

A REFORMA DO SISTEMA DE FINANCIAMENTO:  
UNHA PERSPECTIVA DENDE GALICIA

DOCUMENTO 34 / 2022

AUTORES:

MARÍA CADAVAL SAMPEDRO (USC)  
XOÁQUÍN FERNÁNDEZ LEICEAGA (USC)  
SANTIAGO LAGO PEÑAS (UVIGO)  
ALBERTO VAQUERO GARCÍA (UVIGO)

## A REFORMA DO SISTEMA DE FINANCIAMENTO: UNHA PERSPECTIVA DENDE GALICIA

AUTORES:

MARÍA CADAVAL SAMPEDRO (USC)  
XOAQUÍN FERNÁNDEZ LEICEAGA (USC)  
SANTIAGO LAGO PEÑAS (UVIGO)  
ALBERTO VAQUERO GARCÍA (UVIGO)

### ÍNDICE

- 1. Principios xerais para unha reforma**
  - 1.1. Autonomía Financeira**
  - 1.2. Equidade**
  - 1.3. Estabilidade financeira**
  - 1.4. Solidariedade para o desenvolvemento**
- 2. Riscos e oportunidades para Galicia**
  - 2.1. Extensión dos sistemas de concerto**
  - 2.2. Redución no grao de nivelación**
  - 2.3. Uso da poboación sen axustar ou modificacións non acaídas dos criterios de poboación axustada**
  - 2.4. Condonación do FLA**
  - 2.5. Esmorecemento do FCI**
- 3. As propostas**
  - 3.1. En relación coa equidade horizontal**
  - 3.2. Sobre a autonomía financeira**
  - 3.3. Sobre a estabilidade financeira**
  - 3.4. O Fondo de Compensación Interterritorial**

## RESUMO EXECUTIVO

**1.** As estatísticas da OCDE amosan que España é o país da UE cunha maior descentralización tributaria no eido rexional. De feito, no conxunto da OCDE, só Canadá, Estados Unidos e Suíza estarían significativamente por riba (Lago Peñas, 2016; Lago Peñas, 2021). Porén, tamén nesta fronte temos que avanzar. Non tanto no cuantitativo, como no cualitativo. Necesitamos axustes de natureza fundamentalmente técnica para garantir que a autonomía se poida exercer de forma suficiente e clara para os cidadáns.

**2.** O sistema de concerto é unha excepción na experiencia internacional, xa que leva ao goberno central ou federal á renuncia do seu poder fiscal nunha parte do territorio. Aínda que é teoricamente posible ter un sistema de concerto que proporcione os mesmos recursos que o modelo común, na realidade é que cun sistema de concerto o poder de negociación do goberno subcentral aumenta de maneira considerable, sobre todo nos territorios cun nivel de renda e potencial fiscal por riba da media (no caso español, País Vasco, Navarra, Madrid ou Cataluña). A extensión do sistema de concerto a comunidades como Cataluña levaría de seu a unha redución nos fluxos fiscais que benefician a Galicia.

**3.** Galicia debe liderar a defensa do retorno á nivelación de todos os servizos descentralizados. Porque lle interesa, porque é o que encaixa cunha concepción ampla da equidade entre todos os españois, e porque é o que posibilita que a autonomía política e o autogoberno sexan compatibles coa capacidade de prestar servizos públicos similares en toda España, a igualdade de esforzo fiscal realizado polos cidadáns.

**4.** As balanzas fiscais non son relevantes para discutir sobre financiamento autonómico, porque só de xeito secundario e moi parcial as primeiras veñen explicadas polas segundas, de excluírmos aos territorios forais e Canarias..

**5.** No que atinxe á proposta do Ministerio de facenda remitida ás CCAA en decembro de 2021 para a súa análise e discusión, queremos facer tres consideracións que afectan ás dúas novas variables incorporadas; isto é, os custes fixos e despoamento. Primeiro, se se aumenta o número de factores adicionais ao da poboación, o razoable é que aumente tamén o peso global do conxunto das variables correctoras. Se non se fai así, dilúese o efecto das preexistentes (espallamento poboacional, insularidade e superficie), incluso no caso de que formalmente se manteñan as

ponderacións. As novas correccións non poden supoñer, en ningún caso, unha redución do efecto das xa existentes. Segundo, percíbese unha notable discrecionalidade no caso da nova variable despoboamento. Esta concentrárase en catro CCAA porque os seus valores de densidade están substancialmente por debaixo da media e entorno a 25-27 habitantes/km<sup>2</sup>. En realidade, o que se está a facer é “sobreponderar” unha variable que xa está no modelo, a superficie. Isto é evidente ao comparar as CC. AA. claras gañadoras con esta incorporación (Castela-A Mancha, Castela e León, Aragón e Estremadura; a ganancia de A Ríoxa é menor) coas carto CC. AA. Máis extensas, á marxe de Andalucía. Terceiro, o xeito de se aproximaren aos costes fixos tampouco é razoable nin aceptable de ningún modo, ao limitar o seu impacto a aquelas CC. AA. con menos de 2 millóns de habitantes. É evidente que, por definición, os costes fixos existen para todas as comunidades. A única forma de introducir estes costes no modelo é a través dunha contía que sexa idéntica para todas as CC. AA.

de réxime común, de xeito que cada unha delas se leve 1/15 do total asignado.

**6.** No que atinxe ao chamado Fondo de Liquidez Autonómica, deben procurarse fórmulas que permitan metabolizar a débeda acumulada aos gobernos máis endebedados, evitando a condonación de débedas polos incentivos perversos e os agravios comparativos que introduciría. O apoio a esa metabolización nos territorios máis endebedados debe centrarse en ampliar moito os prazos de devolución (50 anos ou máis) e garantir tipos de xuro por baixo do 1% cando os tipos de xuro nominal retornen aos niveis ordinarios.

