

HACIA UN NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

El actual sistema de financiación autonómica resulta disfuncional. Son numerosos los artículos dedicados a analizar sus debilidades, y muchas las energías orientadas a su mejora, tanto desde la política como, también, desde la academia y la sociedad civil. El consenso en que hay que reformarlo es amplio. Sin embargo, hasta la fecha, los avances han sido escasos y las frustraciones mayúsculas.

Pero disponer de un buen sistema de financiación autonómica es imprescindible. Por ello, y por complejo que sea el problema, y no menos su solución, no podemos renunciar a su revisión y mejora. El coste social y económico de mantenernos inmóviles es muy elevado, mientras que el margen de mejora es muy notable. A grandes rasgos, los ámbitos en los que el actual sistema de financiación autonómica puede y debe mejorar son la robustez, la responsabilidad fiscal y la redistribución.

- Para alcanzar una mayor robustez se requiere reducir su complejidad a la vez que incrementar su transparencia. Asimismo, se deberían adecuar las capacidades tributarias de las Comunidades Autónomas (CC. AA.) a sus necesidades de gasto. Con el sistema actual, la capacidad tributaria de las CC. AA. es muy inferior a sus responsabilidades de gasto. Ello se ve agravado en épocas de recesión ya que gran parte de sus ingresos tributarios son muy sensibles al ciclo económico, mientras que el grueso de sus responsabilidades de gasto, centradas en la provisión de servicios públicos básicos como la educación y la sanidad, son muy inerciales.
- Asimismo, es preciso ajustar el modelo para que capacite a las CC. AA. a diseñar su propio esquema impositivo, posibilitando una provisión de bienes y servicios eficiente y que responda a las preferencias de los ciudadanos. Actualmente, la mencionada falta de correspondencia entre sus responsabilidades de gasto y de ingreso conlleva una alta dependencia de los ingresos vía transferencias de la administración estatal, reduciendo los incentivos para una gestión prudente. Además, a los ciudadanos les resulta muy difícil, cuando no imposible, valorar la gestión que lleva a cabo cada administración. Sin un responsable claro del origen de los recursos, es difícil valorar a quién premiar o castigar con el voto por la política económica que se está llevando a cabo.
- Finalmente, el sistema de redistribución de recursos entre CC. AA. es, también, ampliamente mejorable. Dos ejemplos sirven para ilustrarlo: actualmente, las CC. AA. más ricas acaban disponiendo de menos recursos que otras más pobres para satisfacer unas mismas necesidades. Asimismo, el sistema actual discrimina entre ciudadanos de CC. AA. similares sin criterio razonable alguno.

Sin pretender formular un modelo detallado, el Círculo de Economía se refiere en este documento a aquellos rasgos básicos que deberían conformar un modelo de financiación que sea más robusto, incentive una asignación eficiente y una gestión responsable, y redistribuya mejor los recursos. Para ello, se propone actuar en dos dimensiones. Por una parte, en redefinir la capacidad normativa, de gestión, recaudación e inspección de las CC. AA. y, por otra, en mejorar el mecanismo de redistribución, o solidaridad, entre las distintas CC. AA.

Un sistema robusto, con asignación eficiente, gestión responsable y mejor redistribución

La primera línea de actuación pretende mejorar la solidez del sistema de financiación autonómica, dotar de autonomía fiscal a las CC. AA., así como promover una asignación eficiente y una gestión responsable por parte de las mismas. Con este fin, se propone definir un sistema que permita a la administración central y a las CC. AA. compartir las mismas bases imponibles, de manera que puedan ser gravadas simultáneamente por ambas administraciones. Bajo este modelo las CC. AA. podrían, por ejemplo, disponer de su propio impuesto sobre la renta, sociedades, o IVA, con independencia de que la administración central también grave esas

mismas bases. La presión tributaria no necesariamente aumentaría, sino que quedaría directamente repartida entre ambas administraciones.

Este sistema resultaría más robusto en la medida en que desaparecerían los problemas de suficiencia financiera. Cada administración se vería obligada a establecer la presión tributaria necesaria para ejercer sus competencias, reduciendo sustancialmente la dependencia de las transferencias de otros entes. En consecuencia, se reduciría y simplificaría enormemente el actual entramado de transferencias entre administraciones, lo que contribuiría a su transparencia. En definitiva, el nuevo sistema facilitaría la gestión de la política económica a nivel autonómico.

