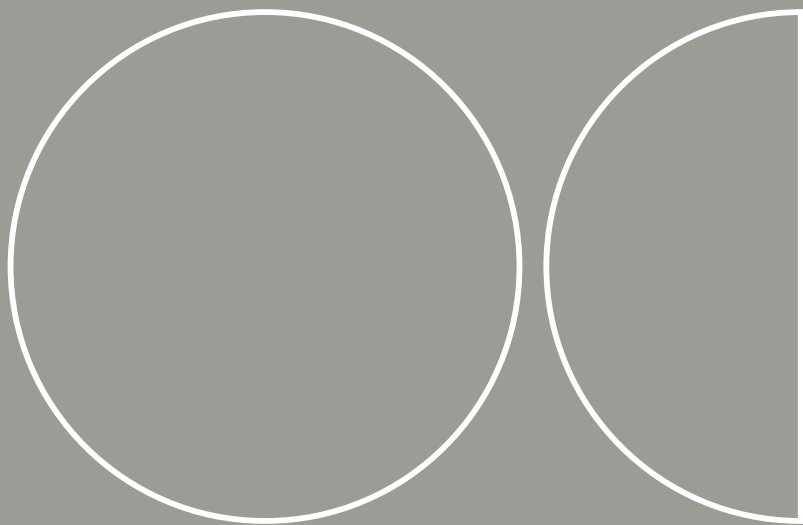


L'opinió del Cercle

La reforma del sistema de financiación: una oportunidad social, económica y política



L'opinió del Cercle

**La reforma del sistema
de financiación:
una oportunitat social,
económica y política**

Marzo 2025

Resumen ejecutivo

El sistema de financiación autonómica, que se aprobó en 2009, caducó en 2014. Esta situación anómala no es inocua: va oxidando el funcionamiento del estado de las autonomías. Ahora, después de una década de retraso, existe la voluntad política de encarar su reforma. No es una cuestión coyuntural ni de parte. Tanto los gobernantes como los expertos son conscientes de que el modelo actual y caducado no funciona y de que esta disfunción tiene consecuencias políticas, económicas y sociales. La conciencia de este problema se ha puesto de manifiesto nuevamente a raíz de la propuesta del Gobierno central de condonar parte de la deuda a las administraciones autonómicas. Varios presidentes de formaciones políticas diferentes han vinculado la excepcionalidad de esa medida con la necesidad de sacar adelante una reforma del sistema.

En 2018 el Cercle d'Economia hizo una propuesta de reforma elaborada por un equipo de expertos. Sabíamos que este debate puede parecer solo técnico, pero tenemos el convencimiento de que se trata de un elemento crucial para el día a día de la ciudadanía: el diseño del sistema determina los recursos disponibles para financiar los pilares del estado de bienestar. Ahora, por fin, ha empezado la discusión política sobre su reforma. Ni se puede aplazar, ni se puede desaprovechar la oportunidad. Solo se podrá avanzar si se mantiene una actitud constructiva. El autogobierno de Cataluña podrá dar un salto adelante y, a su vez, todas las CC. AA., sin excepción, deberían salir reforzadas de ello, como también el mecanismo de solidaridad entre ellas. Esta actitud reformista es la que históricamente ha mantenido el Cercle. Desde esa misma posición, hemos elaborado esta nota.

Una reforma que trasciende el ámbito económico

El sistema de financiación autonómica responde a un modelo de país y a una apuesta por la robustez del estado de bienestar. Las comunidades autónomas emplean los recursos obtenidos a través del sistema para realizar su gasto en prestaciones fundamentales: educación, sanidad y protección social. Por eso, es esencial que garantice los recursos para lograr en todo el país unos niveles de provisión de estas prestaciones de calidad similar acordados colectivamente. Si no los garantiza, el estado de bienestar lo sufre. Y quien primero paga las consecuencias de ello son los colectivos más vulnerables.