**7.** En derradeiro termo, a través do Fondo de Compensación interterritorial (FCI), Galicia recibía antes da crise o redor de 200 millóns de euros anuais. Nos presupostos da Xunta para 2021 son menos de 50. Cunha revisión razoable do importe global e regras de reparto, Galicia podería acercarse aos 300 millóns.

## 1. PRINCIPIOS XERAIS PARA UNHA REFORMA<sup>1</sup>

Con carácter xeral, as reformas do sistema de financiamento autonómico deben atender unha serie de principios de carácter xeral e, necesariamente, han ter por obxectivo o deseño dun sistema global coherente e integrado no que poidan ter cabida as lexítimas demandas das diferentes Comunidades Autónomas (CCAA). Actuar doutro xeito e artellar un modelo que só atenda as demandas de parte e non teña unha perspectiva xeral, acaba dando lugar a modelos tipo “Frankenstein”, monstros que pouco saben de harmonía e coordinación e que rematan desgustando a todos e xerando efectos e resultados inesperados. Por iso, falar de financiamento dende Galicia debe comezar por unha análise e unha batería de propostas xerais con fundamento. Este é o obxectivo desta primeira sección do informe.

### 1.1. Autonomía financeira

As estatísticas da OCDE amosan que España é o país da UE cunha maior descentralización tributaria no eido rexional. De feito, no conxunto da OCDE, só Canadá, Estados Unidos, Suíza e Australia estarían por riba (Lago Peñas e Vaquero García, 2016; Lago Peñas, 2021). Porén, tamén nesta fronte temos que avanzar. Non tanto no cuantitativo, como no cualitativo. Necesitamos axustes de natureza fundamentalmente técnica para garantir que a autonomía se poida exercer de forma suficiente e clara para os cidadáns. Os

principais avances serían os seguintes:

1. A harmonización tributaria a escala europea fai que as CCAA carezan da capacidade real para decidir sobre os tipos impositivos dos tributos indirectos. Porén, agromou un consenso en col da necesidade de que as CCAA teñan capacidade real para decidir dalgún xeito. En particular, as actuais participacións no IVE e os impostos especiais poderían substituírse por tramos autonómicos nos impostos correspondentes. As decisións sobre eses tramos tomaríanse de forma colexiada e logo deberían serían convalidadas no Congreso dos Deputados. É verdade que esta solución suscita algunhas dúbidas, pero non son irresolubles. Por exemplo, ata que contemos con institucións acaídas<sup>2</sup>, o Consello de Política Fiscal e Financeira (CPFF) podería ser o foro de debate entre as CCAA. Ademais, podería fixarse unha maioría cualificada que evitase a necesidade de unanimidade. As CCAA que non estivesen de acordo cunha suba (baixada) de tipos no tramo autonómico poderían compensar aos seus cidadáns con rebaixas (alzas) noutras figuras autonómicas. Dada a alta capacidade recadadora do IVE e impostos especiais, as CCAA desfrutarían dunha ferramenta moi útil, e o goberno central podería pechar a porta definitivamente ás demandas de novos recursos transferidos, o que elevaría a responsabilidade fiscal das autonomías.

1- Este informe completa e actualiza o documento 19/2017 de Foro Económico de Galicia, dispoñible na súa web.

2- O que obrigaría a cambios constitucionais, cun papel central dun Senado renovado, con competencias específicas.

De feito, este é, para nós, o camiño para corrixir tamén os posibles desequilibrios verticais que se producen ao longo do tempo entre competencias de gasto e recursos dispoñibles de cada nivel de goberno. Máis que depender da gracia do nivel central de goberno en forma de transferencias, precisamos que as CCAA teñan a posibilidade de axustar os seus ingresos propios ás demandas da cidadanía nos servizos descentralizados; nomeadamente, en sanidade, ensino e servizos sociais (Lei de dependencia). A corrección do desequilibrio vertical ten que ser, sobre de todo, corrección no reparto da cesta tributaria.

2. En segundo lugar, na fronte da tributación sobre a riqueza (Imposto sobre o Patrimonio e o Imposto sobre Sucesións e Doazóns), o sistema actual non tivo en conta as ensinanzas da experiencia comparada sobre procesos de competencia fiscal nociva. É por iso que, unha vez decidido se estes impostos se manteñen ou non en España (e no caso de manterse, seren reformados para corrixir a súa evidente obsolescencia) cómpre establecer un chan de tributación a escala estatal.

3. En terceiro lugar, no eido do Imposto sobre a Renda das Persoas Físicas (IRPF), é necesario que as decisións das CCAA se trasladen ás retencións e aos pagos a conta da Administración central ás CCAA coa mesma velocidade e transparencia que cando as decisións afectan ao tramo estatal do tributo. Hoxe existe unha asimetría e retardo (no entorno dos dous anos) non asumible, que desincentiva o uso da autonomía. Ade-

mais, os cidadáns deben ser informados con claridade nas súas nóminas e demais ingresos da parte da retención que vai a financiar competencias autonómicas; e os programas de axuda e as declaracións deben mostrar nitidamente que nos atopamos ante dous impostos que conviven baixo o mesmo paraugas legal e a mesma denominación, pero que corresponden a poderes tributarios distintos.

4. Por outra parte, a tributación propia ten percorrido no eido medioambiental. As CCAA están chamadas a ter un rol relevante na xestión das figuras tributarias novas ou reformuladas, baixo o paraugas da coordinación co goberno central, ao que tamén lle convén aproveitar a experiencia autonómica. É o momento tamén de clarificar e simplificar o disperso universo de figuras tributarias existentes e dotalas da seguridade xurídica da que carecen, singularmente, naqueles supostos en que non se producen relevantes efectos supra-xurisdiccionais.

5. En derradeiro termo, deberíamos avanzar na participación das CCAA nos labores de xestión tributaria, hoxe fundamentalmente en mans dunha Axencia Tributaria que segue percibíndose e, en boa medida, actuando como unha axencia estatal desconectada das autonómicas.

