

vida&artes



sociedad

Un obispo alemán
dado al lujo pone
a prueba al Papa

Solidaridad solo en lo esencial

La crisis y las tensiones políticas obligan a revisar la financiación autonómica
Los expertos auguran un modelo ordinal, con mayor poder fiscal para las regiones
Se dará idéntico dinero exclusivamente para educación, sanidad y servicios sociales

J. SERVULO GONZÁLEZ

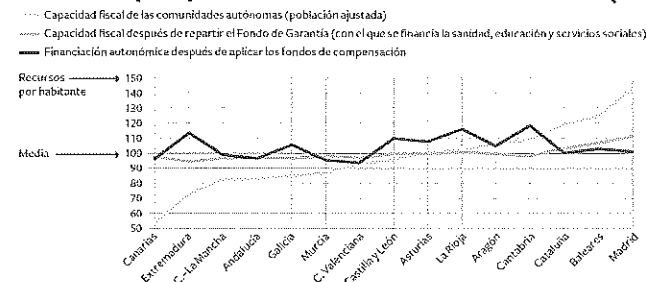
El millón de la financiación autonómica ya amarga y el Gobierno ni siquiera lo ha abierto. La creciente tensión por parte de las comunidades, acentuada por la crisis política en Cataluña, transforma el modelo en un montón del que todos los territorios tiran para quedarse con la mayor porción del pastel. El sistema tiende hacia un modelo menos solidario y en el que las comunidades tendrán más responsabilidad efectiva sobre los impuestos, según la media docena de expertos consultados para elaborar esta información. "Es conveniente limitar la solidaridad, porque si no los incentivos se invierten y se preferiría un Gobierno pobre que obtenga más recursos. Pero nadie tiene una solución óptima", argumenta Alfán Cuencas, investigador de Funes.

El actual modelo, acordado en 2009, incluía mecanismos que favorecían inicialmente a Cataluña y Madrid, y ya limitaban la solidaridad. Pero, en la práctica, no las ha beneficiado tanto como estaba previsto y, además, no contenta a ninguna comunidad. En lo único en lo que coinciden todos los territorios es en la necesidad de cambiarlo para obtener más recursos.

Mientras se recrudece el debate político—a la cuestión catalana se suma la presión de algunos barones del PP para que Rajoy acelere la reforma del sistema—, crece el número de los que apuntan que España debería copiar algunas características del sistema de financiación alemán. Este modelo federal que financia a los *Länder* se rigió por la ordinalidad [las regiones mantienen el mismo puesto en la clasificación de riqueza per cápita antes y después del reparto]; además, los principios básicos están regulados en su Constitución, lo que rebaja los decibelios de la bronca política y garantiza más estabilidad.

Eso es, precisamente, lo que quieren las comunidades más ricas (básicamente Cataluña y Madrid): limitar la solidaridad hasta garantizar los servicios esenciales y evitar que las comunidades más pobres tengan más dinero por persona que ellas tras el reparto del fondo común. Y eso es lo que asumen los expertos que ocurrirá tarde o temprano. Existen diferentes opiniones sobre qué modelo es más eficiente y equitativo, pero casi todos admiten que el sistema político español apunta a que las regiones ricas aportarán menos y a igualar en la media los recursos que reciben las comunidades para pagar las competencias cedidas.

Distribución 'per capita' de los recursos en el sistema de financiación (2010)



Fuente: Ángel de la Fuente, Instituto de Análisis Económico (CSIC).

EL PAÍS

Los sistemas anteriores

► **1980.** Se aprueba la primera Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (Lofca) que establecía los criterios generales de financiación.

► **1986.** Se acuerda un nuevo modelo para el periodo 1987-1991 en el que se fijó un reparto basado en variables socioeconómicas y no por el coste efectivo como hasta entonces.

► **1992.** Se pacta el modelo que regiría en el periodo 1992-1996. Se concede una participación a las comunidades del 15% en el IRPF, Galicia, Extremadura y Castilla y León se opusieron.