En 2022 el gasto en esas partidas representó 155.000 millones. Es casi una cuarta parte del gasto total consolidado del conjunto de administraciones públicas y más del 11 % del PIB. En un contexto exigente como lo es el nuestro, caracterizado por el envejecimiento de la población, el aumento de los flujos migratorios y los desafíos educativos asociados al cambio tecnológico, ese gasto debería haber ganado importancia con el tiempo. Pero no ha sido así. En relación con el gasto del conjunto de administraciones públicas, el peso del gasto de las CC. AA. en los servicios fundamentales se ha mantenido en los últimos años casi un 1 % por debajo de 2009, cuando se diseñó el sistema actual. El peso del gasto corriente de la Administración central, en cambio, ha aumen-

tado en dos puntos. El modelo actual ha llegado a una situación de desequilibrio entre los recursos de la Administración central y los de las CC. AA. (el llamado desequilibrio vertical). Hay que corregirlo.

El sistema de financiación es una pieza clave para fortalecer la solidaridad entre territorios. Porque para garantizar que todos los ciudadanos reciban unos servicios públicos básicos y con independencia del lugar donde residan, hay que acordar los niveles de solidaridad. Y la solidaridad viene determinada por el sistema de financiación. Por eso, su reforma es crucial para preservar tanto la cohesión social como la territorial. El sistema actual redistribuye casi 7.000 millones de euros entre comunidades. Y a esa cifra hay que sumar 23.000 millones que aporta la Administración central en transferencias adicionales. El volumen de recursos que se redistribuyen es muy elevado. En cambio, la cohesión social y territorial que se logra es limitada, puesto que el sistema es poco transparente y los criterios de redistribución son discutibles.

El sistema de financiación autonómica también vertebró el país políticamente. Es deseable que disponga de un amplio consenso social y territorial para evitar que sea foco permanente de un conflicto político que también tiene implicaciones económicas. La energía que se despilfarra en la confrontación territorial desvía la atención y no permite centrarse en los grandes desafíos y en los retos del país. El nuevo modelo de financiación debe servir para reenfocar el debate político, reforzar el tejido productivo y la cohesión social.

Una reforma clave para Cataluña

Desde Cataluña hace años que se reclama una mejora del sistema de financiación. Hay que dotar a la Generalitat de los recursos adecuados para hacer frente a los retos que el país tiene planteados y que con el paso del tiempo todavía se han hecho más exigentes. Si hace una década la reforma era necesaria, hoy es imprescindible. Así mismo, el Gobierno de la Generalitat ha expresado en múltiples ocasiones, independientemente del partido que la lideraba y siempre con un apoyo que ha superado ampliamente la mayoría parlamentaria, la voluntad de reforzar los mecanismos de autogobierno. El sistema de financiación es la piedra angular de ello.

Si lo que se pactó en el acuerdo de investidura se lleva a cabo, el aumento de recursos de que dispondrá la Generalitat será sustancial y habrá que valorar bien a qué finalidades se destinan. La presión para reforzar los servicios públicos básicos es elevada. Como también lo es para aumentar la capacidad de crecimiento del país. Ambos frentes son imprescindibles para encarar los retos que acumula el país. Como ya ha apuntado el Cercle d'Economia en múltiples ocasiones, el crecimiento de la productividad de la economía catalana ha ido perdiendo fuelle en las últimas décadas. Ese es el principal motivo de pérdida de peso en relación con las economías más punteras de Europa. Recuperar el terreno perdido también es

clave para sostener el estado de bienestar en el futuro. Si el acuerdo de investidura finalmente se implementa y los recursos a manos de la Generalitat de Cataluña se incrementan de forma sustancial, habrá que actuar con serenidad y encontrar un equilibrio adecuado entre los diferentes ámbitos de gasto.

El refuerzo de la Agència Tributària de Catalunya, esencial para avanzar en el autogobierno

El refuerzo de las responsabilidades de la Agència Tributària de Catalunya (ATC) es un elemento central del acuerdo de investidura entre el PSC y ERC. El objetivo es que el organismo pase a gestionar, recaudar, liquidar e inspeccionar todos los impuestos soportados en Cataluña, excepto los de naturaleza local. El acuerdo prevé tomar las medidas necesarias para que durante 2026 el IRPF se gestione plenamente desde la ATC.