## 1.2. Equidade

Sen dúbida, a dimensión da nivelación interterritorial é a máis complexa de todas as do sistema de financiamento porque, máis alá das dificultades técnicas, existen

distintos criterios de xustiza distributiva e confróntanse os intereses das diferentes CCAA. A nivelación remata significando reparto, e iso leva de seu a xerar gañadores e perdedores. Do que se trata, polo tanto, é de entender onde se atopan as principais eivas nesta fronte e as implicacións das diversas solucións.

Comezando polos problemas, salientan tres:

1. O primeiro é a inequidade entre os resultados do sistema foral (e tamén, aínda que en menor medida, do Réxime Económico e Fiscal Canario) e os do sistema común. Os recursos dos gobernos autonómicos son claramente maiores no primeiro caso para un esforzo fiscal similar ou inferior. Isto xera sentimentos de agravio comparativo que contaminan o debate.

2. O segundo é a arbitrariedade nos resultados do sistema común. Hoxe non existe unha correlación (nin negativa nin positiva) entre o nivel do PIB per cápita dunha comunidade e o seu financiamento por habitante. É dicir, nin as CCAA de réxime común máis ricas nin as máis pobres contan sistematicamente con máis recursos. Os resultados finais non obedecen a ningunha regra clara. É verdade que o sistema asume que a prestación dos servizos públicos é máis custosa nalgúns territorios; polo seu envellecemento relativo, a súa insularidade, a su-

perficie ou a dispersión da poboación<sup>3</sup>. Pero a importancia que se lle da a estes factores explica só unha parte das diferencias no financiamento per cápita. Noutras palabras, hoxe existen diferencias no financiamento por “habitante axustado” que non obedecen a ningunha regra obxectiva.

3. O terceiro ten que ver co xeito no que estimamos os habitantes axustados e as chamadas “recadacións normativas”<sup>4</sup> dalgúns tributos cedidos (nomeadamente o Imposto sobre Transmisións Patrimoniais e Actos Xurídicos Documentados e o Imposto sobre Sucesións e Doazóns), que son importantes para o funcionamento interno do modelo e a equidade horizontal: o sistema nivela en función dos valores das recadacións normativas e non as efectivas. Existe un amplo consenso académico en que podemos facer mellor os cálculos.

Mais a discusión sobre nivelación non remata no anterior. Hai un asunto fundamental e intrinsecamente político que aínda non foi resolto. Ata o ano 2009, o sistema estaba presidido de xeito máis ou menos expreso pola noción da nivelación plena ou integral. Isto é, debería garantirse un volume de recursos a todos os territorios suficiente para posibilitar unha prestación similar dos servizos descentralizados. Aínda que na práctica producíanse as arbitrariedades antes referidas, esta lóxica fixo que a descentralización non xerese di-

*3- En termos técnicos, o sistema fala de “habitantes axustados”: se nun territorio os costes por unidade de servizo ou a demanda por habitante son superiores á media, os seus habitantes axustados serían maiores aos seus habitantes de dereito.*

*4- As recadacións que deberían obter as comunidades se non utilizasen a súa capacidade normativa, dada a súa base tributaria.*

ferencias entre territorios polas diverxencias existentes na súa capacidade fiscal relativa, a excepción dos forais. Na reforma do 2009 introduciuse na lexislación un criterio diferente e en liña co establecido no Estatut catalán, revisado uns anos antes. Incorporouse a idea da nivelación parcial, mediante a distinción entre servizos públicos esenciais (sanidade, educación e servizos sociais) e o resto. Só os primeiros serían obxecto de nivelación plena. Porén, o criterio foi desactivado na propia reforma pola introdución dun enredo de fondos e compensacións que, en termos relativos, deixaban as cousas de xeito moi similar á situación previa á reforma, aínda que mais opaca e menos transparente. O novo modelo debe fixar primeiro o alcance da nivelación – que se nivela e ata onde debe chegar esa nivelación – pero tamén a referencia para nivelar cunha fórmula de poboación axustada que recolla os diferenciais de custo das necesidades de gasto relativas ás competencias homoxéneas asumidas polas comunidades de réxime común. Sen dúbida, a necesidade de consenso explica este xogo de compensacións.

### 1.3. Estabilidade financeira

As CCAA acumularon unha grande débeda ao longo da crise, como consecuencia fundamentalmente da queda no volume de ingresos ordinarios. Ademais, os incumprimentos dos obxectivos de déficit foron reiterados e substanciais en moitas CCAA. No entanto, a diversidade interautonómica é grande. E nesa diversidade, a débeda en Galicia medrou substancialmente menos como consecuencia dese cumprimento dos obxectivos de déficit, Galicia sitúase

xa entre as CCAA menos endebedadas, especialmente cando a referencia é sobre o propio tamaño do orzamento que soporta a carga dos pasivos. Como característica engadida da evolución da débeda galega, cabe sinalar que a comunidade non utilizou o Fondo de Liquidez Autonómica (FLA) e, aínda que si utilizou o Fondo de Facilitade Financeira (FFF) nos últimos anos, fíxoo de xeito moderado.

O máis urxente na actualidade é determinar como se desactiva o FLA, para evitar incentivar o incumprimento do déficit e a acumulación excesiva de débeda por algunhas comunidades. Mais tamén falar do reparto vertical e horizontal dos obxectivos de déficit ao abeiro dos plans de consolidación fiscal, cando se restableza a vixencia das regras de estabilidade; introducir algún tipo de mecanismo que permita axustar mellor os anticipos e ingresos a conta aos reais e así minimizar o importe das liquidacións do sistema, que son fonte de distorsión na programación financeira das comunidades.

