

La polémica sobre la financiación autonómica

El 'Estatut' pone a prueba a Zapatero

El Gobierno afronta un encaje de bolillos: tiene que satisfacer las demandas financieras de Montilla y, a la vez, contentar a los encrespados barones socialistas

A. BOLAÑOS / S. DEL ARCO - Madrid / Barcelona

EL PAÍS - España - 11-05-2008

El debate territorial condicionó el arranque de la primera legislatura de José Luis Rodríguez Zapatero y vuelve ahora a provocar roces con la oposición y, sobre todo, desavenencias mal disimuladas entre los socialistas. El presidente del Gobierno se dejó muchos pelos en la gatera para sacar adelante los nuevos estatutos y en particular, el catalán. Ahora, el desarrollo de lo que el Congreso de los Diputados y el Parlamento catalán aprobaron en el Estatut sobre financiación autonómica pone a prueba otra vez la estabilidad de su política. La Generalitat dio hace tres semanas el primer paso con la vista puesta en el calendario establecido en el Estatut, que fija el 9 de agosto como fecha tope para alcanzar un acuerdo sobre el nuevo sistema de "financiación bilateral". En aplicación del Estatut, reclama un aumento sustancial de los impuestos cedidos por el Gobierno. Y propone limitar a los gastos de salud, educación y asuntos sociales la transferencia de recursos a las comunidades con menos ingresos tributarios para que puedan prestar los mismos servicios básicos.

El Gobierno recibió con prudencia la propuesta catalana y ha subrayado su disposición a negociar un acuerdo antes de agosto. Pero casi todas las comunidades dirigidas por el PSOE rechazaron la idea catalana de limitar la aplicación del fondo que garantiza ingresos para la prestación

de servicios básicos. Y varias voces, con el ex líder socialista Felipe González a la cabeza, enfatizaron esta semana que la crisis económica aconsejaba aplazar la negociación para evitar abrir demasiados frentes políticos a la vez. Una sugerencia a la que el presidente catalán, José Montilla (PSC), replicó con contundencia ayer en este periódico al avisar de los riesgos de que Cataluña se distancie del proyecto político español si no se respeta el Estatut.

EL PAÍS ha consultado a 11 prestigiosos expertos sobre la materia. Apuestan por un nuevo sistema, pero mantienen discrepancias sobre la propuesta catalana.

Cambiar el sistema, sí, pero ¿cómo?

El deseo de reforma es unánime, pero las fórmulas, múltiples y opuestas

En los próximos tres meses, según marca el Estatuto catalán, el Gobierno y la Generalitat deberán acordar un nuevo modelo de financiación autonómica. Y, para el Gobierno, el éxito político de ese pacto depende de que la reforma de la financiación cuente a su vez con el respaldo de todas las comunidades autónomas.

El sistema en vigor fue respaldado en 2001 por todas las comunidades. También es unánime ahora el deseo de mejorarlo. Las necesidades de gasto de las comunidades se definieron a partir de la población de 1999. Y, pese a que ahora el padrón actualiza sus datos cada año, ese parámetro no se cambió. Todas las comunidades -Madrid y Valencia dicen haber perdido más de 5.000 millones-, insisten en que se utilice el dato real.

Para afrontar el aumento de gasto no reconocido por el actual sistema, todas las comunidades respaldarían también un aumento sustancial de los impuestos cedidos por el Gobierno a las autonomías. Las diferencias empiezan al definir las variables de reparto de los recursos. Las comunidades de mayor peso económico (Madrid, Baleares, Cataluña y Valencia) quieren que la población corregida por la inmigración y el más elevado coste de la vida sea el criterio esencial, frente a otras (Galicia, Castilla y León, Aragón), que ponen sobre la mesa otros factores (envejecimiento, dispersión territorial). Andalucía, que ha formulado su propia alternativa, incide en que se tenga en cuenta la población en edad escolar al repartir el dinero destinado a educación, la competencia más costosa.

Pero la discrepancia más radical se encuentra en la interpretación de los resultados que ha dado el sistema. El modelo, que en 2005 suministró 98.000 millones a las comunidades -el 70% de los presupuestos autonómicos, que se nutren también de otros fondos estatales y europeos-, aplica una garantía económica para que haya una prestación de servicios básicos similar en todos los territorios. Y, tras aplicar ese mecanismo, el llamado fondo de suficiencia, los recursos por habitante logrados por varias comunidades con menos ingresos tributarios superan los que logran las comunidades que generan más riqueza (Madrid, Cataluña o Baleares). Algo que no pasa en Alemania, el modelo de referencia de Montilla (véase cuadro).

Comunidades como Extremadura o Castilla y León argumentan que esa diferencia refleja el mayor coste de prestar servicios en sus territorios. Pero para Cataluña, que depende más del sistema al tener menos fondos

Europeos y no acceder al Fondo de Compensación Interterritorial, es una aberración.