Si nos atenemos a los principios de eficiencia y de eficacia, seguramente sería preferible que una única agencia centralizara la gestión de todos los impuestos. Aun así, el tamaño de la economía catalana es suficientemente grande para que el desaprovechamiento de las economías de escala sea limitado. Así mismo, si los recursos de los cuales se dota la ATC son los adecuados, y si se encuentra un mecanismo institucional que asegure una buena coordinación con la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), la pérdida de eficacia debería ser negligible. La experiencia de otros países, en los que coexisten agencias tributarias regionales y estatales que mantienen una excelente relación entre ellas y una excelente

capacidad de ejecución, nos permite ser optimistas. Si el diseño institucional es el adecuado y la actitud de los diferentes agentes implicados, también, ni la eficiencia ni la eficacia saldrán perjudicadas.

La nota de opinión que el Cercle d’Economia publicó en 2018 ya apelaba a que la ATC asumiera más responsabilidades e insistía en la importancia de definir un mecanismo institucional que asegurara una buena coordinación con la AEAT. En ese sentido, el perímetro de las nuevas responsabilidades en gestión, recaudación, liquidación e inspección que asuma la ATC se tendrá que definir con precisión para evitar malentendidos entre administraciones. Por otro lado, la ATC se deberá dotar de los recursos adecuados para poder llevar a cabo las nuevas responsabilidades, como mínimo, con el mismo nivel de excelencia que el mostrado hasta ahora por la AEAT. Actualmente, en la ATC trabajan menos de mil personas, mientras que la delegación de la AEAT en Cataluña cuenta con más de cuatro mil profesionales. El cambio de recursos que tendrá que experimentar la ATC es sustancial y, por lo tanto, habrá que buscar fórmulas que aseguren una transición ordenada y sin riesgos. No es la primera vez que una redefinición de competencias entre administraciones se asocia a un importante reto de estas características. El éxito con el que se han llevado a cabo procesos similares en el pasado nos permite tener confianza en que este también se ejecutará de manera ejemplar.

Para reforzar la coordinación entre las diferentes agencias tributarias, habrá que acertar en la fórmula de gobernanza de la nueva ATC. La naturaleza de la

institución, reforzada por las nuevas responsabilidades si el acuerdo se lleva a cabo, hace que sea la Generalitat de Cataluña quien debe tener la llave de su gobernanza. Así también lo especifica el acuerdo de investidura. A su vez, para facilitar la coordinación con la AEAT, es deseable la presencia de representantes de la Administración central (AC) en los órganos de gobierno de la institución. Y también es importante que haya mecanismos automáticos de liquidación entre la Generalitat y la AC de los recursos recaudados de acuerdo con los compromisos establecidos para evitar posibles situaciones de discrecionalidad.

Otro elemento imprescindible para reforzar la coordinación es la concreción de un protocolo de gestión y compartición de la información tributaria entre administraciones. El refuerzo de las competencias de la ATC no puede, en ningún caso, aumentar la fragmentación. Eso reduciría la eficacia de las diferentes agencias. De hecho, en ese sentido, el margen de mejora es amplio. Actualmente, la información de que dispone la AEAT es muy superior a la de las agencias subcentrales, y los mecanismos de compartición son poco eficientes. Las mejoras que se deberán producir en el contexto de ese traspaso de competencias tendrían que servir de fuente de inspiración para mejorar el conjunto del sistema tributario español. En el contexto tecnológico actual, solo la falta de voluntad política puede explicar las dificultades en la compartición de información entre administraciones. Desde un punto de vista técnico, no hay ningún impedimento.

Así, en contra de lo que dicen algunas voces, en ningún caso el Estado desaparecería de Cataluña,

puesto que mantendría capacidad normativa sobre los tributos soportados en Cataluña. Aun así, sería deseable que Cataluña dispusiera de una capacidad normativa más amplia que permitiera impulsar al tejido productivo del país. Por otro lado, este diseño institucional permitiría a la Generalitat dar un paso adelante en su capacidad de autogobierno, podría disponer de los recursos de forma directa e inmediata, sin negociarlo con terceros, y se eliminaría el ineficiente sistema de anticipos actual, con las liquidaciones a dos años vista, que tantos problemas ha causado en los últimos años. Se reforzaría también la responsabilidad fiscal, puesto que habría una mejor correspondencia entre las responsabilidades de gasto y de ingresos. Los ciudadanos podrían llevar a cabo un mejor control de cómo se desarrolla el gasto, lo que reforzaría los incentivos de la administración para mejorar la eficiencia.