### 1.4. Solidariedade para o desenvolvemento

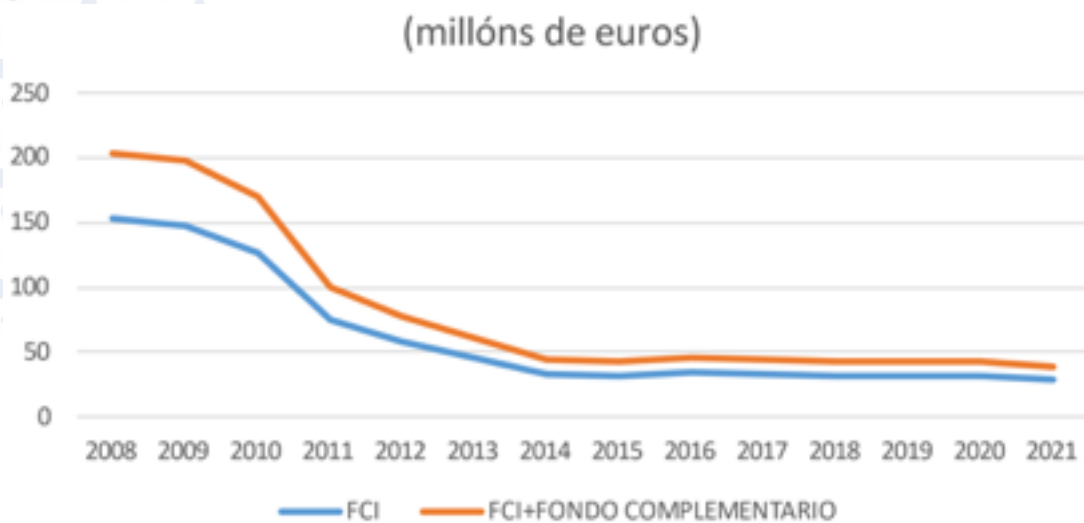
Aínda que non aparece dentro do sistema de financiamento stricto sensu, o Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) foi tradicionalmente unha fonte de recursos relevante para as comunidades con PIB per cápita máis baixos, entre elas Galicia. Non obstante, a crise xerou unha caída no volume global de fondos canalizados e o transcurso do tempo deixou claro a existencia de deficiencias serias de deseño que deberán ser corrixiadas. O Gráfico 1 reflexa o devalo da dotación do FCI (incluíndo o chamado Fondo Complementario) correspondente a



Galicia. Tanto o Fondo de Compensación como o Fondo Complementario destinaranse a financiar gastos de inversión nos territorios menos desenvolvidos, pero este último poderá dedicarse a financiar gastos necesarios para por en funcionamen-

to os investimentos financiados con cargo ao Fondo de Compensación ou o Fondo Complementario. O Fondo Complementario suporá anualmente a terceira parta do respectivo Fondo de Compensación de cada comunidade.

### Gráfico 1: Evolución do FCI e o Fondo complementario 2008-2021



Fonte: Elaboración propia. Ministerio de Hacienda

## 2. RISCOS E OPORTUNIDADES PARA GALICIA

A vindeira reforma do financiamento autonómico ten fronte a si catro riscos e unha oportunidade. A continuación repasamos os cinco vectores.

### 2.1. Extensión dos sistemas de concerto

O sistema de concerto é unha excepción na experiencia internacional, xa que leva ao goberno central ou federal á renuncia do seu poder fiscal nunha parte do territorio. Aínda que é teoricamente posible ter un sistema de concerto que proporcione os mesmos recursos que o modelo común, na realidade é que cun sistema de concerto o poder de negociación do goberno subcentral aumenta de maneira considerable, sobre todo nos territorios cun nivel de renda e potencial fiscal por riba da media (no caso español, País Vasco, Navarra, Madrid ou Cataluña). Xa que logo, a extensión do sistema de concerto a comunidades como Cataluña levaría de seu a unha redución nos fluxos fiscais que benefician a Galicia. Segundo as nosas estimacións, recollidas no Documento 11/2015 do Foro Económico de Galicia, a nosa comunidade sufriría unha perda que iría dende 570 millóns de euros ata 780 millóns de euros (con datos para 2011) dependendo do xeito concreto no que se pactase o concerto e, polo tanto, o importe da cota correspondente. De converterse o concerto no sistema que adoptasen todas as comunidades, Galicia afrontaría unha perda aínda maior que no caso anterior, xa que se todos os recursos do

sistema dependesen da capacidade fiscal propia, a comunidade galega perdería ao redor dos 1.000 millóns de euros anuais.

### 2.2. Redución no grao de nivelación

O segundo risco ten que ver co grao de nivelación. Co sistema aprobado en 2009 incorporouse a noción da nivelación parcial, xa que só se garantirían os recursos para unha parte dos servizos, aqueles considerados fundamentais. Na práctica, esta nivelación parcial non se produce debido a que, como xa se apuntou, ao mesmo tempo apróbanse outros fondos e partidas que a neutralizan. Con todo, a lóxica da nivelación parcial atópase aí, e tamén o risco de que ou ben se acentúe a parcialidade ou ben desaparezan eses outros fondos. Galicia ten moito que perder se se impón a lóxica da nivelación parcial, porque a capacidade fiscal da comunidade galega atópase por baixo da media e as necesidades de gasto per cápita son superiores á media.

### 2.3. Uso da poboación sen axustar ou modificacións non acaídas dos criterios de poboación axustada

Como é ben sabido, o uso exclusivo da poboación como criterio de reparto suporía unha perda de financiamento para Galicia porque a comunidade recibe do modelo un financiamento por habitante superior á media. E máis pola perda sistemática de peso poboacional e un avellentamento crecente.

