

Nota sobre la propuesta de reforma del Sistema de Financiación Autonómica (SFA)

Entidades firmantes:

Barcelona Global, Cercle d'Economia, Col·legi d'Economistes de Catalunya, Femcat, Fira de Barcelona, Foment, Pimec, RACC y 13 Cambres de Catalunya: Cambra de Barcelona, Cambra de Girona, Cambra de Lleida, Cambra de Tarragona, Cambra de Terrassa, Cambra de Sabadell, Cambra de Manresa, Cambra de Sant Feliu de Guíxols, Cambra de Palamós, Cambra de Reus, Cambra de Tortosa, Cambra de Tàrrega y Cambra de Valls

Resumen

La propuesta de nuevo modelo de financiación presentada por el Gobierno de España representa una mejora importante respecto al modelo actual, aunque no puede considerarse suficiente, ya que solo da respuesta a algunas de las demandas planteadas por las entidades firmantes en la nota del 5 de marzo de 2024. Todas las mejoras del sistema, lideradas siempre desde Cataluña, han sido graduales y acumulativas. Esta propuesta constituye un punto de partida para alcanzar mayores niveles de justicia y transparencia en la financiación territorial, aunque se encuentra alejada de las cuotas de autogobierno a las que Cataluña aspira.

Los años transcurridos desde 2014, cuando correspondía reformar el modelo, y la tensión sobre los servicios públicos esenciales que prestan las comunidades autónomas, imprimen un sentido de urgencia y aconsejan aprovechar la ventana de oportunidad que abre el trámite parlamentario para profundizar en la reforma del sistema. **Celebramos que finalmente se inicien los trámites parlamentarios para reformar un modelo de financiación obsoleto y urgimos a los partidos catalanes a trabajar conjuntamente para garantizar que los avances que se obtengan se consoliden en el futuro.** En la presente nota se realiza una valoración de los principales puntos de la propuesta y se plantean algunas vías de mejora.

I. Valoración del contenido de la propuesta

- Suficiencia financiera y desequilibrio vertical.** El nuevo sistema reduce el desequilibrio vertical (la distribución de recursos entre el Estado y las comunidades autónomas en favor del primero) acumulado a lo largo de los últimos años, como consecuencia de una mayor cesión de participación en los tributos por parte del Estado. Mejora, por tanto, la suficiencia financiera del conjunto de las comunidades autónomas (la capacidad para hacer frente a los gastos con sus propios recursos), que dispondrán de más recursos para atender la financiación del gasto asociado a sus competencias, tanto sociales como productivas. Aunque no puede afirmarse que la suficiencia financiera de la Generalitat quede plenamente garantizada con la propuesta, supone un avance en la dirección correcta. Para evitar que este desequilibrio vertical pueda repetirse en el futuro, es necesario introducir mecanismos de revisión no discrecionales, que se apliquen transcurridos cinco años desde su puesta en marcha.
- Transparencia y justicia.** La eliminación del fondo de suficiencia global y de los fondos de convergencia (fondo de cooperación y fondo de competitividad) mejora la transparencia del sistema y reduce la discrecionalidad de la administración central a la hora de dotar de recursos al sistema de financiación autonómica y distribuirlos entre las distintas comunidades. Al mejorar la predictibilidad del flujo de fondos disponibles, también debería mejorar la capacidad de planificación y gestión presupuestaria de las comunidades autónomas. El nuevo sistema favorece a las comunidades autónomas perjudicadas por el modelo anterior, entre las que se incluyen Cataluña, Murcia y la Comunidad Valenciana. Al mismo tiempo, la eliminación de estos fondos permite que el sistema sea más justo al reducir la dispersión en el volumen de recursos per cápita que recibe cada comunidad autónoma.