Distribución de recursos entre la Generalitat y la Administración central: un modelo federal como solución

Otro elemento central del acuerdo es el mecanismo que debe determinar la distribución de recursos entre la Generalitat y la Administración central. Concretamente, el acuerdo especifica que «la aportación catalana a las finanzas del Estado se establecerá a través de un porcentaje de participación en los tributos». El margen para interpretar ese ámbito del acuerdo es amplio.

¿Cómo se calculará el gasto que la Administración central realiza fuera de Cataluña, pero del que indi-

rectamente se benefician los catalanes? ¿Cuándo se dispondrá de ese cálculo? ¿Será posible diseñar un mecanismo de liquidación que compense los desajustes que se producirán? Si se avanza en esa dirección, habrá que hacer un esfuerzo para diseñar un mecanismo que sea difícil de cuestionar. Si no se consigue, este ámbito se convertirá rápidamente en la nueva fuente de malentendidos y de conflicto entre administraciones.

Una posible manera de llevarlo a cabo podría ser mediante el cálculo del coste de los servicios que el Estado presta en Cataluña cada año y, a partir de ahí, asignar un porcentaje de los tributos correspondiente a la Administración central que permita obtener los recursos estimados, o establecer una cuota de recursos a transferir, una opción seguramente menos compleja y más fácil de implementar, y próxima al modelo vigente en el País Vasco y Navarra. Esos mecanismos responderían al espíritu del acuerdo y eliminarían el desequilibrio creciente entre los recursos que recauda la Administración central y los recursos de que dispone directamente la Generalitat a través de los tributos cedidos. Pero habrá que hilar fino y definir un mecanismo que sea al mismo tiempo riguroso, detallado, transparente y flexible. Así mismo, se debería definir la periodicidad con la que se tendrá que actualizar para reflejar posibles cambios en los gastos de las diferentes administraciones. Dada la magnitud del reto, y para evitar que se acabe convirtiendo en una nueva fuente de conflicto político, sería deseable establecer un comité de expertos independiente, de reconocido prestigio y voluntad constructiva, que lo valide.

Una alternativa, en consonancia con lo que el Cercle d'Economia propuso en la nota de opinión publicada en 2018, sería que la Generalitat y la Administración central compartieran las bases fiscales, de forma que pudieran ser gravadas simultáneamente por ambas administraciones. En ese sistema, por ejemplo, habría el IRPF de la AC y el IRPF de la Generalitat de Cataluña. Ambas administraciones tendrían las mismas capacidades normativas sobre ese tributo. La presión tributaria no aumentaría necesariamente, sino que quedaría directamente repartida entre las dos administraciones. Este sistema es el que existe actualmente en países como los EE. UU. y Canadá, y acabaría con los problemas de suficiencia financiera, puesto que cada administración fijaría la presión fiscal de acuerdo con sus necesidades de gasto, pero sería más robusto y eficaz. Además, no sería necesario actualizar de forma recurrente el porcentaje de la recaudación obtenida correspondiente a cada administración. Pero, sobre todo, incentivaría una asignación eficiente y una gestión responsable de los recursos, puesto que se podrían identificar mejor las prioridades de cada gobierno y el coste al que se proveen los servicios públicos.

El modelo propuesto en el acuerdo de investidura es muy diferente al que rige la distribución de recursos entre la AC y las administraciones forales del País Vasco y Navarra. El llamado «cupo» vasco limita la solidaridad al exiguo Fondo de Compensación Interterritorial y es poco transparente, lo que genera todo tipo de suspicacias sobre las bases en las que se fundamenta. El mecanismo de distribución de recursos entre administraciones que se plantea para Catalu-

ña es transparente y justo. Además, el sistema se complementará con un mecanismo de solidaridad con el resto de CC. AA., tal como se explica a continuación.