No mes de decembro de 2021, o Ministerio de Facenda enviou ás CCAA unha proposta de cálculo da poboación axustada

da que, cómpre lembrar, é a fórmula que debe recoller as necesidades de gasto de cada rexión atendendo ao custe relativo

**Táboa 1: Variables para o cálculo da poboación axustada vixentes e as propostas polo Ministerio de Facenda (2021)**

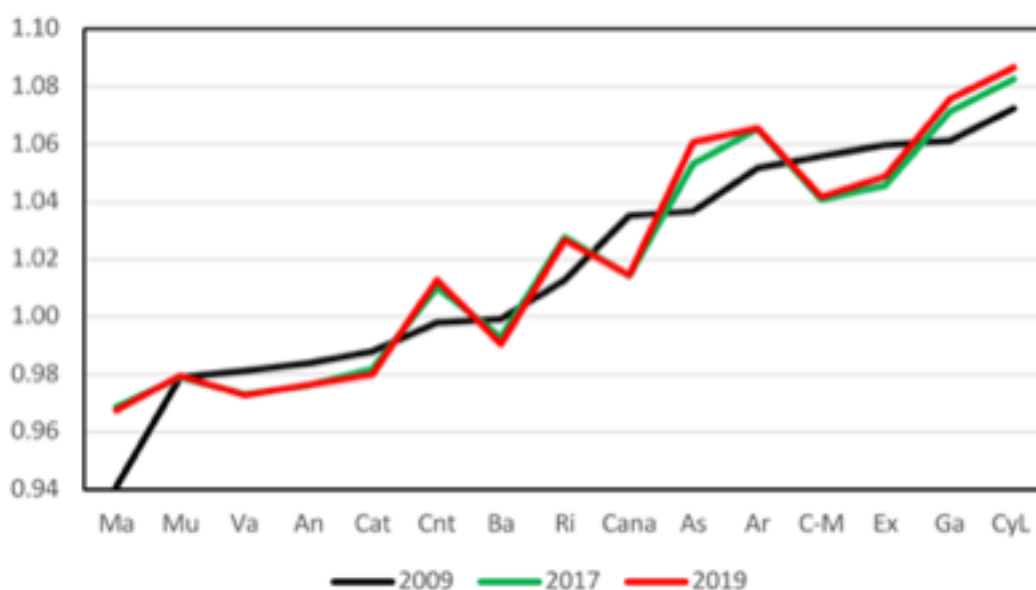
	<b>SISTEMA 2009-2021</b>	<b>PROPOSTA MINISTERIO DE FACENDA (2021) PARA A REFORMA</b>
<b>Poboación</b>	97%	
<b>Poboación protexida equivalente</b>	38% 7 grupos de idade	Actualizar cálculo e descompoñer en 20 grupos de idade
<b>Poboación empadroada a 1 de xaneiro</b>	30%	Ídem
<b>Poboación en idade escolar obrigatoria</b>	20,5% 0-16 anos	Ampliar 0-17 anos e cómputo FP alumnos ciclos chegados doutras CCAA. Engadir poboación 18-24 anos e entradas universitarios doutras CCAA.
<b>Poboación &gt; 65 anos</b>	8,5%	Introducir ponderación tramos idade a partir dos 65 anos. Cómputo da poboación en risco de pobreza e parados sen prestación contributiva.
<b>OUTRAS</b>	3%	
<b>Superficie</b>	2%	Ídem
<b>Dispersión (entidades singulares)</b>	0,6%	Entidades ou núcleos de poboación habitados
<b>Insularidade</b>	0,6%	Ídem
		Engade: • Custos fixos por tramos de poboación • Consideración do despoboamento

Fonte: Elaboración propia

per cápita da prestación dos servizos públicos autonómicos dunha forma homoxénea. Esta ferramenta, determinante para dar cumprimento ao principio de equidade, debe reflectir os maiores custos que supón prestar os servizos básicos do estado de benestar en cada rexión segundo as súas

características poboacionais, territoriais e sociais. Na táboa 1 aparecen recollidas as variables e ponderacións que incorpora o modelo actual para capturar as diferenzas nas necesidades de recursos per cápita, así coma a proposta do Ministerio, que contempla cambios neste senso.

**Gráfico 2: Evolución do cálculo das necesidades de gasto por habitante segundo o modelo de financiamento autonómico 2009 para 2009-2017-2019**

