

F. Rafael Campalans – 3 juny 2015. Guió – notes-Montserrat Colldeforns

1

Plantear la financiación de las CA en España significa conjugar dos cuestiones distintas pero intrínsecamente relacionadas:

1. La posibilidad de construir una España federal
2. El alcance que puedan tener las políticas redistributivas en España

Proponer que las propuestas de financiación tienen que hacerse desde el marco y la visión de una hacienda federal. No es imprescindible esperar a un cambio constitucional para avanzar significativamente.

2

Tres cuestiones previas

1. Reconocer que el sistema del 2009 ha fracasado (excepto en un aspecto). Podemos constatar el rechazo y la insatisfacción generalizada en relación al sistema de financiación del 2009
2. Es imprescindible compartir un diagnóstico sobre las causas de esta insatisfacción, que es fundamental para plantear propuestas que puedan ser apoyadas por una mayoría.
3. También es imprescindible ponerse de acuerdo, o por lo menos tener un planteamiento común sobre el significado del “principio de solidaridad entre CA” (Art. 2 CE) y su relación con los Servicios Públicos Fundamentales del Estado del Bienestar.

2.1

Las razones de la insatisfacción, sobre las que existe un amplio consenso (*en la casi totalidad de los expertos académicos y parte de los políticos*). En especial:

- No ha proporcionado más recursos.
- No resuelve las diferencias de financiación – arbitrarias, puesto que no siguen ningún criterio racional y consistente para todas las CA
- Es más complicado y opaco que nunca. La cualidad democrática de las instituciones queda severamente afectada.

2.2

Diagnóstico (*4 causas que se han reforzado mutuamente*)

- 1ª. La estructura del propio sistema de financiación (*fallos graves porque “casi nada es lo que parece”; ejemplo el Fondo de Garantía es irrelevante a todos los efectos*)

El sistema 2009 tiene los elementos necesarios para ser considerado un sistema federal: reparto de los impuestos, mecanismo de nivelación y unos complementos del Gobierno Central.

Sin embargo, y esto es lo importante, la estructura es federal solo en apariencia: las reglas de funcionamiento son tales que estos componentes desaparecen y el resultado es que opera la misma lógica anterior (*la de todos los años, desde su comienzo en los 80s*) cuyo fundamento es el reparto del gasto, (*no del ingreso*) y en el que la cifra determinante es la asignación inicial de recursos a cada CA, y en la que los impuestos juegan el papel de cantidades a cuenta.

Precisamente la asignación inicial de recursos, la llamada “necesidad de gasto” es la que mantiene el “status quo” del pasado, y es el origen, de las diferencias de financiación. (A pesar de las repetidas aproximaciones al criterio poblacional aplicado en las distintas revisiones

- 2ª. La crisis económica

Supone una disminución de los recursos tributarios sin precedentes de todas las AAPP, aunque la caída en la recaudación de los tributos cedidos a las CA es aún mayor. (*La aportación de 11.000 M de € con el nuevo sistema 2009 evitaron una caída catastrófica*)

Los gastos de las CA, mayoritariamente ligadas a los servicios del estado del bienestar y con una estructura de costes muy intensiva en trabajo son difíciles de reducir. Aumento notable de los problemas financieros. Déficit y deuda crecientes. Con consecuencias importantes en los problemas de liquidez.

La incidencia de la crisis es mayor en aquellas CA con una peor financiación relativa casi permanente (València, Balears, Murcia, Catalunya, y en cierta medida Andalucía y Castilla La M.) Mayor deuda

La crisis pone de manifiesto claramente – con consecuencias sobre las personas (y su comportamiento político) - las disfunciones del sistema.

- 3ª Las políticas frente a la crisis

Exigencia de una reducción drástica del déficit y la deuda.

Primer período de aumento de impuestos (tipos IVA e IIEE, del que no se aprovechan las CA pero aumentan costes) y uno segundo directamente de disminución del gasto. (y de nuevo aumento de impuestos (PP) – IRPF e IVA

El PP ha aplicado a las CA unos objetivos de déficit y deuda a todas luces excesivos y desproporcionados (*tienen realmente tanto margen de maniobra?*) Entre 2010 y 2013 las CA han realizado el 56 % del ajuste total de gasto público en España.

