interessos particulars en la redistribució dels recursos. El valor de la transparència i la senzillesa no hauria de menysprear-se.

Naturalment, aquest no és el millor sistema possible. A més de la població, hi ha altres aspectes que també condicionen les necessitats de despesa en la provisió dels serveis públics fonamentals, com la insularitat, la piràmide d'edat, la distribució de la població en el territori i el cost de la vida, entre molts altres.

Tenir presents aquestes dimensions és desitjable, però afegeix complexitat i, sobretot, opacitat al sistema, el que facilita que les decisions es puguin prendre d'acord amb criteris que no persegueixen l'equitat entre CCAA i que són difícilment justificables. D'entre les diferents maneres d'estimar les necessitats de despesa, a més de quines són les millors, també hem de tenir present quines són factibles.

Si es vol optar per una fórmula de redistribució dels recursos que tingui en compte un ventall més ampli de variables, a més de la població, s'ha de fer seguint criteris estrictament tècnics, mitjançant un comitè d'experts independents que assegurin que les variables escollides i el pes relatiu que s'atorga a cadascuna és l'adequat. Al cap i a la fi, l'estimació de les diferències en el cost de provisió dels serveis públics bàsics és una qüestió tècnica, no política.

El FGSPF té en compte un ampli nombre de variables. Per exemple, intenta ajustar per la piràmide poblacional per tenir en compte els col·lectius que requereixen més despesa, com els joves en edat escolar o les persones grans, que tenen unes necessitats d'atenció sanitària superiors a la mitjana. També té en compte la superfície

de cada comunitat o la dispersió de la població. No obstant això, els pesos que atorga a cadascuna de les variables són arbitraris. A més, hi ha altres variables, també molt rellevants per obtenir una bona estimació de les necessitats de despesa d'algunes CCAA que no se tenen en compte, com la congestió o el diferencial de cost dels serveis d'acord amb l'IPC regional.

Altres consideracions per implementar el nou SFA

Reformes necessàries per a la seva implementació

La posada en marxa del sistema proposat, a priori, no requereix un canvi en la Constitució, tan sols a la LOFCA i en la llei 22/2009. En particular, necessita una modificació de l'article 6.2. de la LOFCA: *els tributs que estableixin les Comunitats Autònomes no podran recaure sobre fets imposables gravats per l'Estat.*

No obstant això, si es realitzés una reforma de la Constitució, hauria d'aprofitar-se per blindar el nou esquema de bases fiscals compartides. Deixar la porta oberta a la negociació continua entre les CCAA i l'Estat no ajuda a que les CCAA dissenyin una política fiscal pròpia, ni a què assumeixin el cost polític de la gestió dels impostos sobre els quals tenen capacitat normativa i de gestió. De fet, es podria generar una competència a la baixa en matèria d'imposició entre CCAA, ja que aquestes podrien pensar que amb posterioritat podrien tornar a renegociar amb l'Estat la cessió de nous tributs. Aquest escenari és més probable si s'opta per una definició estreta dels impostos sobre els quals les CCAA poden tenir competències compartides amb l'Estat.

La concreció de les línies mestres del sistema de finançament autonòmic en la Constitució milloraria els incentius de totes les administracions per desenvolupar una gestió prudent i eficaç de les seves responsabilitats tributàries, tant per la menor capacitat de renegociar *ex-post* els acords assolits, com per la millor percepció dels ciutadans de quina administració és responsable de les diferents decisions que es prenen en matèria tributària.

Naturalment, la concreció del trets fonamentals del sistema de finançament autonòmic en la Constitució hauria d'anar acompanyada, també, d'una reforma de la Constitució que concretés les competències que assumeixen les CCAA.