Además, incentivaría una asignación eficiente y una gestión responsable, ya que los ciudadanos podrían identificar mejor las prioridades del gobierno y el coste al que se proveen los servicios públicos. En otras palabras, se podría visualizar qué presión tributaria tiene que ejercer cada administración para proveer los bienes y servicios públicos de los que es responsable. Ello resulta imprescindible para que cada ciudadano decida, con mejor criterio, en qué formación política confiar. Y si el mecanismo para evaluar a los gestores públicos mejora, la propia gestión resultará beneficiada.

El segundo ámbito es la mejora del actual sistema de redistribución de recursos entre CC. AA. Concretamente, se propone establecer una fórmula que permita, de forma sencilla y transparente, distribuir los recursos entre CC. AA. con el fin de que todos los ciudadanos puedan recibir unos servicios básicos similares con independencia del lugar en el que residan.

Un modelo de financiación robusto, que incentive una gestión responsable y que permita una mejor redistribución de los recursos debería favorecer que las energías políticas y sociales se centraran en cómo proveer los bienes y servicios públicos a los que aspiramos. Ello es imprescindible dados los enormes retos que se nos plantean, cómo el cambio tecnológico o la demografía, y que requieren un debate propio de una sociedad cohesionada, madura y avanzada. Y si las energías se orientan a los objetivos prioritarios, la economía y la cohesión social serán las grandes beneficiadas.

En los siguientes apartados se analiza con más precisión las principales debilidades del sistema de financiación autonómica actual, se detalla el nuevo modelo propuesto por el Círculo y, finalmente, se valoran sus principales fortalezas.

DEBILIDADES DEL ACTUAL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

El amplio consenso acerca de la necesidad de mejorar el actual sistema de financiación autonómica puede definirse alrededor de tres grandes ámbitos:

Robustez: transparencia, previsibilidad y estabilidad

El actual sistema de financiación es sumamente complejo y poco transparente. A dicho entramado opaco y de difícil comprensión ha contribuido la superposición de fondos de ajuste, que se ha efectuado para garantizar el *statu quo*.

El otro elemento que menoscaba la solidez del sistema es el desfase temporal entre la evolución económica de cada comunidad y las transferencias recibidas de la administración central, que se ajustan a posteriori. Este sistema dificulta la previsibilidad por parte de las CC. AA. e introduce inestabilidad de forma estructural.

En las últimas décadas, la proporción de impuestos cedidos parcialmente a las administraciones territoriales ha aumentado, pero la gran mayoría de los recursos tributarios continúan siendo diseñados, recaudados y administrados por la administración central. Concretamente, los principales impuestos parcialmente cedidos (IRPF, IVA e IIEE) están en manos del gobierno central, y ello dificulta que el flujo de financiación sea previsible y estable.

La tesorería de las CC. AA. se nutre, en gran medida, de los anticipos mensuales que provee la Administración central y que, a posteriori, se tienen que revisar y, en algunos casos, corregir de forma muy notable. Ello puede

generar situaciones de insuficiencia financiera, así como problemas de gestión de tesorería. En este sentido, los problemas de “previsibilidad” de los ingresos de las CC. AA. en estos últimos años también se asocian a las importantes caídas de la recaudación de tributos como el IVA o el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.

Además, los recursos que las CC. AA. obtienen de los tributos que están bajo su gestión son especialmente sensibles al ciclo económico, todo lo opuesto que sus responsabilidades de gasto, que son muy inerciales. Ello agudiza los problemas de tesorería en los momentos más difíciles del ciclo económico.

Responsabilidad fiscal

La falta de una correspondencia entre las responsabilidades de gasto y las de ingreso conlleva una ausencia de control por parte de los ciudadanos y, en consecuencia, se reducen los incentivos de los gestores públicos para desarrollar una política de gasto eficiente.

Para aprovechar las ventajas de la descentralización del gasto es necesario que los gobiernos subcentrales rindan cuentas ante los ciudadanos. Y para que esta rendición tenga sentido, los gobiernos subcentrales deben disponer de un alto grado de autonomía tributaria siendo responsables directos de diseñar y recaudar sus recursos.