El Ejecutivo de José Montilla entiende que hay un "exceso de nivelación". Es decir, que las autonomías con mayor capacidad fiscal transfieren demasiado dinero a las receptoras netas, hasta el punto de que disponen de menos recursos por habitante.

El Gobierno catalán quiere trasladar la progresividad fiscal que nadie cuestiona en la renta personal, a los territorios: Nadie pone en duda que las personas con más ingresos paguen más IRPF para que las que tienen menos recursos puedan acceder, en las mismas condiciones, a los servicios básicos. Pero tras cumplir con Hacienda, el rico, fruto de su mayor esfuerzo fiscal, sigue teniendo más renta que el pobre, éste no lo supera en recursos.

Por ese motivo, Cataluña, cuyas exigencias han sido determinantes en anteriores negociaciones, propone que la nivelación sea parcial y se limite a los servicios esenciales, un planteamiento que no resulta incómodo al Gobierno. Lo que ha levantado ampollas es la definición de esos servicios esenciales, que la Generalitat plantea limitar a salud, educación y servicios sociales y cuyo peso en porcentaje lo estima entre el 65% y el 75% de los recursos. La Comunidad Valenciana (PP) y Baleares comparten esta tesis. Pero el resto de comunidades del PSOE, o Castilla y León y Murcia (PP) exigen que en la nivelación entren todos los servicios.

La Generalitat insiste en que la solidaridad territorial se refuerce con fondos estatales fuera del sistema. Su otra gran exigencia, el aumento

de la cesión de impuestos (del 33% al 50% en el IRPF, del 35% al 50% en el IVA, del 40% al 58% en los impuestos especiales) levanta menos suspicacias.

1. ¿Hay que reformar el sistema actual? ¿Por qué?

No tiene en cuenta las nuevas necesidades

Los 11 académicos coinciden en la necesidad de reformar el modelo, porque no tiene en cuenta la evolución de las necesidades de gasto desde 1999, porque las comunidades tienen poca autonomía financiera y porque "ha generado una distribución territorial de recursos por habitante muy desigual", afirma José Sánchez Maldonado, catedrático de Hacienda Pública de Málaga. "No es convincente en equidad", añade Francisco Pérez, catedrático de Análisis Económico de Valencia. El motivo no es otro que un "deficiente cálculo" de las necesidades de gasto de las comunidades y las "modulaciones" introducidas en las negociaciones políticas para que ninguna región pierda recursos, coinciden Santiago Lago, profesor de Economía Aplicada de la Universidad de Vigo; Ángel de la Fuente, vicedirector del Instituto de Análisis Económico del CSIC y Francisco Pedraja, profesor de Economía Pública en la Universidad de Extremadura. "El resultado de esos ajustes es que perduran unas grandes diferencias de recursos per cápita, superiores al 25%, que no están justificadas por las distintas necesidades", apunta Pérez.

Núria Bosch, catedrática de Hacienda Pública de Barcelona, atribuye estas diferencias al mecanismo de nivelación y solidaridad, "el mayor fallo del actual modelo. Los resultados son arbitrarios y penalizan a las

comunidades que hacen mayor contribución fiscal. Autonomías con una capacidad fiscal un 35% por encima de la media, acaban con unos recursos por habitante un 18% por debajo. Y otras, con una capacidad un 33% inferior, logran, tras la nivelación, unos recursos per cápita un 24% superiores". Para Guillem López, catedrático de Economía Aplicada de la Pompeu Fabra, este sistema "ha contribuido a que emerja la España atrasada, pero a costa de asfixiar a las comunidades más avanzadas y de acabar generando dependencia de las regiones beneficiadas de la redistribución que se implantó".

El problema es que el modelo "es estático y las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de las comunidades evolucionan a ritmos diferentes. Esto ha perjudicado mucho a algunas autonomías, como Baleares, y ha favorecido a otras, como Asturias", asegura Julio López Laborda, catedrático de Economía Pública de Zaragoza. El efecto de la inmigración no está claro. "Las regiones con más extranjeros se olvidan de los beneficios que les han aportado, no sólo colaborando a crecimientos de su economía superiores a los de otras regiones, sino también por su mayor contribución vía tributos", sostiene Jesús Cervero, catedrático de Economía Aplicada de Valladolid.

El segundo gran problema del sistema es que "proporciona escasa autonomía financiera a las comunidades, y unas haciendas con tan grandes capacidades para decidir gastos deberían tener parecidas capacidades para obtener ingresos", explica José V. Sevilla, ex secretario de Estado de Hacienda y redactor de la ley de Financiación de las Comunidades Autónomas.

2. ¿Qué le parece la propuesta catalana?