El mecanismo de solidaridad debe ser transparente, eficaz y justo

El acuerdo de investidura también especifica que «la Generalitat de Cataluña tiene que seguir contribuyendo a la solidaridad con las otras comunidades autónomas a fin de que los servicios prestados por los diferentes gobiernos autonómicos a sus ciudadanos puedan lograr niveles similares, siempre que lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar», y añade que «la solidaridad tiene que estar limitada por el principio de ordinalidad».

La defensa de la solidaridad, que demuestra la voluntad constructiva tanto en el marco catalán como en el español, es compartida por el Gobierno de la Generalitat y por las instituciones representativas de la sociedad civil. No es ninguna novedad. Hay voces que desde fuera de Cataluña, por desconocimiento o por mala fe, cuestionan con insistencia esa voluntad. Hay que recordar una vez más que esta no se pone en entredicho, sino al contrario.

Conceptualmente, lo que tendría más sentido es que esa solidaridad se articulara desde la Administración central, que es quien aseguraría que todas las CC. AA. dispusieran de los recursos necesarios para financiar el nivel básico acordado para las prestaciones sociales fundamentales. Eso evitaría que la igualación horizontal fuera percibida -y funcionara, en parte- como

un juego de suma cero, según el cual lo que gana una C. A. va en contra de las otras. El consenso en torno al buen funcionamiento del sistema saldría reforzado.

De todos modos, dado que el mecanismo de solidaridad se articula en gran medida entre territorios, es importante que responda a estas tres características:

- Debe ser transparente, para evitar que el sistema de financiación sea fuente de confusión, lo que solo lleva a una confrontación política estéril. Si el mecanismo que distribuye los recursos es conocido y compartido, se hará patente que en España no hay ciudadanos de primera y de segunda. Si el mecanismo de solidaridad es transparente, y queda claro quién aporta y quién recibe, los estigmas se superarán.

- Debe ser eficaz, y procurar que la utilización de los recursos responda a los objetivos que el mecanismo de solidaridad persigue. Así, todos los ciudadanos, con independencia del lugar donde residan, podrán acceder a los servicios públicos básicos con la misma presión tributaria.

- Debe ser justo, para que las regiones con más recursos per cápita, que son las que más tienen que aportar, en ningún caso acaben disponiendo de menos recursos per cápita que las que reciben. La limitación de la solidaridad al mantenimiento del principio de ordinalidad en ningún caso presupone que se deje de aportar recursos al resto de CC. AA.

Las CC. AA. con más recursos por habitante tienen que seguir ayudando al resto de CC. AA., de tal manera que las diferencias entre unas y otras se reduzcan. Lo que no puede pasar es que se acaben invirtiendo los papeles, y que después de aplicar el mecanismo de solidaridad, aquellas que inicialmente tenían más recursos por habitante tengan menos que las más desfavorecidas, que es lo que sucede con el modelo actual. Por ejemplo, en 2022, las tres comunidades con más recursos por habitante, antes de aplicar los mecanismos de solidaridad, eran Madrid, las Baleares y Cataluña. Una vez aplicados los diferentes fondos de solidaridad, pasaban a situarse en las posiciones 11, 9 y 10, respectivamente.

Una reforma clave para España

No es la primera vez que la ambición reformadora proveniente de Cataluña actúa como motor de cambio del conjunto de España. En el pasado, eso permitió lograr hitos que parecían inalcanzables. Hay que recuperar ese espíritu. Hay que volver a escuchar las voces que provienen de todo el territorio. Se debe reformar el conjunto del sistema de financiación autonómica.