El modelo actual otorga autonomía en algunos aspectos vinculados al gasto (capacidad de gestionar y realizar los pagos y, en algunos casos, de legislar), mientras que la autonomía en la vertiente de los ingresos es muy limitada.

Además, una gran proporción de los ingresos propios de las CC. AA. (participaciones impositivas en IRPF, IVA e II.EE.) son generados sin que los ciudadanos perciban qué nivel de gobierno es destinatario de esos impuestos. Así, es difícil que puedan valorar adecuadamente la capacidad que tienen los gestores públicos a nivel autonómico de modificarlos, lo que limita el importante proceso de rendición de cuentas.

Las consecuencias adversas de la falta de autonomía tributaria son diversas:

- No incentiva la disciplina presupuestaria. Cuanto mayor es la proporción de ingresos de una C. A. que proviene de transferencias de la Administración central, menores son los incentivos para llevar a cabo una gestión eficiente del gasto. De hecho, este esquema de financiación incentiva, de manera indirecta, la expansión del gasto público de las CC. AA. con la esperanza de que, a posteriori, éstas podrán renegociar con la Administración central una ampliación de los ingresos.
- Dificulta el acceso a los mercados financieros por parte de las CC. AA.
- Ha propiciado que una parte relevante de la reducción del déficit público se haya concentrado en un ajuste del gasto de las CC. AA. Esta vía de ajuste del déficit se ha demostrado muy controvertida dado que las CC. AA. tienen bajo su responsabilidad gran parte de la provisión de los servicios públicos básicos.
- Dificulta la adaptación de la política fiscal a las condiciones de cada territorio. Cuanto más se adecúe la estructura fiscal de una CC. AA. a su estructura productiva mejores serán las medidas de estímulo económico que se podrán implementar. Para utilizar la política fiscal como instrumento de política económica es necesario disponer de capacidad normativa para, entre otras cosas, decidir la estructura de los principales elementos que configuran los impuestos, respetando los principios de coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado y la Unión Europea.

Redistribución

El mecanismo de redistribución que contiene el modelo actual combina los criterios de territorialidad y equidad entre las distintas CC. AA. Ello queda plasmado en el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF). Sin entrar en detalles técnicos, este fondo determina que una parte de los recursos tributarios de las CC. AA. se queden directamente en la administración autonómica, y que otra parte se redistribuya en función de las necesidades de gasto en la provisión de los servicios públicos básicos de cada CC. AA. El punto de partida, por tanto, es el adecuado.

Sin embargo, la aplicación del sistema actual en su conjunto acaba ofreciendo un resultado muy alejado del que persigue el FGSPF. En parte, ello se debe a su mala medición de las necesidades de gasto en servicios públicos de las CC. AA. Pero, sobre todo, ello es resultado de la aplicación de los mal llamados Fondo de Suficiencia y de Convergencia (el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación) que, como se ha comentado, se aplican para mantener el statu quo y dar respuesta a intereses políticos particulares.

De hecho, los resultados de aplicar el actual sistema difícilmente pueden ser más insatisfactorios. Por un lado, las CC. AA. más ricas acaban teniendo menos recursos que algunas de las menos ricas para satisfacer unas mismas necesidades. O, lo que es lo mismo, los ciudadanos de estas comunidades, además de pagar más, pueden acceder a unos servicios públicos de menor calidad y/o a menores prestaciones. Utilizando un argot algo más técnico, el actual sistema no respeta el principio fundamental de ordinalidad entre CC. AA. Además, también discrimina sin criterio razonable alguno entre CC. AA. similares. Así, algunas de ellas con características parecidas, acaban obteniendo un volumen de recursos muy distinto.

HACIA UN NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

La reforma del sistema de financiación autonómica que se propone tiene dos ejes fundamentales: redefinir la capacidad normativa, de gestión, recaudación e inspección de las CC. AA. y mejorar el mecanismo de redistribución (o solidaridad) entre ellas.

El primer ámbito pretende mejorar la robustez del modelo, así como promover una asignación eficiente y una gestión responsable por parte de las CC. AA. El segundo ámbito, como su nombre indica, pretende mejorar el actual sistema de reparto de recursos entre las distintas CC. AA. La fórmula que se propone en este segundo ámbito también ayudaría a mejorar la solidez del sistema.