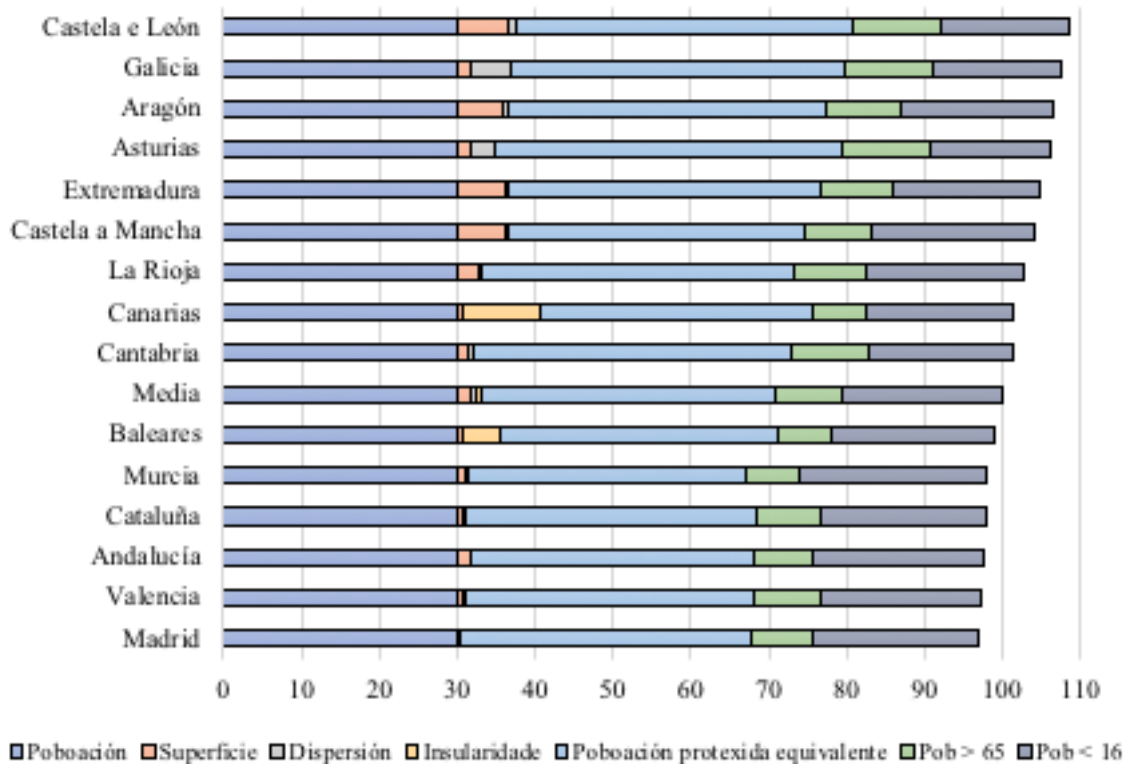


Fonte: De la Fuente (2021)

As necesidades relativas de gasto por habitante distan moito dunhas comunidades a outras, como se pode ver nos gráficos 2 e 3. Entre a CA con maiores necesidades por habitante, Castela e León é aquela con menos, a de Madrid, hai entre

12 e 14 puntos de diferenza. Neste ranking de comunidades, Galicia é a segunda comunidade de réxime común con maiores necesidades de gasto por habitante recoñecidas polo sistema.

**Gráfico 3: Componentes do índice de necesidades de gasto vixentes (2019)**



#### 2.4. Condonación do FLA

Ata hoxe, non houbo condonacións de débeda autonómica en España. É verdade que a restrición orzamentaria foi laxa, que cada vez que sentaron a negociar coa Administración Central, as autonomía acadaron recursos engadidos. Pero o reparto desa masa financeira adicional non dependeu da débeda acumulada por cada goberno no pasado. Non houbo un

rescate das máis endebedadas.

Sería moi negativo romper con este proceder; mandaríase unha mensaxe perigosa para a responsabilidade fiscal futura, e produciríase un agravio comparativo coas CCAA que cumpriron cos obxectivos de déficit impostos, asumindo recortes de gasto ou subidas impositivas que outros non aplicaron coa mesma intensidade. Entre as cumpridoras figura Galicia.

## **2.5. Esmorecemento do Fondo de Compensación Interterritorial**

A pesares do seu rango constitucional, o FCI é hoxe unha ferramenta menor. Por

iso, Galicia debe traballar intensamente para forzar a revisión do FCI, na liña do que se apunta na terceira sección. Esta é a oportunidade para Galicia que indicabamos ao inicio.

### 3. AS PROPOSTAS

#### 3.1. En relación coa equidade horizontal

Galicia debe liderar a defensa do retorno á nivelación de todos os servizos descentralizados. Porque lle interesa e porque é o que encaixa cunha concepción ampla da equidade entre todos os españois; e porque é o que posibilita que a autonomía política e o autogoberno sexan compatibles coa capacidade de prestar servizos públicos similares en toda España, a igualdade de esforzo fiscal realizado polos cidadáns.

Ademais, debemos mellorar o cómputo técnico das necesidades de gasto per cápita. En particular, existe fundamento para pensar que compre modificar a ponderación implícita das distintas funcións de gasto para reflectir mellor a realidade do comportamento das comunidades; así como que no eido da sanidade e os servizos sociais o avellentamento da poboación deba gañar peso nas ponderacións. Pero tamén das chamadas recadacións normativas referidas aos ingresos por tributos cedidos clásicos, que tenden a beneficiar aos territorios máis dinámicos. No que atinxe ao espallamento poboacional, dúas ideas importantes. A primeira é que non existe unha alternativa mellor ás Entidades singulares de poboación para capturar todos os efectos do espallamento. O uso de isócronas, a superficie a atender ou número de concellos non valen para aproximarse ao mesmo tempo ao sobrecoste por servizos “tipo rede”, servizos nos que hai que desprazarse cara onde está o usuario (transporte escolar, por exemplo),

ou servizos nos que hai que incrementar o número de nodos do servizo (escolas, centros sociais, ou centros médicos). Asemade, os cálculos dispoñibles apuntan que a compensación actual do modelo sería de feito insuficiente e, polo tanto, a súa revisión deba ser, en todo caso, á alza e non á baixa.

En terceiro lugar, é importante ter en conta a existencia de “custes afundidos” e polo tanto fixos no curto prazo, en boa parte dos servizos públicos autonómicos que fan que ante unha caída na poboación, o axuste no gasto non poida ser tan rápido e automático: o cadro de persoal non cae porque caia un alumno por aula, nin se pechan escolas porque se perdan 10 alumnos, por exemplo. Por iso, deben artellarse mecanismos financeiros transitorios no caso de que se fagan actualizacións anuais do financiamento garantido polo sistema.

Finalmente, incidimos no argumento de que as balanzas fiscais non son relevantes para discutir sobre financiamento autonómico, porque só de xeito secundario e moi parcial as primeiras veñen explicadas polas segundas, de excluírmos aos territorios forais e Canarias. Asemade, cando se fala do criterio de non reordenación ou de ordinalidade, máis alá da literalidade do que aparece no Estatut catalán (que se cumpre) debe incidirse na idea de que toda reordenación xustificada por diferencias en factores de coste ou de demanda (“habitantes axustados”) é lexítima e razoable. Outra cousa son reordenacións sen fundamento neses factores obxectivos.

No que atinxe á proposta do Ministerio de Facenda remitida ás CCAA en decembro de 2021 para a súa análise e discusión, queremos facer tres consideracións que afectan ás dúas novas variables incorporadas; isto é, aos custes fixos e ao despoboamento.