► **1996.** Se firma el sistema vigente entre 1997-2001. Las comunidades autónomas gobernadas por el PSOE (Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha) se opusieron. Se amplía la corresponsabilidad fiscal dando más capacidad normativa sobre tributos y aumentando la participación hasta el 33% en IRPF e IVA.

► **2009.** Se aprueba el sistema de financiación que está vigente actualmente. El nuevo modelo eleva la participación de las comunidades hasta el 50% del IRPF, el 50% del IVA y el 58% de los Impuestos Especiales.

Hace una centena, la Fundación Konrad Adenauer organizó en Altea (Alicante) un ciclo de conferencias con académicos y políticos alemanes y españoles sobre el Estado autonómico. Participaron representantes de casi todos los grupos políticos españoles. La conclusión fundamental es que el sistema de financiación español camina hacia la ordinalidad y que se debería avanzar en la corresponsabilidad fiscal de las autonomías. Aunque algunos académicos españoles como Ángel de la Fuente, investigador del CSIC,

cuestionan el modelo alemán porque no siempre respeta la posición de riqueza de los *Länder*, tienen muy limitada su autonomía fiscal y es muy complejo.

"La ordinalidad [el principio que evita que las comunidades más ricas, tras aportar al fondo común, bajen puestos en financiación per cápita] no implica menos solidaridad", apunta De la Fuente, investigador en el Instituto de Análisis Económico (CSIC), que insiste en que "no hay que entender que se pierde solidaridad al llevar a Extremadura desde un índice

de financiación de 110 hasta la media de 100 para poder hacer lo mismo con Valencia subiéndola de 93 a 100". Y añade: "Lo que hay que hacer es igualarlas. No hay mayor solidaridad que asegurar que todas las comunidades puedan prestar servicios similares con el mismo esfuerzo fiscal", añade este experto. "Desde el punto de vista de los principios, el de ordinalidad es irreprochable", abunda Carlos Monasterio, catedrático de la Universidad de Oviedo. "Uno de los obstáculos para aplicarlo es el concierto economi-

co del País Vasco y Navarra, que produce un beneficio de esas regiones sobre el resto", añade.

En el fondo, el debate no es más que la vieja discusión económica sobre la redistribución de recursos escasos. ¿Hasta dónde se limita la solidaridad? "El problema es el grado, y eso es una decisión política. Hay que limitar la solidaridad, pero hasta dónde. La redistribución debe producir que las personas tengan acceso a los mismos servicios", apunta Cuencas, de Funes. "Las comunidades tienen que tener financiación para las competencias que se les han traspasado, no para aquellos gastos que decida como las televisiones autonómicas o el sector público empresarial...", remarca Monasterio.

"El límite a la solidaridad debe ser lo que el Estado central defina como servicios públicos fundamentales", señala Julio López Laborda, catedrático de la Universidad de Zaragoza. Una vez definidos —serían la sanidad, la educación y los servicios sociales—, se observa que representan cerca del 75% del gasto de las comunidades. Entonces, el Estado "no podría poner en marcha un sistema de nivelación inferior al 75%". La nivelación es un concepto por el que se trata de igualar los desequilibrios en la distribución de renta entre los habitantes de un Estado. El sistema español tiene una nivelación plena a través de varios fondos (el de garantía, suficiencia, competitividad, convergencia y cooperación). El fondo de garantía nivela para que las autonomías tengan la misma financiación para atender los servicios básicos. El resto de fondos completan el sistema para pagar otros servicios públicos (justicia, ordenación del territorio, medio ambiente) y eliminar los desequilibrios de las regiones más pobres. Pero su funcionamiento es complejo, opaco y termina provocando distorsiones, según todos los

Un momento clave



Santiago Lago

Estamos en un momento clave en el devenir de la financiación autonómica y la descentralización política en España. Hasta ahora, la lógica del modelo ha sido la de replicar los resultados teóricos que proporcionarían un sistema centralizado de recaudación y gasto. Una lógica que responde a los recelos que en su día despertó la descentralización. El miedo a que esta generase desigualdad entre los

españoles hizo que se optase por la nivelación plena de las necesidades de gasto, por poner el coste de los servicios por delante a la capacidad fiscal de cada territorio a la hora de asignar los recursos.