A continuación, se detalla la propuesta en cada uno de estos dos ejes. Finalmente, también se apuntan algunas consideraciones adicionales a tener en cuenta para que la implementación y ejecución del nuevo sistema sea lo más efectiva posible.

Capacidad tributaria de las CC. AA.

Para mejorar el sistema y fomentar una asignación eficiente y una gestión responsable por parte de todas las administraciones públicas se propone definir un modelo que permita al Estado y a las CC. AA. compartir las mismas bases imponibles, de manera que puedan ser gravadas simultáneamente por ambas administraciones. Se propone, en definitiva, un modelo similar al de EE. UU., en el que los Estados y el Gobierno Federal, en algunos casos, establecen impuestos sobre las mismas figuras tributarias.

Bajo este modelo, por ejemplo, las CC. AA. podrían tener su propio impuesto sobre la renta, sobre sociedades, o IVA (siempre de acuerdo con la normativa europea), con independencia de que la administración del Estado también gravara las mismas bases.

Este modelo es muy distinto al de la cesión parcial de los tributos, en cuyo caso la cesión y capacidad normativa depende de la decisión y los márgenes que establece el Estado. Si, en cambio, los hechos imponibles pueden ser gravados por las CC. AA., éstas podrían pasar a tener la capacidad de establecer tributos propios con toda la potestad normativa, de gestión y recaudación.

Este modelo puede aplicarse de varias maneras. Por un lado, se puede ofrecer total libertad a las CC. AA. para que cada una aplique los impuestos que estime más oportuno sobre las distintas figuras tributarias. En este caso, solo sería preciso delimitar los ámbitos en los que las CC. AA. no tendrían esta capacidad. Estos deberían incluir, por ejemplo, la imposición a la exportación e importación o a la adopción de medidas que puedan menoscabar la libre circulación de mercancías o servicios entre CC. AA.

Alternativamente, se podría optar por un modelo que defina una serie concreta de impuestos en los que tanto el Estado como las CC. AA. tendrían plenas facultades normativas, de gestión, recaudación, liquidación e inspección.

En cualquier caso, es importante que el sistema finalmente acordado incluya la compartición de las principales figuras tributarias, como el IRPF, el IVA, los IIEE y, seguramente, el IS, de manera que cada administración pueda obtener los recursos necesarios (no haya problemas de suficiencia financiera), pudiendo distribuir la carga fiscal entre los distintos tributos, y disponiendo de suficiente margen para desarrollar una política fiscal acorde a las necesidades de gasto y preferencias de cada territorio a lo largo de todo el ciclo económico.

A continuación, se apuntan algunas consideraciones adicionales a tener en cuenta para cada una de las principales figuras tributarias:

IRPF

Compartir este hecho imponible por parte de los dos niveles de gobierno, central y autonómico, no debería ser difícil. Sería recomendable que la base impositiva fuera común, lo que reduciría el coste administrativo para el contribuyente de enfrentarse a dos declaraciones de la renta ante dos administraciones tributarias. En cambio, no debería haber impedimentos para permitir algunas deducciones específicas a las CC. AA.

IVA

En el caso del IVA, se debe respetar la obligación que impone la Comisión Europea de establecer tipos impositivos idénticos en las regiones de un mismo país. Mantener un IVA homogéneo en todo el territorio también es deseable para asegurar la unidad de mercado. De todas formas, se podría abrir la puerta a que se establezca un IVA autonómico. Para que sea homogéneo en todo el territorio este debería ser acordado por todas las CC. AA. Un IVA autonómico permitiría asegurar que los ingresos de cada CC. AA. por este tributo se corresponden con la recaudación realizada en el territorio, lo que incentivaría la persecución del fraude fiscal sobre una figura que lo padece de forma notoria.

Impuesto de Sociedades

En cuanto al Impuesto de Sociedades, existe margen para que las CC. AA. puedan establecer sus propias políticas, aunque la prudencia las pueda llevar a establecer tasas reducidas, como ocurre de facto a nivel estatal en el modelo federal de los Estados Unidos.