1. Se se aumenta o número de factores adicionais ao da poboación, o razoable é que aumente tamén o peso global do conxunto das variables correctoras. Se non se fai así, dilúese o efecto das preexistentes (espallamento poboacional, insularidade e superficie), incluso no caso de que formalmente se manteñan as ponderacións. Esa era a lóxica do informe do Comité de Expertos (2017) cando recomendaban un mantemento das ponderacións actuais, de forma que a incorporación dun novo factor (os custes fixos) faría crecer o peso das correccións do 3% do modelo actual ao 4%. As novas correccións non poden supoñer, en ningún caso, unha redución do efecto das xa existentes.

2. Percíbese discrecionalidade no caso da nova variable despoboamento, definida coma a poboación para alcanzar a densidade media sen ter en conta as poboacións de máis de 75.000 habitantes. Esta beneficiaría principalmente a catro CCAA, cuns valores de densidade están substancialmente por debaixo da media, no entorno de 25-27 habitantes/km<sup>2</sup>. En realidade, o que se está a facer é “sobrependerar” unha variable que xa está no modelo, a superficie. Isto é evidente ao comparar as CCAA claras gañadoras con esta incorporación (Cas-

tela-A Mancha, Castela e León, Aragón e Extremadura; a ganancia de A Rioxa é menor) coas catro CCAA máis extensas, á marxe de Andalucía. No gráfico 3 represéntase a relación entre a superficie e a medida de despoboamento proposta polo Ministerio. O coeficiente de correlación é de 0,83 coas 15 CCAA; e sube ata 0,97 cando se exclúe a Andalucía.

3. O xeito de se aproximaren aos custes fixos tampouco é razoable nin aceptable de ningún modo, ao limitar o seu impacto a aquelas CCAA con menos de 2 millóns de habitantes. Por definición, os custes fixos existen para todas as comunidades. A única forma de introducir estes custes no modelo é a través dunha contía que sexa idéntica para todas as CCAA de réxime común, de xeito que cada unha delas se leve 1/15 do total asignado.

### 3.2. Sobre a autonomía financeira

En relación a autonomía financeira, as propostas específicas para Galicia non incorporan particularidades respecto as feitas para o conxunto de CCAA de réxime común.

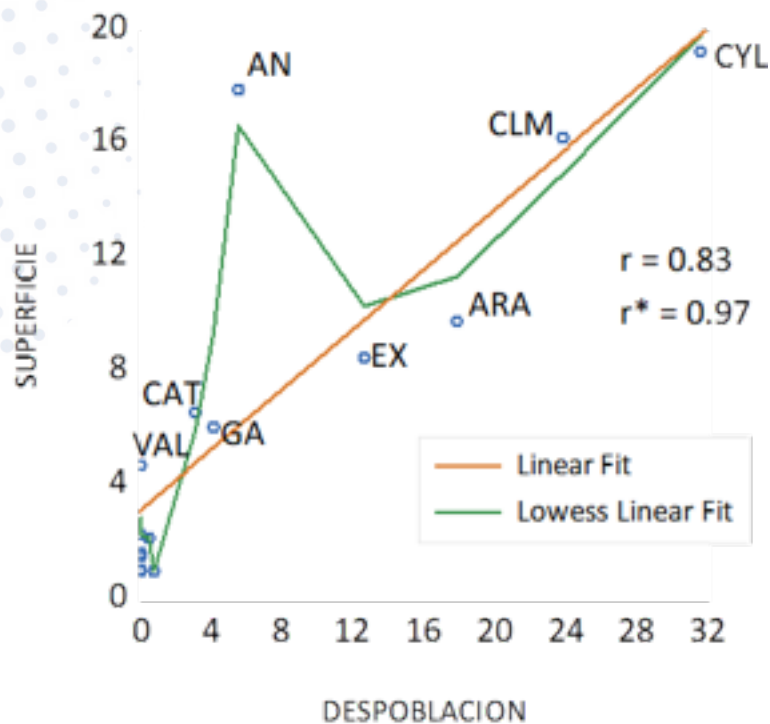
### 3.3. Sobre a estabilidade financeira

As propostas relacionadas coa estabilidade financeira son tres:

En primeiro lugar, equilibrar verticalmente entre niveis de goberno as cotas de déficit e que o reparto sexa froito do debate e o consenso. Mais unha vez acadado,



**Gráfico 4: Relación entre superficie (% Total) e o indicador de despoblación**



Nota: \* Excluíndo Andalucía.

Fonte: Elaboración propia a partir do Cadro 6.5. da Proposta do Ministerio de decembro de 2021.

todos os gobernos deben asumir como prioridade o obxectivo que lles toca. A estabilidade fiscal é un ben común para todos os gobernos que operan en España.

En segundo lugar, distribución das cotas de déficit entre CCAA en función dos seus ingresos non financeiros e non do PIB. Non ten sentido emular os criterios definidos a escala de país pola existencia dunha nivelación interterritorial

que anula a correlación entre PIB e ingresos públicos.

En terceiro lugar, a progresiva anulación do FLA. Deben procurarse fórmulas que permitan metabolizar a débeda acumulada aos gobernos máis endebedados, evitando a condonación de débedas polos incentivos perversos e os agravios comparativos que introduciría. O apoio a esa metabolización nos territorios máis endebedados debe centrar-

se en ampliar moito os prazos de devolución (50 anos ou máis) e garantir tipos de xuro por baixo do 1% cando estes retornen aos seus niveis ordinarios.

### 3.4. O Fondo de Compensación Interterritorial

A través deste instrumento, Galicia recibía antes da crise o redor de 200 millóns de euros anuais. Nos presupostos da Xunta para 2021 son menos de 50 (Gráfico 1). Cunha revisión razoable do importe global e regras de reparto, Galicia podería acercarse aos 300 millóns, como argumentamos en detalle en Fernández Leiceaga et al. (2013) e Lago Peñas et al. (2015). Pero máis alá deste obxectivo cuantitativo, a reforma do FCI debería ambicionar catro obxectivos.