Hay un amplio consenso alrededor de los elementos del modelo actual que son imprescindibles reformar

La reforma del sistema de financiación autonómica lleva años reclamándose. Hay un amplio consenso en que se debe simplificar el modelo actual y hacerlo más transparente, revisando las fórmulas de cálculo que determinan la solidaridad entre regiones, y hay que mejorar la correspondencia entre las responsabilidades de gasto y de ingresos. También hay que eliminar los problemas de suficiencia financiera de las CC. AA. La tesorería de las CC. AA. se nutre de los anticipos que provee la Administración central a partir de sus proyecciones de recaudación, que a posteriori se tienen que revisar y, en algunos casos, corregir de manera notable al cabo de dos años. Eso genera situaciones de insuficiencia financiera, dado que los recursos que las CC. AA. obtienen de los tributos que están bajo su gestión son insuficientes y especialmente sensibles al ciclo económico. En cambio, sus responsabilidades de gasto tienen mucha inercia. Además, prácticamente cada año la liquidación de los anticipos entre el Gobierno central y las comunidades es positiva, lo que señala que cuando la Administración central hace los pagos anticipados para proveer de los recursos a las comunidades, tiende a infraestimar su recaudación.

El sistema vigente y caducado presenta un importante desequilibrio vertical. Las CC. AA. son responsables de un tercio del gasto público consolidado en España, pero solo disponen del 20 % de los ingresos públicos consolidados (antes de las transferencias entre administraciones). Durante el periodo 2012-2022, los ingresos estatales aumentaron en un 89 %; en cambio, los de las CC. AA. crecieron un 40 % en un contexto de necesidades de gasto crecientes en sus

ámbitos de responsabilidad por la crisis financiera, la demografía y la pandemia. En concreto, la diferencia entre los recursos en manos del Estado y de las CC. AA. aumentó en casi 20.000 millones de euros entre los años 2012 y 2022.

Una reforma que refuerce las finanzas de las comunidades autónomas

El nuevo modelo tiene que proveer de más recursos al conjunto de las CC. AA. Una manera de lograrlo, de acuerdo con la propuesta que el Cercle hizo en 2018, es que todas las CC. AA. que lo deseen, y que dispongan de los medios necesarios, compartan las bases fiscales con la Administración central. Alternativamente, o como paso previo a esta reforma más profunda, habría que aumentar de forma sustancial los tributos cedidos. La Administración central tendría que seguir disponiendo de los recursos suficientes para prestar los servicios que provee al conjunto de ciudadanos. Pero, de acuerdo con lo que se reclama desde Cataluña, todas las CC. AA. tendrían que disponer directamente de suficientes recursos para hacer frente a sus gastos, sin depender de las transferencias de la Administración central.

Otro elemento que ayudará a reforzar la posición financiera de las administraciones autonómicas es la condonación de su deuda. En gran medida, el aumento de la deuda autonómica de los últimos años no es debido a una política fiscal desafortunada de las comunidades, a pesar de que la eficiencia en la gestión del gasto podría mejorar en muchos casos, sino a las disfunciones que presenta el actual sistema de finan-

ciación. La deuda autonómica pasó del 6 % del PIB el 2007 al 24,9 % el 2016 y al 22,2 % el 2023. En ese sentido, la propuesta de condonación parcial de la deuda de las CC. AA. que ha realizado el Gobierno central las ayudará a reducir los gastos financieros, reducirá su dependencia de la financiación de la Administración central y también les facilitará el retorno a las fuentes de financiación que se les cerraron durante la crisis financiera.

Hubiese sido preferible que la condonación de la deuda se hubiera efectuado según una estimación rigurosa de la infrafinanciación de cada C. A., como han hecho Antoni Zabala o el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, entre otros. En algunos casos, como los de Cataluña y la Comunidad Valenciana, eso habría mostrado que la condonación de la deuda que se plantea solo compensa parcialmente la infrafinanciación acumulada en los últimos años. La fórmula general que se ha aplicado para decidir la condonación de la deuda de cada C. A. es arbitraria: la diferencia en el aumento de la deuda autonómica que se produce entre 2010 y 2013, y entre 2020 y 2023, no es una referencia de la infrafinanciación de cada C. A. Además, habría sido preferible ligar la condonación de la deuda a la aprobación de un nuevo modelo de financiación que resuelva los problemas de suficiencia financiera. Así quedaría claro que la condonación de la deuda es una medida excepcional, y que en el futuro no se volverá a producir.