El núcleo son los servicios a financiar

Los expertos coinciden en la conveniencia de aumentar la cesta de impuestos a las comunidades, pero discrepan sobre si la nivelación entre territorios debe ser parcial (como propone Cataluña) o total, como hoy. "La ampliación de tributos cedidos con capacidad normativa, es decir, mayor autonomía, es muy adecuada. La hacienda catalana debería poder financiarse totalmente con este tipo de impuestos, sin depender de ninguna transferencia de la hacienda central", sostiene José V. Sevilla, quien critica la "pretensión de condicionar unas políticas redistributivas que deben corresponder en exclusiva al Estado".

"Es preciso mejorar la financiación de la Generalitat catalana y creo que hay argumentos fundados para ello, pero eso se puede hacer sin alterar la lógica altamente cohesionadora del modelo", opina Santiago Lago. "¿Si Cataluña tuviese un nivel de renta per cápita como Andalucía o Extremadura, defendería la nivelación parcial?", se pregunta.

"En el acceso a los servicios públicos, la nivelación parcial propuesta es un objetivo razonable, pues contempla los más importantes [sanidad, educación y servicios sociales]. No tendría que representar una amenaza para el mantenimiento del compromiso de solidaridad interterritorial", señala Francisco Pérez (Valencia). "A mí no me gusta en un país con una cultura tan igualitaria, pero la nivelación parcial no es un disparate", señala De la Fuente. Este investigador, José Sánchez Maldonado, Jesús Cavero y Francisco Pedraja consideran que la nivelación parcial

"implicaría que los ciudadanos disfrutarían de distintos niveles de servicios en función de dónde residan".

Para Núria Bosch y Guillem López, en cambio, la propuesta catalana "reduce las distancias" entre los territorios, pero no invierte, como ocurre hoy, "las posiciones en términos de recursos por habitante", un salto que "no tiene lugar en ningún otro país".

3. ¿Cómo debería ser la nueva financiación autonómica?

Más autonomía y corresponsabilidad fiscal

Las autonomías gestionan el 22% de los ingresos, pero por sus manos pasa el 36% del gasto. El Estado, en cambio, tiene el 43% de los ingresos (sin la Seguridad Social) pero gestiona el 22%. El resto se lo reparten corporaciones locales y la Seguridad Social. "Hay que reforzar al máximo la capacidad de las comunidades autónomas para decidir sus propios ingresos. No sirven las simples participaciones en impuestos, dado que no proporcionan ninguna capacidad de decisión a las haciendas autonómicas. Debería estudiarse ampliar la nómina de los tributos cedidos con capacidad normativa y, en concreto, la cesión de la fase minorista del IVA", sostiene José V. Sevilla.

El objetivo es doble: que las comunidades "no tengan ya motivos para quejarse en el futuro ante el Gobierno de insuficiencia financiera", opinan Santiago Lago y José Sánchez Maldonado, y que las comunidades autónomas "acepten con todas las consecuencias sus responsabilidades

fiscales", destacan éste y Ángel de la Fuente. Es decir, que cada palo aguante su vela.

De la Fuente subraya la necesidad, en este sentido, de que "los ciudadanos perciban los distintos niveles de hacienda". O sea, que sepan a qué administración están pagando sus impuestos y lo que reciben a cambio de cada una de ellas.

La estabilidad del modelo también es una sugerencia de los académicos "para que no tengamos que estar permanentemente discutiendo sin referencias". Eso no quiere decir que sea estático, sino que se vaya adaptando a las cambiantes necesidades de las autonomías, fruto de la evolución de su capacidad fiscal y de su población.

Para conseguirlo es imprescindible antes una buena estimación técnica y objetiva -no política- de las necesidades de gasto de cada territorio, coinciden todos. El nuevo modelo deberá garantizar, además, la igualdad de acceso de todos los ciudadanos a los servicios públicos fundamentales, para no incidir en la calidad de vida de los ciudadanos.

Francisco Pérez y David Cantarero (Universidad de Cantabria) señalan también la conveniencia de "establecer verdaderos fondos de nivelación dinámicos que no desincentiven el esfuerzo fiscal de las regiones", combinados con nuevos mecanismos de desarrollo regional, como el Fondo de Compensación Interterritorial. Fondos de inspiración europea (como los estructurales) en cuanto a programación de prioridades, concentración, condicionalidad y evaluación.

Cantarero y Francisco Pedraja destacan la insolidaridad de los sistemas forales del País Vasco y Navarra. "El establecimiento de un sistema estable de nivelación se ve dificultado por el régimen foral que, a igualdad de competencias, produce unos resultados financieros muy favorable por su escaso compromiso solidario". "No son asumibles diferencias en términos per cápita de más del 75% respecto a la media común. El sistema foral debería incorporarse progresivamente al sistema común".