3. **Capacidad de gestión y corresponsabilidad fiscal.** Una de las principales disfunciones del sistema actual son los pagos a cuenta del Estado a las comunidades autónomas (los llamados anticipos), basados en previsiones de recaudación que posteriormente se ajustan en función de la recaudación real. Este sistema puede generar importantes dificultades de tesorería a las comunidades autónomas. La posibilidad de eliminar el sistema de anticipos en favor de un modelo que permita a las comunidades recibir la recaudación en tiempo real refuerza la capacidad de gestión presupuestaria y, sobre todo, supone un paso en la línea de fortalecer los mecanismos de corresponsabilidad fiscal del sistema, una de las demandas clave de la nota de marzo de 2024.
4. **Redistribución y solidaridad.** El principal mecanismo de redistribución de recursos entre comunidades autónomas sigue siendo similar al del modelo anterior, pero se modifica el concepto de población ajustada con el objetivo de reflejar determinadas necesidades de gasto según las características de la población de cada comunidad, especialmente en lo que respecta a la sanidad y la educación. En cambio, se introducen nuevos criterios de ajuste que son discutibles (en especial, los denominados costes fijos) y, sobre todo, se sigue sin tener en cuenta el coste de la vida para asegurar que la capacidad de compra de las asignaciones recibidas sea similar en cada territorio. La no incorporación del coste de la vida como criterio de ajuste constituye una carencia importante del nuevo sistema. Implica que, con recursos nominalmente similares, la capacidad real de prestar servicios públicos puede diferir significativamente entre territorios y, por tanto, reduce la capacidad efectiva de garantizar la igualdad de acceso a los servicios públicos. Aunque podría argumentarse que la aplicación de este principio podría favorecer en exceso a las comunidades de mayor renta en detrimento del resto, en la práctica el nuevo modelo limita esta posibilidad mediante un fondo vertical que redistribuye los recursos tomando como referencia la comunidad autónoma más beneficiada.
5. **Ordinalidad.** En conjunto, además de mejorar la coherencia y la justicia del sistema, con la información disponible parece que la nueva propuesta respeta el principio de ordinalidad para Cataluña, calculado con población ajustada, al menos para el ejercicio 2027 (es decir, que las comunidades que más recursos generan para el sistema de financiación no pierdan posiciones relativas en recursos por habitante ajustado tras la redistribución). Aunque la lógica de la propuesta se construye en torno al principio de población ajustada y este es el criterio adecuado para evaluar el cumplimiento de la ordinalidad en el marco del nuevo modelo, cabe señalar que no se cumpliría en términos de población real (según el padrón). Finalmente, es necesario procurar que la ordinalidad por habitante ajustado siga cumpliéndose más allá de 2027. Dado que el nuevo modelo no lo garantiza, este debería ser uno de los ámbitos prioritarios de mejora a tener en cuenta.
6. **Déficit fiscal.** El modelo de financiación autonómica, actual o futuro, es responsable solo de una parte del déficit fiscal de Cataluña con el sector público central. Otros factores, como el gasto territorializado del Estado, independientemente del modelo de financiación, son tanto o más importantes. La mejora de 4.686 millones de euros en 2027 para Cataluña anunciada por el Gobierno contribuirá a una reducción de este déficit. No obstante, es importante destacar que estas mejoras, aunque graduales, son también acumulativas. Por tanto, el nuevo modelo apunta correctamente hacia una mayor justicia y transparencia en la distribución de los recursos, que debería mantenerse y profundizarse en el futuro. En este mismo sentido, reiteramos, como ya hicimos en la nota de marzo de 2024, la importancia de que el Estado publique periódicamente las balanzas fiscales con las comunidades autónomas, con datos oficiales y metodologías contrastadas. A pesar de las dificultades metodológicas y de que las balanzas abarcan aspectos más allá de la financiación territorial, se trata de un ejercicio de transparencia necesario.

7. **Inversiones.** Aunque no forman parte del modelo de financiación, aumentar las inversiones del Estado en Cataluña, en línea con su peso en el PIB y su condición de motor económico del conjunto del Estado, es una vía igualmente efectiva que contribuye simultáneamente a la reducción del déficit fiscal y a la mejora del progreso y el bienestar del país. La situación de las infraestructuras catalanas es crítica, como pone de manifiesto la actualidad, evidenciando un déficit acumulado de infraestructuras por un valor similar al presupuesto anual de la Generalitat. Cabe recordar que, con los últimos datos comparativos disponibles por comunidades autónomas, Cataluña vuelve a ser en 2023, por tercer año consecutivo, la comunidad con el grado de ejecución más bajo de la inversión total del Estado. El porcentaje medio de ejecución en Cataluña en el período 2015-2023 ha sido del 55,6%, una cifra considerablemente inferior a la media del conjunto del Estado (72,6%). Más allá de la nueva propuesta de SFA y desde una perspectiva amplia de la financiación territorial, es necesario insistir en la importancia de asegurar una mayor correspondencia entre las inversiones presupuestadas y ejecutadas por la administración central y el peso económico de cada comunidad autónoma. Es conocido que en los últimos años esta correspondencia ha sido muy baja en Cataluña y es necesario ponerle remedio. La creación de un consorcio de inversiones entre la administración central y la Generalitat para asegurar el máximo volumen, eficiencia y coordinación en la planificación y ejecución de estas inversiones podría ser un instrumento de gran utilidad para corregir estos déficits pasados. También es necesario reclamar que se retome la difusión periódica de los datos de inversión del sector público central con desagregación territorial por comunidades autónomas, a través de los canales oficiales abiertos al público.
8. **Singularidad.** En la nota de marzo de 2024, las entidades proponíamos corregir las deficiencias del sistema actual mediante un nuevo modelo de financiación, ya fuera un modelo federal, un pacto fiscal o una profunda reforma del actual. Claramente, la propuesta presentada por el Gobierno se inscribe dentro de la lógica de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Dicho esto, conviene poner en valor algunos aspectos del nuevo modelo que pueden desarrollarse de manera diferenciada en Cataluña:
 - a) Se abre la puerta a que las comunidades autónomas, y en particular Cataluña, avancen en la gestión, recaudación, liquidación e inspección de los impuestos a través de sus propias agencias tributarias (la ATC en el caso de Cataluña), aunque no se concrete en la propuesta. Este es un paso fundamental para avanzar en la ineludible necesidad de dotar al sistema de mayor corresponsabilidad fiscal, y era una de las principales demandas de la nota de marzo de 2024. Este paso no es sencillo y debe hacerse correctamente, garantizando la máxima eficiencia posible para asegurar el buen funcionamiento conjunto del sistema de recaudación fiscal y minimizar el coste de puesta en marcha de estas nuevas infraestructuras fiscales. Cabe recordar que el Estatuto de Cataluña (art. 204) ya contempla la posibilidad de establecer fórmulas de coordinación entre administraciones tributarias para la gestión de los tributos.
 - b) Se abre la puerta a que las competencias no homogéneas (muy relevantes en el caso de Cataluña) se financien mediante una participación adicional en el IVA en lugar de transferencias puntuales como hasta ahora. Este es otro paso fundamental para dotar al sistema de mayor predictibilidad y evolucionar hacia un modelo basado en los ingresos y no en el gasto, clave para avanzar hacia la corresponsabilidad fiscal.