Hay dos aspectos más que plantea el acuerdo de investidura que sería bueno conjugar con una reforma más amplia del sistema. En primer lugar, la asunción

de más responsabilidades por parte de las agencias tributarias autonómicas. Pasados casi cincuenta años de democracia, indisociable de la institucionalización del estado autonómico, el conjunto de instituciones que conforman el Estado, y que van más allá de las presentes en Madrid, han madurado y han demostrado funcionar razonablemente bien. El paso que ahora hay que dar se debe ver como una evolución natural de la madurez del sistema. Así, es deseable que el nuevo sistema de financiación abra la puerta a todas las comunidades que lo deseen para desarrollar una agencia tributaria propia y recaudar los impuestos el año en curso. Eso las obligaría a planificar adecuadamente su tesorería, con las ventajas y riesgos que supone. Alternativamente, podrían mantenerse en el régimen actual, en el que el Estado les avanza un anticipo, y al cabo de dos años se liquida de acuerdo con la evolución final de la recaudación.

Finalmente, la reforma del sistema tiene que ser una oportunidad para articular una contribución solidaria entre regiones que sea transparente, justa y que acabe con la utilización actual de la solidaridad con fines electoralistas.

Hay un amplio consenso en que se debe garantizar que todos los ciudadanos, independientemente de donde se encuentren, puedan acceder a unos servicios públicos básicos de calidad. Ese es el objetivo que debe perseguir el mecanismo, y se tiene que poder lograr con la aplicación de una única regla que reduzca considerablemente las diferencias de recursos de los que disponen las administraciones regionales para hacer frente a las necesidades de sus habitantes. Esa

regla debe tener como variable de referencia los recursos por habitante de los que dispone cada C. A. Es importante no introducir otras consideraciones que hagan el cálculo más complejo y opaco y que, en última instancia, faciliten que los intereses particulares prevalezcan sobre la equidad del conjunto del sistema. Si, como en el modelo actual, se prefiere llevar a cabo un cálculo que se ajuste mejor a las necesidades de gasto de cada C. A. de acuerdo con sus características, la variable de referencia tiene que ser el distinto coste de provisión de los servicios en cada territorio. Este no solo depende de la dispersión, insularidad o estructura demográfica, sino sobre todo del coste de la vida en cada comunidad. Este último factor, de manera inexplicable e injusta, no se tiene en cuenta actualmente.

Así mismo, hay que eliminar del sistema de régimen común los Fondos de Suficiencia y de Convergencia, que no responden a criterios de equidad. De hecho, dado que con el nuevo sistema los problemas de suficiencia financiera de las CC. AA. tendrían que quedar resueltos, la participación de la Administración central no sería necesaria en los fondos de solidaridad regionales. Este nuevo sistema también permitiría visibilizar de forma clara quién aporta y quién recibe, lo que también reforzaría la responsabilidad fiscal.

La reforma del sistema, tal como se está planteando, permitiría reducir las diferencias en los recursos disponibles sin alterar la ordinalidad. Además, en la medida de lo posible, la nueva regla de solidaridad se tendría que implementar sin que ninguna C. A.

perdiera recursos respecto a la situación actual. Si se hace así, la C. A. que saldría más beneficiada es la que actualmente está más penalizada, la Comunidad Valenciana, que, a pesar de contar inicialmente con unos recursos por habitante por encima de la media, una vez se aplican los mecanismos de solidaridad, acaba en la cola. Así, si se preserva la ordinalidad sin que ninguna C. A. pierda, los recursos en manos de la Comunidad Valenciana tendrían que aumentar entre un 3,4 % y un 4,0 % de su PIB. En el caso de Cataluña y Baleares, el aumento de recursos se tendría que situar entre el 2,5 % y el 3,0 % de su PIB. Como referencia, en el caso de Cataluña eso supondría un aumento del presupuesto de la Generalitat de entre el 17 % y el 20 %.