La aplicación de este impuesto por gobiernos subcentrales no tiene apoyo unánime en la literatura académica de federalismo fiscal por las distorsiones que puede introducir en las decisiones de localización de las empresas. Especialmente en su diseño actual.

Alternativamente, para evitar la competencia fiscal, que en el sentido expresado podría no ser deseable, se podría valorar la opción de que cada comunidad pudiera grabar la parte de la renta corporativa que se pudiera atribuir a las actividades y negocios que se realizan en dicha comunidad. En este sentido, hay distintas variables que podrían ser utilizadas como referencia para determinar la proporción de la renta corporativa que cada comunidad podría utilizar como base imponible: la proporción de las ventas realizadas a los residentes de cada comunidad sobre el total de las ventas; la proporción de trabajadores en cada comunidad respecto al total de trabajadores; o la distribución de los bienes inmuebles entre las distintas CC. AA. La UE está estudiando una reforma del Impuesto de Sociedades en esta dirección a nivel europeo. Así, la reforma que finalmente se implemente en Europa podría sentar las bases del camino a seguir a nivel autonómico.

Mecanismo de redistribución y solidaridad entre CC. AA.

El segundo ámbito clave que debe abordar el nuevo sistema es el de la redistribución de los recursos entre las CC. AA. A grandes rasgos, el objetivo consiste en diseñar un mecanismo transparente que asegure un nivel de equidad razonable entre ellas.

Más concretamente, tal y como ya pretende el actual fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales (FGSPF), el objetivo es asegurar que todos los ciudadanos puedan recibir unos servicios públicos básicos similares con independencia del lugar donde residen. O, utilizando un lenguaje algo más técnico y preciso, dos individuos con el mismo nivel de renta real y de necesidades pero que residan en regiones distintas, deberían poder recibir unos servicios públicos básicos similares mediante una carga fiscal similar.

Por tanto, este mecanismo de solidaridad entre CC. AA. debe conseguir evitar que regiones con menos potencial económico se encuentren en la situación de tener que prestar un nivel de servicios públicos básicos inferior al de otras regiones si quieren mantener una presión fiscal similar al de otras regiones; o bien tener que hacer incurrir a sus habitantes en un esfuerzo fiscal mayor para prestar unos servicios públicos básicos similares al de otras regiones.

El actual FGSPF es un buen punto de partida sobre el que seguir trabajando ya que, a grandes rasgos, cuenta con los tres ingredientes imprescindibles de los que debe disponer el mecanismo de solidaridad entre CC. AA.:

- Tiene en cuenta la capacidad fiscal potencial (CFP), o normativa, de cada comunidad
- Intenta estimar las necesidades de gasto de cada comunidad
- Dispone de cierta flexibilidad para decidir el grado de solidaridad interterritorial que se quiere obtener.

El primer elemento para valorar como se deben redistribuir los recursos entre CC. AA. es partir de un indicador que estime la capacidad fiscal potencial de cada comunidad. Si se utilizara como referencia la recaudación real para estimar los recursos de los que puede disponer cada comunidad, para financiar los servicios públicos básicos, estas podrían tener incentivos a recaudar menos. Por tanto, la herramienta que se utiliza en el actual FGSPF ya es adecuada, aunque hay un amplio consenso en que su implementación práctica debería mejorarse en varios aspectos técnicos.

El segundo, consiste en decidir qué parte de los recursos de cada comunidad se ponen a disposición del FGSPF. Cuanto mayor sea la proporción, mayor será el grado de equidad. En este sentido, sería útil concretar cuáles son los servicios públicos fundamentales a los que todos los ciudadanos, con independencia de donde residen, tienen derecho, así como estimar el coste de los mismos. Disponer de esta referencia ayudaría a valorar el montante máximo de recursos que deberían destinarse al fondo de redistribución interterritorial.

Asimismo, ello ayudaría a explicitar los servicios públicos mínimos a los que aspiramos como sociedad, así como el coste de los mismos. Naturalmente, cada comunidad, en función de sus preferencias, podría optar por una provisión de servicios públicos superior, si así lo desean sus ciudadanos, aceptando también una carga fiscal superior.