Política de Estabilidad Presupuestaria y Leyes relacionadas

Ha modificado sustancialmente el marco de comportamiento de las CA: además de la LOFCA (modificada) y la Ley del 2009, se **añaden** la “Ley orgánica de estabilidad presupuestaria y Sostenibilidad financiera” del 2012 (y sus leyes complementarias.)

El cierre de los mercados financieros para las CA ha permitido que el Gobierno Central sea el único proveedor de liquidez. Esta posición dominante se refuerza con el hecho de ser el recaudador principal de casi todos los Recursos tributarios de las CA de Rc.

Ello le permite generar préstamos a las CA de las cuales tiene asegurado el pago de intereses y el retorno del principal puesto que las descuenta de las transferencias por los impuestos que recauda por su cuenta. (*En tres años 2012-14 ha “prestado” un mínimo 93.000M€ a las CA. 2015: 38.900 M€*)

Son préstamos sujetos a un fuerte control e intervención en la gestión económica y fiscal de las CA

Además de dichos límites al déficit y la deuda (estabilidad presupuestaria) ha impuesto:

Regla de gasto. Una general y otra específica para el gasto sanitario. (*Se acaba de aprobar en las Cortes el pasado 28 de mayo*)

Condiciones en relación al periodo medio de pago a proveedores

Condiciones de “prudencia financiera”

Desde el punto de vista político significa una pérdida de autonomía financiera muy acusada y sin precedentes.

4ª El comportamiento ideológico-político de los partidos gobernantes

Seguidismo de la visión dominante en la UE que acentúa las políticas de liberalización económica, y modificación, por la vía indirecta, del modelo universalista del estado del bienestar, (visión compartida por CiU y PP)

En el plano territorial pasa por abonar la visión de las CA “como una ineficaz estructura de tensión, rivalidad territorial y gasto que alimenta élites locales políticamente egoístas y solo preocupadas por sus intereses particulares”. Y en algunos casos (también imitando a algunas actitudes de la UE) abonando la visión de que son las CA las que han creado el déficit y la deuda y por lo tanto la crisis.

Dejades de responsabilidades políticas para resolver conflictos.

“Soluciones” orientadas a la recentralización y el control de las CA y a la reducción del sector público. (“Revisión título 8 CE)

2.3

Servicios Públicos Fundamentales y Solidaridad interterritorial.

De la STC sobre el EAC puede “decantarse” que la solidaridad interterritorial se manifiesta en dos ámbitos: uno, el relacionado con la garantía de un nivel mínimo de financiación de los SPF (definidos posteriormente en la Ley como los de salud, educación y servicios sociales esenciales) y dos, el relacionado con las actuaciones (del GC) para “converger” en nivel de desarrollo económico.

(FJ 134 de la STC 3/2010.. “Principio de solidaridad que se instrumenta a través de los mecanismos de nivelación (art. 158.1 CE) y de solidaridad interterritorial (art. 158.2 CE)”.)

En España el primer ámbito ha sido olvidado - hasta el 2009 - y el segundo ha sido incorporado “en exceso” y de manera diferente al sistema de financiación desde sus inicios.(Es una de las causas de las actuales diferencias en financiación)

Defender que las transferencias interterritoriales para financiar el EB – en las competencias de las CA - son el mecanismo de nivelación relevante, pero que los instrumentos para converger en nivel de desarrollo económico deben quedar fuera de esta esfera. Lo cual no significa que no deban existir ni que no sean importantes.

PROPUESTAS: del “sistema de FA” a una “Hacienda Federal”

Precisa de convicciones de base compartidas.

Convencimiento de que sin autonomía financiera no puede haber autonomía política. Y ser consecuente

Adoptar una visión para el conjunto de España: (Reconocimiento de la interdependencia: Conferencia de presidentes y CPFF). De hecho ha fallado TODOS los mecanismos de coordinación y el PP ha optado por la imposición vía los hechos

El punto de partida son los ingresos tributarios.

Consenso respecto al tipo de hacienda federal que se persigue a medio plazo.