La reforma del sistema de financiación autonómica debe ir ligada a una mejora de la eficiencia de la administración pública

La magnitud de esas cifras muestra, por un lado, la injusticia del modelo actual; y, por otro, que repararlo no es una tarea sencilla. El aumento de recursos deberá ser sustancial y habrá que buscar fórmulas que minimicen su impacto en las finanzas públicas. La transición al nuevo sistema tendrá que ser gradual, a pesar de que sería deseable que no se extienda en el tiempo. La definición de un calendario, con hitos concretos y una fecha límite, será imprescindible. La reforma del sistema de financiación también debe ser una oportunidad, o un mecanismo, para mejorar la eficiencia de las administraciones públicas y, especialmente, una reducción del gasto corriente. Hay que traducir las rápidas mejoras tecnológicas en una

mejora de la eficacia de las tareas administrativas y, en definitiva, en una reducción de la burocracia.

El caso de la Comunidad de Madrid merece una mención especial. La reforma del sistema de financiación también debería servir para reconocer la responsabilidad de esa región como capital de España y los beneficios que obtiene por la concentración de actividad económica que el modelo institucional actual genera, como ha documentado a fondo el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE). La Comunidad de Madrid se beneficia de una concentración desproporcionada de la ocupación pública estatal. Aparte de los diferentes ministerios, en la capital también se centralizan las sedes de otras muchas entidades dependientes de la Administración central que podrían ser ubicadas en otras partes. A eso se suma un sesgo significativo y crónico en la contratación pública a favor de las empresas con sede en Madrid y la concentración de infraestructuras estratégicas. Si la distribución de la ocupación pública, la contratación y las infraestructuras se llevara a cabo de manera armónica en todo el territorio, como reclamó el Cercle hace ya casi veinticinco años, la actividad económica de la C. A. de Madrid sería inferior, pero la cohesión territorial, económica y social de España saldría fortalecida.

Mientras eso no sea así, la solidaridad de la C. A. de Madrid con el resto del territorio se debe reforzar. El sistema actual, dado que no reconoce esa ventaja, favorece que esta C. A. drene recursos al resto de España. Ese hecho se ha acentuado con la intensificación de la competencia fiscal impulsada por esta

comunidad, que atrae población y actividad económica de las comunidades que la rodean, y, por lo tanto, exacerba la desigualdad territorial y perjudica al conjunto de España.

Una reforma inaplazable

Después de más de una década en la que el autogobierno parecía haber quedado en suspensión, la política catalana se está reactivando. Este cambio de paradigma se está produciendo gracias a todos los partidos que participan en negociaciones a varios niveles, tanto en el Parlamento de Cataluña como en el Congreso de los Diputados. El nuevo ciclo político necesita de un nuevo modelo de financiación. Los acuerdos firmados han generado grandes expectativas. Parece llegada la hora de resolver los desequilibrios territoriales que han condicionado, condicionan y condicionarán la gobernabilidad española. Están ahí, y reaparecerán si no se abordan con el afán de evitar conflictos institucionales estériles, crisis territoriales en las que perdemos todos y la pérdida de oportunidades y de desarrollo que necesitamos para mejorar la productividad del país.

Así, la actual coyuntura hay que leerla como una gran oportunidad, esperada durante mucho tiempo, para abordar los desequilibrios territoriales desde una colaboración constructiva entre administraciones. Sería un grave error no aprovecharla. La frustración de las expectativas generadas se convertiría en un

nuevo motor de desafección.

El hilo rojo de la política catalana ha sido casi siempre la modernización de España. Ahora también. Con la reforma que se propone, impulsada desde Cataluña, no debe perder nadie. Es a partir de esa constatación que los actores políticos, con el asesoramiento de los expertos, tienen que hacer propuestas asumiendo que la reforma tiene como prioridad la mejora del estado de bienestar y que será mejor si cuenta con el máximo consenso posible. Nos jugamos en ello la estabilidad del país.

A lo largo de la nota hemos reiterado que el sistema de financiación autonómica define un modelo de país. Pronto se conmemorará medio siglo del inicio de la España democrática que ha prosperado gracias a su transformación en un estado autonómico. El recorrido, que no puede patrimonializar nadie porque es de todos, ha sido bastante exitoso y el modelo está bastante consolidado para que se pueda dar un paso adelante con el fin de hacerlo más eficiente y robusto. La inaplazable reforma del modelo de financiación autonómica es la piedra de toque de la nueva etapa.