Finalmente, el último aspecto, consiste en estimar las necesidades de gasto de cada comunidad para cubrir los servicios públicos fundamentales. Este último aspecto también figura en el actual FGSPF, pero el margen de mejora es amplio. A continuación, se valora con algo más de detalle.

Definición y medición de las necesidades de gasto para satisfacer los servicios públicos básicos

La manera más sencilla de estimar las necesidades de gasto para proveer los servicios públicos básicos en cada comunidad consiste en utilizar la población como variable de referencia. Ello hace el mecanismo de redistribución robusto y transparente, y dificulta la introducción de sesgos que persiguen intereses particulares en la redistribución de los recursos. El valor de la transparencia y la sencillez no debería menospreciarse.

Naturalmente, este no es el mejor sistema posible. Además de la población, hay otros aspectos que también condicionan las necesidades de gasto en la provisión de los servicios públicos fundamentales, como la insularidad, la pirámide de edad, la distribución de la población en el territorio, y el coste de la vida, entre muchos otros.

Tener presente estas dimensiones es deseable, pero añade complejidad y, sobre todo, opacidad al sistema, lo que facilita que las decisiones se puedan tomar conforme a criterios que no persiguen la equidad entre CC. AA. y que son difícilmente justificables. De entre las diferentes maneras de estimar las necesidades de gasto, además de cuáles son las mejores, también debemos tener presente cuales son factibles.

Si se quiere optar por una fórmula de redistribución de los recursos que tenga en cuenta un abanico más amplio de variables, además de la población, debe hacerse siguiendo criterios estrictamente técnicos, mediante un comité de expertos independientes que aseguren que las variables escogidas, y el peso relativo que se otorga a cada una de ellas, es el adecuado. Al fin y al cabo, la estimación de las diferencias en el coste de provisión de los servicios públicos básicos es una cuestión técnica, no política.

El FGSPF tiene en cuenta un amplio número de variables. Por ejemplo, intenta ajustar por la pirámide poblacional para tener en cuenta los colectivos que requieren mayor gasto, como los jóvenes en edad escolar o las personas mayores, que tienen unas necesidades de atención sanitaria superiores a la media. También tiene en cuenta la superficie de cada comunidad o la dispersión de la población. Sin embargo, los pesos que otorga a cada una de las variables son arbitrarios. Además, hay otras variables, también muy relevantes para obtener una buena estimación de las necesidades de gasto de algunas CC. AA. que no se tienen en cuenta, como la congestión o el diferencial de coste de los servicios de acuerdo con el IPC regional.

Otras consideraciones para implementar el nuevo SFA

Reformas necesarias para su implementación

La puesta en marcha del sistema propuesto, a priori, no requiere de un cambio en la Constitución, tan solo en la LOFCA y en la ley 22/2009. En particular, precisa de una modificación del artículo 6.2. de la LOFCA: *los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imposables gravados por el Estado.*

Sin embargo, si se realizara una reforma de la Constitución, debería aprovecharse para blindar el nuevo esquema de bases fiscales compartidas. Dejar la puerta abierta a la negociación continua entre las CC. AA. y el Estado no ayuda a que las CC. AA. diseñen una política fiscal propia, ni a que asuman el coste político de la gestión de los impuestos sobre los que tienen capacidad normativa y de gestión. De hecho, se podría generar una competencia a la baja en materia de imposición entre CC. AA., ya que estas podrían pensar que con posterioridad podrían volver a renegociar con el Estado la cesión de nuevos tributos. Este escenario es más probable si se opta por una definición estrecha de los impuestos sobre los que las CC. AA. pueden tener competencias compartidas con el Estado.

La concreción de las líneas maestras del sistema de financiación autonómica en la Constitución mejoraría los incentivos de todas las administraciones para desarrollar una gestión prudente y eficaz de sus responsabilidades tributarias, tanto por la menor capacidad de renegociar *ex-post* los acuerdos alcanzados, como por la mejor percepción de los ciudadanos de qué administración es responsable de las distintas decisiones que se toman en materia tributaria.

Naturalmente, la concreción de los rasgos fundamentales del sistema de financiación autonómica en la Constitución debería ir acompañada, también, de una reforma de la Constitución que concretara las competencias que asumen las CC. AA.