II. Dos apuntes importantes

1. Podría parecer, y a menudo los responsables políticos lo olvidan, que la nueva propuesta solo tiene ventajas y no tiene impacto sobre el déficit público. Evidentemente, no es así. El aumento de recursos hacia las comunidades autónomas, necesario y bienvenido, debe financiarse, y solo hay dos formas de hacerlo: que la Administración Central ajuste de forma significativa el gasto o que aumente los ingresos, ya que desde una perspectiva a medio plazo no existe margen para incrementar el déficit público del conjunto de las administraciones públicas.

Una vía de financiación del nuevo sistema, sin incrementar la presión fiscal ni incurrir en déficit, sería destinar a este fin aquella parte de los aumentos de recaudación tributaria de los últimos años que se sitúa por encima de la tendencia prevista. Resulta razonable hacerlo cuando existe un importante desequilibrio vertical entre el Estado y las comunidades autónomas que debe corregirse. No obstante, también es muy importante que la Administración Central realice un esfuerzo de ajuste del gasto, ya que, en ausencia de medidas, podría producirse un aumento del déficit estructural cercano al 1% del PIB. Asimismo, es necesario que las administraciones autonómicas utilicen de forma eficiente los nuevos recursos que recibirán, priorizando aquellas políticas —incluidas las de cohesión— que permitan un mayor crecimiento económico y una reducción de las desigualdades. En cualquier caso, la falta de una auténtica corresponsabilidad fiscal por parte de las comunidades autónomas dificulta que el debate sobre el necesario ajuste de las cuentas públicas en España se produzca de manera constructiva y responsable.

2. A pesar de la reducción del desequilibrio vertical que beneficia a todas las comunidades autónomas de régimen común, se mantiene la diferencia respecto a las comunidades de régimen foral, tanto en lo relativo al volumen de recursos per cápita del que disponen (mucho más elevado) como en la contrapartida de esta situación, es decir, su contribución a los gastos comunes y a la solidaridad entre territorios. Mientras se mantengan estas diferencias, persistirá la tensión en la financiación territorial y la legítima aspiración de las comunidades de régimen común a que el trato sea igual en toda España, aunque puedan subsistir sistemas de base diferentes.

III. Conclusión

La nueva propuesta de financiación autonómica debe entenderse como un punto de partida que supone una mejora respecto al modelo vigente, pero que resulta insuficiente en determinados aspectos que deberían desarrollarse si se quiere dar respuesta a las reivindicaciones históricamente planteadas desde Cataluña. Se trata, además, de una propuesta extensible al conjunto de las comunidades autónomas de régimen común, todas ellas potencialmente beneficiarias.

No se entienden, en este sentido, muchas de las críticas formuladas a la propuesta basadas en el hecho de que esta surja de un pacto entre partidos catalanes y el Gobierno central. Esto ha sido así en casi todas las revisiones del SFA. Lo que debe discutirse es el contenido de la propuesta, no su génesis. Y el trámite parlamentario que ahora debe iniciarse debería ser una buena oportunidad para hacerlo. **Urgimos a los partidos catalanes a trabajar conjuntamente para mejorar el modelo propuesto y garantizar que los cambios se consoliden en el futuro.**