Principio de Suficiencia para el conjunto de las competencias de las CA.

Conlleva el “reparto” de los ingresos tributarios. (Distribución vertical de los ingresos tributarios entre AAPP).

- Capacidad normativa (*Limitada en las bases. Coordinación y/o mínimos comunes – evitar competencia fiscal*) y de gestión de los ingresos tributarios asignados. Consorcio tributario. (Podría considerarse la separación total de los impuestos?)
- Principio de Solidaridad. Regla de nivelación de los ingresos. (*Ejemplos: Alemania, Canadá*)(*Nivelación total o parcial?: el límite a la igualación total es la igualdad de recursos por habitante, no la “hipersolidaridad”*)
 Dos principios operacionales: a) igualdad en la financiación de los SPF del estado del bienestar (los que cubren los riesgos básicos a los que se enfrentan las personas y b) ordinalidad del conjunto de recursos finales de cada CA: que las CA que contribuyen no pierdan posiciones en la ordenación de recursos por habitante real.
 Nivelación con cargo total o parcialmente a los recursos tributarios de las CA y/o también del GCentral. (Relacionado con la asignación vertical de ingresos)
- Las transferencias territoriales orientadas a la convergencia del crecimiento económico (reequilibrio territorial) deben quedar fuera de este cómputo.

La aportación decisiva del “sistema 2009” es que facilita este enfoque, puesto que ha introducido los elementos relevantes.

Adoptar la estrategia de establecer primero el tipo y características de hacienda federal al que se quiere llegar y el horizonte temporal (razonable) para su consecución. *Puesto que supone una reconducción de las haciendas central y autonómicas. Ha de haber una senda “suave” de ajuste. Hasta ahora hemos hecho lo contrario: establecer unas cifras de gasto para el año cero, unas reglas de funcionamiento y ver qué pasa - con dos años de retraso.*

Algunas dificultades adicionales

- Competencias no homogéneas de las CA (cuestión predominantemente técnica; de mayor importancia relativa en Catalunya)
- Las diferencias Forales / régimen Común. (problema únicamente político: cómo cambiar el cálculo del Cupo Vasco y de la aportación de Navarra) (que no necesariamente el concierto). Coherencia política del discurso de los grandes partidos. Difícil
- Déficit y deuda en la situación actual (problema técnico y político)

Imposibilidad de prescindir por ahora del recurso al déficit y por lo tanto al aumento (controlado) de la deuda. Hacerlo dentro de las limitaciones que suponen nuestra pertenencia a la UE y la Zona Euro.

Supone que lo que se “reparte” no son solo los impuestos sino “impuestos + el déficit conjunto acordado en el marco de la UE”. (El mecanismo de nivelación sigue aplicándose pero solamente para los ingresos tributarios).

Que el Estado se haga cargo de la deuda (toda o en parte) significa reconocer que los objetivos de déficit del pasado estaban mal distribuidos. La deuda del conjunto de las AAPP no variaría. (Sí la carga de intereses y amortización futuras)

.....

Consecuencias para las propuestas políticas concretas.

1. Cambio de perspectiva:
 - Construir la hacienda federal, no establecer un sistema de FA
 - Asignar ingresos (no gastos)
 - Simultáneamente debe establecerse un objetivo de nivelación de los ingresos.
2. Objetivo mínimo: Una Hacienda Federal que asegure la convergencia en justicia social para todos los ciudadanos
 - Postular igual acceso a los servicios públicos fundamentales del Estado del Bienestar (competencia de las CA) igual para todos

3. Devolución a las CA del poder político que el PP les ha arrebatado
- Reelaborar las leyes de estabilidad presupuestaria y relacionadas
 - Sustituir la injerencia por la transparencia y la imposición por el respeto

De forma inmediata:

- Incorporar el 25 % del IVA recaudado por el GC al E bienestar a través de las CA (14.000 M€/año) (a incorporar posteriormente en la distribución de los ingresos tributarios del sistema) (estimación hecha a partir del volumen del FLA y similares desde el 2012)
- Consorcios tributarios (CA que así lo deseen y así se prevea en su Estatuto).