Concreció del mecanisme de solidaritat en un únic fons

Com s'ha comentat anteriorment, el FGSPF és un bon punt de partida sobre el qual construir el nou sistema. Tot i això, l'actual conté, a més del FGSPF, altres transferències addicionals que es vehiculen a través del Fons de Suficiència Global i els Fons de Convergència (el Fons de Competitivitat i el Fons de Cooperació). Tot i que el nom d'aquests fons sembla atribuir-los una funció ben intencionada, poc tenen a veure amb el foment de la responsabilitat fiscal, la cooperació i la millora de la competitivitat. Són fons que, en gran mesura, responen a interessos particulars resultants de pressions polítiques de diversa naturalesa, que persegueixen mantenir *l' statu quo* i que acaben desfent en bona part els efectes redistributius de l'FGSPF. Per tant, seria desitjable l'eliminació d'aquests fons, ja que amb això augmentaria la transparència del sistema, i eliminaria les reassignacions de recursos que no responen a criteris d'equitat ni de solidaritat interterritorial.

Transició cap al nou sistema de finançament

Per iniciar la transició cap a un sistema de concurrència impositiva en alguns tributs entre l'Administració central i les CCAA és aconsellable realitzar, en un moment inicial, un càlcul dels tipus impositius de referència que li correspondrien a cada nivell de govern, en funció de la proporció de despeses sota la seva responsabilitat. A partir d'aquest moment, la clara percepció de la relació entre imposició i provisió de béns i serveis públics de cada administració permetria que fos el ciutadà qui, a través del procés electoral, exigís valors raonables d'imposició en cada nivell de govern.

Per tant, no cal establir tipus màxims d'imposició dels diferents nivells de govern per evitar situacions confiscatòries sobre els contribuents. Així ho demostra la pràctica als Estats Units, país al qual no hi ha normes ni límits a la imposició dels diferents nivells de govern.

Pel que fa als canvis en el mecanisme de redistribució entre CCAA, també seria desitjable dissenyar un mecanisme que permetés que, de manera gradual, però acotada en el temps, totes les CCAA es situessin en la nova pauta redistributiva.

Mecanismes de coordinació entre les CCAA i l'Estat

Per resultar efectiu, el model de concurrència tributària plantejat requereix anar acompanyat d'una bona coordinació entre les administracions tributàries de les diferents CCAA i de l'Estat. De fet, si la coordinació entre les diferents administracions no és efectiva, fins i tot es podria deteriorar l'exercici de la funció pública tributària.

Una de les claus perquè la coordinació entre administracions sigui efectiva és que l'AEAT i les agències de les CCAA estiguin totalment connectades informàticament i comparteixin les seves bases de dades. Això evitaria que es deteriorés la qualitat del control i inspecció del compliment tributari. De fet, l'existència de certa competència entre administracions podria actuar com a al·licient perquè es millorés en aquest àmbit, en el qual, per cert, el recorregut de millora és ampli. La interconnexió informàtica entre les diferents agències tributàries també podria evitar que es deteriorés la qualitat de l'assistència al contribuent. També en aquest àmbit l'existència de certa competència entre administracions hauria de millorar la qualitat del servei final.

FORTALESES DEL SISTEMA DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC PROPOSAT

Amb el mateix criteri amb què s'ha analitzat l'actual sistema de finançament autonòmic i les seves debilitats, ens acostem a les millores que representaria la proposta anteriorment definida.

Robustesa: transparència , predictibilitat i estabilitat

El sistema proposat és molt més robust que l'actual. En primer lloc, perquè reduiria i simplificaria enormement l'actual entramat de transferències entre administracions. Això faria que el sistema fos molt més transparent i menys complex. Les transferències entre l'administració central i les CCAA, de les quals depèn la suficiència financera de les segones, deixarien de ser necessàries. Un altre element que afegeix una enorme complexitat i poca transparència al sistema actual és el sistema de redistribució de recursos entre CCAA, que s'articula mitjançant diversos fons complexos i de difícil justificació, i que seria substituït per una regla simple i transparent.

En segon lloc, el sistema proposat resultaria més sòlid perquè els actuals problemes de suficiència financera desapareixerien automàticament. Com s'ha comentat, les CCAA dependrien en molt menor mesura de les transferències de tercers per proveir els béns i serveis dels que són responsables. Per contra, el gruix dels seus recursos passaria a dependre de la seva pròpia capacitat per dissenyar i implementar un sistema tributari adequat. En aquest sentit, les CCAA també disposarien d'un major marge per implementar un sistema tributari menys sensible al cicle econòmic, d'acord amb les seves responsabilitats de despesa i, si fos necessari, podrien ajustar-lo a la realitat de cada moment. Això reduiria la vulnerabilitat actual de les finances públiques durant les recessions.