Aparte del bien conocido caso australiano, este enfoque de la nivelación es una rara avis en los países de estructura federal. Pero también es verdad que no existen muchos países como España, en los que en tres décadas se pase de ser un Estado altamente centralizado a situarse en los puestos de cabeza en el ranking mundial de descentralización del gasto

público. Y entender de dónde venimos y quiénes somos es importante al utilizar los ejemplos de Estados Unidos, Canadá o Alemania como referencia. En el primer caso y fieles al credo de que cada palo aguante su vela, los estadounidenses no se preocupan por nivelar. En el segundo caso, es verdad que la nivelación es parcial y que las provincias canadienses más ricas cuentan con más recursos per cápita, un resultado acorde con su diseño fundacional y su Constitución. Finalmente, la doctrina constitucional alemana contra la reordenación de *Länder* tras la nivelación tie-

EL PAÍS, miércoles 16 de octubre de 2013

31



futuro
Cuatro científicos
españoles
analizan los Nobel



cultura
La película
que enfada
a Julian Assange



deportes
El Euskatel da sus
últimas pedaladas
en China



Hacienda destina unos 90.000 millones de euros a las comunidades autónomas por el sistema de financiación, cantidad que supone el 9% del PIB. (J. L. Y. MARTÍN)

expertos consultados. "Se está ni viendo todo pero por la puerta de atrás", admite López Laborda, quien concluye: "Vamos a un sistema menos solidario".

La clave entonces sería definir unos servicios esenciales básicos y garantizar que todas las comunidades reciben los recursos necesarios para financiarlos. Pero, ¿cómo se establece el criterio de reparto? "Por la población ajustada", coinciden De la Fuente y López Laborda. Así se tendría en cuenta el número de habitantes, el envejecimiento de la población, el número de escolares... Definir este parámetro es uno de los puntos de conflicto.

El Ministerio de Hacienda, que dirige Cristóbal Montoro, destina unos 90.000 millones de euros a las comunidades autónomas por el sistema de financiación, una cantidad que supone el 9% del producto interior bruto (PIB). Hasta ahora, cada cinco o

seis años se abre un pulso entre los Gobiernos regionales y el Estado por los recursos del sistema y, sobre todo, la forma de repartirlo. La relación del Estado y las autonomías se asemeja a la de una familia numerosa que tiene que repartir una herencia. Todos los herederos claman por el reparto que más les beneficie.

El debate suele cerrarse de la manera más práctica: el Gobierno no se rasca el bolsillo y pone más dinero para que las comunidades afronten las competencias cedidas. El último modelo, acordado en 2009, se cerró porque el Estado terminó poniendo 11.000 millones más para satisfacer las reclamaciones de todas las autonomías. Esa maniobra para contentar a todas crea un problema en el sistema: cada vez se necesita más dinero para contentar a todas y que ninguna salga perjudicada.

Pero esta vez el Ejecutivo de Mariano Rajoy no parece dispuesto

El sistema ingresa en la actualidad 20.000 millones menos que en 2008

to a ceder más recursos. Los ingresos tributarios apenas se sostienen pese a las innumerables subidas de impuestos y los gastos del Estado no frenan su escalada [el sistema recauda 20.000 millones menos que en 2008 cuando se negociaba el anterior modelo]. Además, el Estado apenas tiene ingresos para satisfacer sus enormes gastos cíclicos —el gasto en pensiones, prestaciones por desempleo e intereses crece sin parar y ya supone cerca de 200.000 millones de euros, el 20% del PIB y la mitad de todos los recursos del sistema—. "El problema al que nos enfrentamos ahora es que es-

tamos en recesión y sufrimos la caída de la recaudación. Es difícil que un nuevo modelo deje satisfecho a todas", dice el catedrático Carlos Monasterio.

Aunque el Ejecutivo de Rajoy aplaza el debate al último trimestre de 2014, cuando ya esté definida la nueva reforma tributaria que le permita obtener recursos adicionales, lo cierto es que el debate se centrará en la forma de repartir esos recursos. Se regularán los impuestos medioambientales, sucesiones y donaciones y patrimonio.

