

TRIBUNA: DEBATE XAVIER VIVES

Una reforma necesaria

XAVIER VIVES 15/05/2005

Equidad, eficiencia, autonomía y responsabilidad son los principios en los que debería inspirarse el sistema de financiación autonómica. Y es en estos aspectos en los que debería mejorar. En primer lugar, existen disparidades importantes en la financiación por habitante en las distintas comunidades autónomas, y no se tiene en cuenta que tratar del mismo modo situaciones desiguales es injusto (por ejemplo, el gasto social en una comunidad depende del porcentaje de inmigrantes que residan en ella). En segundo lugar, las regiones más dinámicas, en el arco mediterráneo y Madrid, se han visto tradicionalmente perjudicadas tanto en financiación por habitante como en inversión pública - corregida posteriormente en este último caso para Madrid-. Euskadi y Navarra han sido favorecidos por el sistema del cupo. Hay indicios, además, de que la utilización de la inversión pública como mecanismo de igualación regional ha ido demasiado lejos en España, disminuyendo así las posibilidades globales de crecimiento. Cataluña ha sufrido un déficit histórico de inversión pública en infraestructuras, induciendo cuellos de botella en el crecimiento de la región. Los numerosos peajes en las autopistas catalanas son un recordatorio de la situación. Este déficit no solamente perjudica a los ciudadanos de Cataluña, sino que también disminuye las posibilidades de redistribución a través del sistema impositivo general. Finalmente, el sistema actual no promueve la responsabilidad de las comunidades autónomas al no emparejar de forma coherente su capacidad de gasto y de ingreso. Una comunidad autónoma puede caer en la tentación de gastar más y después pedir dinero al Estado, evitando así una impopular subida de impuestos.

El sistema para abordar los problemas descritos de acuerdo con los principios de equidad, eficiencia, autonomía y responsabilidad ya está inventado y se llama federalismo fiscal. El Estado, con los impuestos federales, paga los servicios comunes (como defensa y relaciones exteriores) y garantiza un mínimo de prestaciones (en sanidad y educación, por ejemplo) para todas las comunidades. A partir de aquí, las comunidades recaudan sus impuestos y gastan libremente para mejorar los servicios a sus ciudadanos. Este sistema hace compatible garantizar un nivel mínimo de servicios públicos para todos los ciudadanos del Estado a la vez que permite que las comunidades puedan diferenciar su oferta y adaptarla a las necesidades de sus ciudadanos. Esto se hace de forma responsable dado que requiere ajustar la presión fiscal. El sistema garantiza, por tanto, un equilibrio entre equidad y eficiencia, y requiere que los impuestos federales no sean muy elevados para dejar margen a que las comunidades establezcan sus impuestos.

La propuesta del tripartito en Cataluña se puede interpretar en la tradición federal de países como Canadá o Alemania. Aunque quizás en algunos aspectos también se pueda dar una interpretación confederal más cercana al cupo foral. En cualquier caso, tiene implicaciones políticas profundas puesto que apunta hacia una concepción federal del Estado. Sin entrar en los aspectos políticos, quisiera destacar algunos elementos de la propuesta que pueden contribuir a la necesaria reforma del sistema de financiación, avanzando hacia un sistema de federalismo fiscal. El primero consiste en aumentar la capacidad normativa de las comunidades autónomas en materia impositiva. Esto se podría hacer con impuestos compartidos o cedidos, aumentando la autonomía financiera y permitiendo diferenciar los servicios prestados a los ciudadanos junto con la responsabilidad en obtener los ingresos necesarios para ello. El segundo supone mantener mecanismos de nivelación para asegurar la solidaridad entre territorios. Así, una comunidad recibirá una transferencia de nivelación cuando los tributos cedidos y/o compartidos no sean suficientes para financiar el nivel de servicios que se garantiza para todas las comunidades. Las transferencias globales sólo estarían limitadas por el mantenimiento del *ranking* de orden de renta *per cápita* de las comunidades antes de la nivelación. Este aspecto puede discutirse, pero parece razonable y no debería ser muy restrictivo. Los mecanismos de cohesión territorial deberían quedar claramente establecidos y ser transparentes. En todo caso, a partir del mínimo garantizado, mejores servicios públicos requerirían

más esfuerzo fiscal para cada comunidad. El tercer elemento a considerar es que el Estado se comprometa a compensar a las comunidades si introduce cambios legislativos que aumenten sus gastos o minoren sus ingresos. El último elemento a tener en cuenta es que se consideren cláusulas de salvaguarda para evitar la penalización de las regiones más dinámicas económicamente en lo que se refiere a la inversión pública del Estado. En la propuesta del tripartito se establece que la inversión del Estado en infraestructuras en Cataluña refleje su peso en el PIB, compensando además el déficit histórico acumulado.

La propuesta abre un debate necesario para la reforma del sistema de financiación de las autonomías y plantea soluciones desde la perspectiva de Cataluña. No tiene que asustar su discusión amplia apuntando a esquemas de tipo federal. Hay que aprovechar la ocasión para sentar las bases de un sistema de financiación autonómica eficaz y justo. Esto ayudaría a liberar el potencial de crecimiento de las distintas comunidades autónomas permitiendo más responsabilidad y diversidad, manteniendo la equidad. Una idea básica es que hay que cuidar y no castigar a los motores económicos de un país. En este sentido, el agravio percibido de forma generalizada en Cataluña debería ser interpretado como una señal fuerte de que hay que mejorar sustancialmente el modelo de financiación. En la reforma de la financiación autonómica nos jugamos en parte poder hacer frente de manera adecuada a los retos de la globalización y poder atender las necesidades sociales mediante los mecanismos de redistribución generales. Es la hora de que las instituciones políticas, a través del diálogo civilizado, estén a la altura de este reto.

© Diario EL PAÍS S.L. - Miguel Yuste 40 - 28037 Madrid [España] - Tel. 91 337 8200
© Prisacom S.A. - Ribera del Sena, S/N - Edificio APOT - Madrid [España] - Tel. 91 353 7900