



El model de finançament autonòmic del 2009

Les investigadores de l'IEB Núria Bosch i Maite Vilalta repassen les principals característiques del nou model de finançament autonòmic, acordat el 15 de juliol del 2009 i aprovat per la Llei 22/ 2009 de 18 de desembre. Un model que, segons les autores, té aspectes molt positius però que, al seu parer, deixa pendents algunes qüestions que s'haurien de tenir en compte en la propera revisió.

El nou model de finançament autonòmic té quatre grans característiques: 1) un increment dels recursos globals del conjunt de comunitats autònomes (CA), fruit d'una dotació addicional de recursos per part de l'Estat; 2) una estructura d'ingressos basada en una cistella d'impostos i un fons d'anivellament; 3) l'existència d'uns fons d'ajustament que tanquen i fan viable la implementació del model (Fons de Convergència i Fons de Sufficiència Global); i 4) uns mecanismes de seguiment i actualització.

1. Recursos addicionals

El govern de l'Estat aporta un volum de recursos addicionals amb un doble objectiu. D'una banda, contribuir a disminuir el desequilibri vertical entre l'Estat i les CA i, d'altra banda, garantir a cada comunitat autònoma un increment mínim de recursos que possibiliti que cap comunitat resulti perjudicada en termes absoluts per l'aplicació del nou model. L'import addicional és de 11.173 milions d'euros, que es desglossa en 7.400 milions d'euros - una part dels quals s'aporten el 2009 i l'altra el 2010-, i 3.773 milions d'euros corresponents als Fons de Convergència.

Els 7.400 milions es distribueixen, fonamentalment, tenint en compte l'increment de la població ajustada entre el 1999 i el 2009.

Donat que l'augment de la població ve explicat bàsicament per la immigració, es pot afirmar que aquest criteri recull l'efecte de les majors necessitats derivades del moviment migratori. La resta de variables utilitzades són la població ajustada, la població potencialment dependent i la població reconeguda com a dependent.

2. Cistella d'impostos

El nou model amplia els percentatges de participació en els grans impostos de l'Estat. En concret, es passa d'un 33% al 50% en l'IRPF, d'un 35% al 50% en l'IVA i d'un 40% a un 58% en els Impostos Especials.

Així mateix, el nou model també augmenta la capacitat normativa de les CA en l'IRPF, ampliant-ne els elements sobre els quals poden incidir (el mínim personal i familiar i l'escala de gravamen de la base general, eliminant-se la limitació que existia en el model anterior, que obligava als governs autonòmics a mantenir el mateix nombre de trams que l'escala estatal).

Pel que fa a l'IVA, en l'acord de finançament s'explicita que el govern de l'Estat iniciarà els procediments necessaris davant la UE perquè les CA tinguin capacitat normativa sobre la fase minorista.

3. Mecanisme d'anivellament

Per explicar el mecanisme d'anivellament dels recursos autonòmics, es pot parlar de l'existència de dos blocs de recursos: un amb recursos que s'anivellen mitjançant el Fons de Garantia dels Serveis Públics Fonamentals; i un altre bloc amb recursos que no s'anivellen.

El nou model instrumenta una subvenció anivelladora, anomenada "Fons de Garantia dels Serveis Públics Fonamentals". L'objectiu

“ El nou acord redueix el desequilibri vertical, augmenta l'autonomia financera de les comunitats autònomes i millora el mecanisme d'anivellament ”

d'aquest fons és assegurar que cada comunitat autònoma rebi els mateixos recursos per habitant ajustat per finançar els serveis essencials de l'Estat del benestar (educació, sanitat i serveis socials), fent el mateix esforç fiscal.

La dotació d'aquest fons procedeix de dues vies. D'una banda, el fons es dota del 75% dels recursos tributaris corresponents a cada comunitat autònoma. Aquests recursos estan calculats en termes normatius i degudament homogeneïtzats. I d'altra banda, aquest fons rep una aportació que fa l'Estat.

La subvenció que correspon a cada comunitat autònoma procedent d'aquest fons (FGit) és el resultat de restar de les seves necessitats de despesa (NDit), el 75% de la seva capacitat fiscal (75%CFit). Per tant, aquesta subvenció pot ser positiva o negativa, tal com es pot deduir de la següent expressió: $FGit = NDit - 75\%CFit$.

Com indicador de necessitats de despesa, NDi, s'utilitza la població ajustada, que es defineix a partir d'un conjunt de variables

i ponderacions. Concretament, es tracta de: la població de dret (amb un pes del 30%), la població protegida equivalent distribuïda en set grups d'edat (amb un pes del 38%), la població més gran de 65 anys (amb un pes d'un 8,5%) i la població d'entre 0 i 16 anys (amb un pes d'un 20,5%). La suma de les ponderacions d'aquestes variables poblacionals és d'un 97%. El 3% restant correspon a la superfície (1,8%), la dispersió (0,6%) i la insularitat (0,6%). Com indicador de capacitat fiscal, s'utilitza el concepte de recursos tributaris normatius.