Pero sin más recursos del Estado, el Gobierno deberá buscar soluciones para que el sistema genere más ingresos. "Hay que redefinir el mapa fiscal", señalan una y otra vez desde el Ministerio de Hacienda. En este punto surge otro debate: ¿habría que ceder más impuestos a las comunidades?

Las autonomías ya cuentan con un amplio grado de corres-

pensabilidad fiscal. Pueden regular el tramo autonómico del IRPF (aunque solo tocan el tipo marginal máximo), además tienen la capacidad de gestión y normativa como el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITP y AJD), sucesiones y donaciones, patrimonio, impuestos sobre el juego, matriculación e hidrocarburos. "Habría que obligarles a ejercer la autonomía fiscal que tienen. Aunque no es fácil porque primero el Gobierno central tiene que establecer una reputación de dureza y convencer a las regiones de que no les va a sacar las castañas del fuego. Si no, seguirán haciendo lo mismo que hasta ahora, gastar más de la cuenta y luego pedir más dinero a Madrid en vez de subir impuestos".

Los expertos creen que habría que destacar la visibilidad fiscal de las autonomías. Todo el mundo sabe quién cobra el IVA, pero con los impuestos regionales no es así, dice Cuenca. Todos coinciden en que hay que aumentar la responsabilidad fiscal efectiva y no se oponen a que, por ejemplo, se establezca un tramo autonómico del IVA cuyo tipo se decida de forma colegiada. El debate político acentúa el sentido práctico del Gobierno. "No es un problema de gasto público. Es un problema de ingresos", aducen fuentes gubernamentales. "La cuestión no es si el actual sistema es justo o no, sino que hay menos dinero a repartir", añaden antes de zanjar: "¿Qué tengamos un modelo mejor que no guste a nadie. Pero que sea más eficiente".

ne mucho que ver con un miedo diferente al que fundamentó la nivelación plena en España: que la reunificación alemana supusiese un coste excesivo para los alemanes del oeste.

En definitiva, cada país tiene una historia que condiciona la solución que se le da al tema de la nivelación; y tan federal es EE.UU. como Australia. Por tanto, federalismo no conduce necesariamente a la no nivelación. La fórmula que prevalezca en España en el futuro dependerá de cosas como las preferencias dominantes entre los ciudadanos y las restricciones que impone el marco constitucional.

Personalmente, a mí me gusta la noción de la nivelación plena de las necesidades de gasto y por eso no estoy de acuerdo con la nivelación parcial o con la imposibilidad de

que exista reordenación en el ranking de territorios. Además, me parece que esta solución es la que mejor encaja con el bloque constitucional. Pero es verdad que si el CIS me preguntase sobre mis preferencias acerca de la redistribución y la identidad, le respondería que defendiendo la primera y que me siento tan gallego como español. Ciudadanos para los que la identidad autonómica sea dominante o exclusiva y lo que la redistribución sea menos importante (algo que suele estar positivamente relacionado con la derecha ideológica) lo verán de otra manera. Por eso entiendo y acepto que existan otras opiniones en materia de nivelación y financiación autonómica. Y por eso creo que los partidos políticos deben pensar bien qué posición defienden en el debate

ya abierto y que va a definir la España de las autonomías de las próximas décadas.

En todo caso, defender la nivelación plena y la posibilidad de reordenaciones es compatible con reclamar tres avances respecto al sistema actual. Primero, que se reconsidere el importe del cupo vasco y la aportación navarra, hoy claramente infraestimados. Segundo, que se calculen mejor las necesidades de gasto en cada territorio, como se hace en Australia: no podemos hacer gravitar el sistema sobre un concepto mal medido. Y tercero, que se eliminen las diferencias entre financiación per cápita y financiación por habitante ajustado.

Santiago Lago Peñas es catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Vigo.

Printed and distributed by: IMPRESORIAL
www.elpais.com.es 01770 4018 Imp. SUELSA
C/URRUTY 100 28014 MADRID (MADRID)