Concreción del mecanismo de solidaridad en un único fondo

Como se ha comentado anteriormente, el FGSPF es un buen punto de partida sobre el que construir el nuevo sistema. Sin embargo, el actual contiene, además del FGSPF, otras transferencias adicionales que se vehiculan a través del Fondo de Suficiencia Global y los Fondos de Convergencia (el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación). A pesar de que el nombre de estos fondos parece atribuirles una función bien intencionada, poco tienen que ver con el fomento de la responsabilidad fiscal, la cooperación y la mejora de la competitividad. Son fondos que, en gran medida, responden a intereses particulares resultado de presiones políticas de diversa índole, que persiguen mantener el *statu quo* y que acaban deshaciendo en buena parte los efectos redistributivos del FGSPF. Por tanto, sería deseable la eliminación de estos fondos, pues con ello aumentaría la transparencia del sistema, y eliminaría las reasignaciones de recursos que no responden a criterios de equidad ni de solidaridad interterritorial.

Transición hacia el nuevo sistema de financiación

Para iniciar la transición hacia un sistema de concurrencia impositiva en algunos tributos entre la Administración central y las CC. AA. es aconsejable realizar, en un momento inicial, un cálculo de los tipos impositivos de referencia que le corresponderían a cada nivel de gobierno, en función de la proporción de gastos bajo su responsabilidad. A partir de ese momento, la clara percepción de la relación entre imposición y provisión de bienes y servicios públicos de cada administración permitiría que fuera el ciudadano el que, a través del proceso electoral, exigiera valores razonables de imposición en cada nivel de gobierno.

Por tanto, no es necesario establecer tipos máximos de imposición de los distintos niveles de gobierno para evitar situaciones confiscatorias sobre los contribuyentes. Así lo muestra la práctica en los Estados Unidos, país en el que no hay normas ni límites a la imposición de los distintos niveles de gobierno.

Por lo que se refiere a los cambios en el mecanismo de redistribución entre CC. AA. también sería deseable diseñar un mecanismo que permitiera que, de forma gradual, pero acotada en el tiempo, todas las CC. AA. se situasen en la nueva pauta redistributiva.

Mecanismos de coordinación entre las CC. AA. y el Estado

Para resultar efectivo, el modelo de concurrencia tributaria planteado requiere ir acompañado de una buena coordinación entre las administraciones tributarias de las distintas CC. AA. y del Estado. De hecho, si la coordinación entre las distintas administraciones no es efectiva, incluso se podría deteriorar el desempeño de la función pública tributaria.

Una de las claves para que la coordinación entre administraciones sea efectiva es que la AEAT y las agencias de las CC. AA. estén totalmente conectadas informáticamente y compartan sus bases de datos. Ello evitaría que se deteriorara la calidad del control e inspección del cumplimiento tributario. De hecho, la existencia de cierta competencia entre administraciones podría actuar como acicate para que se mejorase en este ámbito en el que, por cierto, el recorrido de mejora es amplio. La interconexión informática entre las distintas agencias tributarias también podría evitar que se deteriorase la calidad de la asistencia al contribuyente. También en este ámbito la existencia de cierta competencia entre administraciones debería mejorar la calidad del servicio final.

FORTALEZAS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA PROPUESTO

Con el mismo criterio con que se ha analizado el actual sistema de financiación autonómica y sus debilidades, nos acercamos a las mejoras que representaría la propuesta anteriormente definida.

Robustez: transparencia, previsibilidad y estabilidad

El sistema propuesto es mucho más robusto que el actual. En primer lugar, porque reduciría y simplificaría enormemente el actual entramado de transferencias entre administraciones. Ello haría que el sistema fuera mucho más transparente y menos complejo. Las transferencias entre la administración central y las CC. AA.,

de las que depende la suficiencia financiera de las segundas, dejarían de ser necesarias. Otro elemento que añade una enorme complejidad y poca transparencia al sistema actual es el sistema de redistribución de recursos entre CC. AA., que se articula mediante varios fondos complejos y de difícil justificación, y que sería sustituido por una regla simple y transparente.