El funcionament d'aquest primer bloc aconsegueix que els recursos que han de cobrir els serveis bàsics de l'Estat del benestar siguin iguals per totes les CA en termes de població ajustada, és a dir, s'aconsegueix un anivellament total.

El segon bloc de recursos està integrat pel 25% dels ingressos tributaris normatius que no han estat inclosos en el fons de garantia dels serveis públics fonamentals. El volum de recursos corresponent a cada CA està, doncs, directament relacionat amb la seva capacitat fiscal. Per tant, el resultat conjunt dels dos blocs és un anivellament parcial, que retalla les diferències en la capacitat fiscal de les CA sense eliminar-les del tot.

4. Fons d'ajustament

Tanquen el model el Fons de Suficiència Global i els Fons de Convergència. El Fons de Suficiència Global és una transferència de l'Estat a les CA amb l'objectiu d'assegurar

per a cada CA l'augment de recursos addicional que li proporciona el nou model de finançament. És per tant, l'instrument que assegura que cap govern autonòmic perdi recursos en termes absoluts en relació al model anterior. I no només que no hi perdi, sinó que en guanyi.

La quantia corresponent a cada CA procedent d'aquest fons es calcula com la diferència entre les necessitats de finançament de l'any 2009 (NFi2009) i la suma dels ingressos derivats de la capacitat tributària (CFi2009) i de les transferències del Fons de Garantia de Serveis Públics Fonamentals (FGi2009). Les necessitats de finançament de l'any 2009 es calculen a partir dels recursos que cada CA ha rebut amb el model de finançament anterior per aquest mateix any més les dotacions addicionals acordades.

Integren els Fons de Convergència: el Fons de Competitivitat i el Fons de Cooperació. L'objectiu del Fons de Competitivitat és el de reforçar l'equitat entre les CA i reduir les diferències en el seu finançament per càpita, incentivant l'autonomia i la capacitat fiscal de les CA. Es distribueix segons la població ajustada.

Pel que fa al Fons de Cooperació, el seu objectiu és el desenvolupament regional, l'estímul al creixement i la convergència regional en termes de renda. Les 2/3 parts del fons es reparteixen entre les CA beneficiàries segons la població ponderada per la distància entre el PIB per càpita de la CA i la mitjana. I el 1/3 restant del fons es repar-

teix entre les CA beneficiàries que tenen un creixement de la població inferior al 50% de la mitjana, distribuïnt-se segons la població.

5. Mecanismes d'actualització

El model de finançament incorpora mecanismes de seguiment i actualització amb l'objectiu de donar-li estabilitat al llarg del temps. Hi ha aspectes que s'actualitzaran anualment, com la variable població ajustada, i d'altres de caràcter estructural que ho faran quinquennalment.

6. Valoració

El model de finançament del 2009 té aspectes positius donat que contribueix a disminuir el desequilibri vertical provocat pel anterior model, augmentar l'autonomia financera de les CA, millorar el mecanisme d'anivellament, assegurar l'estabilitat del model al llarg del temps i avançar cap a la configuració d'un model de característiques federals.

Tot i això, resten pendents algunes qüestions que s'haurien de tenir en compte en la revisió del model. Per exemple, caldria disminuir la seva complexitat, reduint el nombre de fons; continuar avançant en la millora de la pauta distributiva dels recursos entre les CA; cedir capacitat normativa a les CA sobre la fase minorista de l'IVA; reforçar el paper de les CA en la gestió tributària, i introduir pautes de comportament que facin més transparent el sistema.

NÚRIA BOSCH I MAITE VILALTA, investigadores de l'IEB

Per a més informació sobre el contingut d'aquest resum contactar amb nbosch@ub.edu o mvilalta@ub.edu

PUBLICACIONS IEB

L'IEB va presentar el passat 15 d'abril el primer "Informe sobre Federalismo Fiscal en España '09" i el primer informe internacional "IEB's World Report on Fiscal Federalism '09" de la Càtedra de Federalisme Fiscal de la Universitat de Barcelona. Els dos documents ja estan disponibles per descarregar-se, previ pagament, al web de l'IEB.

L'acte de presentació dels informes, celebrat al Palau Robert de Barcelona, va comptar amb la presència dels investigadors de l'IEB Núria Bosch i Albert Solé, directors dels informes, i Joaquim Coello, President de la Fundació Institut d'Economia de Barcelona, i va estar presidit per l'Hble. Antoni Castells, Conseller d'Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya.

A partir d'ara, aquests informes es publicaran al voltant d'un determinat tema d'actualitat i inclouran contribucions d'experts en la matèria procedents de l'IEB o d'altres universitats, centres de recerca i administracions públiques.