En definitiva, el model proposat seria més transparent i menys complex, a les CCAA els seria més senzill planejar els recursos de què poden disposar, i desapareixerien els problemes de suficiència financera. Tot això fa pensar que el sistema proposat facilitaria la gestió de la política econòmica a nivell autonòmic.

Responsabilitat fiscal

El model proposat incentivaria una gestió més responsable i eficient. En primer lloc, perquè els ciutadans podrien identificar millor el cost al qual es proveeixen els béns i serveis públics. I, en conseqüència, podrien valorar millor quina pressió tributària ha d'exercir cada administració per proveir els béns i serveis públics. Això és imprescindible per poder premiar o castigar amb el vot als responsables de dur a terme la política econòmica en funció de com exerceixen les seves responsabilitats. I si el mecanisme que ha de disciplinar els gestors públics funciona millor, la gestió segur que també millorarà.

A més d'una gestió més eficient, també millorarien els incentius per a desenvolupar una política fiscal responsable. En l'actual sistema, en ser difícil aclarir les responsabilitats d'ingressos entre administracions, la temptació de polítiques fiscals relativament laxes és major ja que és difícil atribuir la responsabilitat dels desfasaments pressupostaris a una o altra administració. Amb el sistema proposat, si una administració incorre sistemàticament en un dèficit o superàvit públic serà única i exclusivament la seva responsabilitat, i haurà de donar compte d'això davant els electors.

Un sistema que afavoreix una gestió més eficient i responsable hauria de permetre que les administracions de les CCAA es puguin finançar a un cost menor. A més, això també hauria de facilitar la diversificació de les fonts de finançament (no tributaris) com, per exemple, l'accés als mercats de capitals, que moltes CCAA han perdut en els darrers anys. Un millor accés a les diferents fonts de finançament i un bon ús de les mateixes hauria d'afavorir també una millor gestió de la política econòmica.

Finalment, cal dir que amb un sistema com el proposat cada comunitat disposaria de més marge per implementar un sistema tributari que, si s'estima oportú, es pugui adaptar millor a les necessitats de la seva estructura productiva i social. Això hauria d'afavorir una política econòmica més ajustada a les necessitats de cada regió, sempre respectant els principis de coordinació, harmonització fiscal i coordinació amb l'Estat i la Unió Europea.

Redistribució

En aquest àmbit, com s'ha comentat, es proposa seguir treballant en la línia del Fons de Garantia dels Serveis Públics Fonamentals (FGSPF). Es considera, per tant, que es disposa d'un punt de partida adequat. No obstant això, amb els ajustaments comentats s'aconseguiria garantir – amb una regla senzilla i transparent- que tots els ciutadans puguin rebre uns serveis públics bàsics similars amb independència del lloc en què resideixin amb una regla senzilla i transparent. Un mecanisme de redistribució, en definitiva, molt més efectiu i alineat amb la finalitat que es persegueix.

Segons el sistema proposat, les CCAA amb característiques semblants rebrien o aportarien uns recursos similars al fons de redistribució interterritorial, a diferència del que succeeix actualment, en que CCAA similars acaben rebent un tractament molt diferent.

D'acord també amb els ajustaments comentats, després de la redistribució de recursos entre CCAA es mantindria el principi d'ordinalitat. Disposar d'un sistema en el qual totes les CCAA i, per tant, tots els individus que les integren tinguin l'accés als béns i serveis públics bàsics garantits no és incompatible amb aquest principi. L'ordinalitat entre CCAA desapareix quan la redistribució dels recursos entre CCAA s'utilitza, a més de amb criteris de solidaritat, amb altres finalitats de difícil justificació, tal com succeeix amb l'actual sistema.

Maig de 2018