En segundo lugar, el sistema propuesto resultaría más sólido porque los actuales problemas de suficiencia financiera desaparecerían automáticamente. Como se ha comentado, las CC. AA. dependerían en mucha menor medida de las transferencias de terceros para proveer los bienes y servicios de los que son responsables. Por el contrario, el grueso de sus recursos pasaría a depender de su propia capacidad para diseñar e implementar un sistema tributario adecuado. En este sentido, las CC. AA. también dispondrían de un mayor margen para implementar un sistema tributario menos sensible al ciclo económico, acorde con sus responsabilidades de gasto y, si fuera necesario, podrían ajustarlo a la realidad de cada momento. Ello reduciría la vulnerabilidad actual de las finanzas públicas durante las recesiones.

En definitiva, el modelo propuesto sería más transparente y menos complejo, a las CC. AA. les sería más sencillo planear los recursos de los que pueden disponer, y desaparecerían los problemas de suficiencia financiera. Todo ello hace pensar que el sistema propuesto facilitaría la gestión de la política económica a nivel autonómico.

Responsabilidad fiscal

El modelo propuesto incentivaría una gestión más responsable y eficiente. En primer lugar, porque los ciudadanos podrían identificar mejor el coste al que se proveen los bienes y servicios públicos. Y, en consecuencia, podrían valorar mejor qué presión tributaria tiene que ejercer cada administración para proveer los bienes y servicios públicos. Ello es imprescindible para poder premiar, o castigar, con el voto a los responsables de llevar a cabo la política económica en función de cómo ejercen sus responsabilidades. Y si el mecanismo que debe disciplinar a los gestores públicos funciona mejor, la gestión seguro que también mejorará.

Además de una gestión más eficiente, también mejorarían los incentivos para desarrollar una política fiscal responsable. En el actual sistema, al ser difícil esclarecer las responsabilidades de ingresos entre administraciones, la tentación por políticas fiscales relativamente laxas son mayores ya que es difícil atribuir la responsabilidad de los desfases presupuestarios a una u otra administración. Con el sistema propuesto, si una administración incurre sistemáticamente en un déficit, o superávit, público será única y exclusivamente su responsabilidad, y deberá dar cuenta de ello ante los electores.

Un sistema que favorece una gestión más eficiente y responsable debería permitir que las administraciones de las CC. AA. se puedan financiar a un coste menor. Además, ello también debería facilitar la diversificación de las fuentes de financiación (no tributarias) como, por ejemplo, el acceso a los mercados de capitales, que muchas CC. AA. han perdido en los últimos años. Un mejor acceso a las distintas fuentes de financiación, y un buen uso de las mismas, debería también facilitar una mejor gestión de la política económica.

Finalmente, cabe decir que con un sistema como el propuesto cada comunidad dispondría de mayor margen para implementar un sistema tributario que, si se estima oportuno, se pueda adaptar mejor a las necesidades de su estructura productiva y social. Ello debería favorecer una política económica más ajustada a las necesidades de cada región, siempre respetando los principios de coordinación, armonización fiscal y coordinación con el Estado y la Unión Europea.

Redistribución

En este ámbito, como se ha comentado, se propone seguir trabajando en la línea del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF). Se considera, por tanto, que se dispone de un punto de partida adecuado. Sin embargo, con los ajustes comentados se conseguiría con una regla sencilla y transparente asegurar que todos los ciudadanos puedan recibir unos servicios públicos básicos similares con independencia del lugar en el que residan. Un mecanismo de redistribución, en definitiva, mucho más efectivo y acorde con el fin que se persigue.

Según el sistema propuesto, las CC. AA. con características parecidas recibirían, o aportarían, unos recursos similares al fondo de redistribución interterritorial a diferencia de lo que sucede actualmente, en que CC. AA. similares acaban recibiendo un tratamiento muy distinto.

Asimismo, de acuerdo con los ajustes comentados, tras la redistribución de recursos entre CC. AA. se mantendría el principio de ordinalidad. Disponer de un sistema en el que todas las CC. AA. y, por tanto, todos los individuos que las integran tengan el acceso a los bienes y servicios públicos básicos garantizados, no es incompatible con dicho principio. La ordinalidad entre CC. AA. desaparece cuando la redistribución de los recursos entre CC. AA. se utiliza, además de con criterios de solidaridad, con otros fines de difícil justificación, tal como sucede con el actual sistema.

Mayo de 2018