En primeiro lugar, incrementar de forma substancial o volume global de recursos canalizados a través do fondo. Nos primeiros anos noventa do século pasado, a política rexional española adaptouse á europea. Homoxeneizáronse criterios de actuación, como a restrición de que o FCI fose percibido so polas rexións Obxectivo 1 para a política comunitaria e, en gran medida, outorgóuselle un papel secundario respecto á política rexional europea. Un bo exemplo diso é a práctica conxelación da dotación global do FCI dende mediados dos anos 90. Chegou o momento de empezar a cambiar os papeis e para iso é preciso reforzar financeiramente o instrumento. Ademais, non

hai que esquecer a progresiva redución dos fondos europeos.

En segundo lugar, habería que camiñar cara marcos plurianuais de financiamento. Na actualidade, a volatilidade do FCI é moi elevada, como consecuencia da fixación da masa global de recursos en función dunha inversión estatal que flutúa e, sobre todo, polas actualizacións anuais nas variables de reparto. Sería bo fixar unha masa global no ano base e taxas de crecemento máis ou menos estables referenciadas ao PIB nominal español durante un período mínimo de catro anos, a fin de facilitar a planificación de inversións.

En terceiro lugar, as CCAA receptoras deberían asumir a extensión dalgunhas prácticas asentadas no caso dos fondos europeos: reserva de eficacia, reforzamento da elixibilidade, seguimento de xestión e avaliación dos proxectos; e marco de planificación plurianual.

En cuarto lugar, debería obviarse o recálculo anual do reparto do FCI. Como se indicou, introduce incerteza e inestabilidade. Ao mesmo tempo, as variables e ponderacións actuais de reparto no ano base deberían revisarse. En particular, debería substituírse o saldo migratorio pola evolución no pasado recente (supoñamos os últimos 10 anos) con datos dispoñibles da participación poboacional de cada CCAA sobre o total, un concepto máis amplo e que captura mellor os problemas demográficos asociados o desenvolvemento económico. A idea é que o desenvolvemento económico

esixe mellorar en renda per cápita sen perder poboación. Polo contrario, os saldos migratorios non capturan ben as diferencias nas dinámicas demográficas e socioeconómicas dos diferentes territorios



#### 4- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Comisión de Expertos (2017). “Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Modelo de Financiación Autonómica”, Ministerio de Hacienda y Función Pública: Madrid. [https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informaci%C3%B3nccaa/informe\\_final\\_comisi%C3%B3n\\_reforma\\_sfa.pdf](https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informaci%C3%B3nccaa/informe_final_comisi%C3%B3n_reforma_sfa.pdf)

De la Fuente, A. (2021). “Sobre las propuestas del gobierno para modificar el cálculo de la población ajustada”, FEDEA, 2021/14.

Fernández Leiceaga, X.; Lago Peñas, S.; Álvarez Corbacho, X. (2013). “O Fondo de Compensación Interterritorial: Unha proposta desde Galicia”, Documentos do Foro Económico de Galicia, Documento 4/2013.

Fernández Leiceaga, X.; Lago Peñas, S. (2015). “O impacto fiscal en Galicia dos cambios no modelo territorial”, Documentos do Foro Económico de Galicia, Documento 11/2015.

Lago Peñas, S.; Fernández Leiceaga, X.; Sánchez Fernández, P.; Álvarez Corbacho, X. (2015). “Fondo de compensación interterritorial: Análisis y propuestas de reforma”, INNAP, Madrid.

Lago Peñas, S.; Vaquero García, A. (2016). “Descentralización y Sistema tributario: Lecciones de la Experiencia Comparada”, Fundación Impuestos y Competitividad, Madrid.

Lago Peñas, S. (2021). 40 años de descentralización en España (1978-2018): Balance y perspectivas, FUNCAS, Madrid.

Ministerio de Hacienda (2021). Informe del grupo de trabajo sobre el cálculo de la población ajustada: Madrid, <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/03-12-21-Informe-poblacion-ajustada.pdf>

#### Documentos do Foro Económico de Galicia

*Un dos obxectivos fundamentais do Foro é poñer á disposición da Sociedade unha colección de documentos onde se conxuga a análise da situación actual con propostas de cambio e mellora. Os documentos pretenden contribuir a enriquecer o debate público en materia económica en Galicia. A responsabilidade de cada documento é das persoas que o asinan. O Foro só asume a responsabilidade sobre os documentos consensuados e asinados polo colectivo. O editor dos documentos é o membro nato do Foro, José Francisco Armesto Pina.*

## Documentos publicados

34/2022-

A reforma do sistema de financiamento: Unha perspectiva dende Galicia

33/2021-

A economía social como modelo de desenvolvemento para Galicia

32/2021-

A economía social como modelo de desenvolvemento para Galicia.

31/2020-

O monte galego do Século XXI.

30/2020-

El sector Fintech: propuesta para desarrollar un HUB en Galicia.

29/2020-

Innovación y Tecnologías Inteligentes.

28/2019-

Infraestructuras Viarias: Inversión y Tarifación.

27/2019 -

Planificación e proxección do sector vitivinícola de Galicia:

Realidade, desafíos e retos.

26/2018 -

Os retos para a Galicia do Século XXI.

No sistema europeo de transporte marítimo-terrestre.

25/2018 -

El impacto de la reestructuración bancaria sobre la concentración y la exclusión financiera en España y Galicia.

24/2018 -

Turismo Rural: diagnose e propostas.

23/2018 -

Diagnóstico actual e propostas de futuro para a dixitalización en Galicia.

22/2017 -

Unha estratexia para a Galicia rural do século XXI.

Diagnóstico e propostas para o debate.

21/2017 -

Unha estratexia industrial para Galicia.

20/2017 -

Desafíos dunha sociedade avellentada e en declive: Desequilibrios territoriais e prestación de servizos.

**Documentos descargables en:**

<http://www.foroeconomicodegalicia.es>

- 19/2017 -  
Galicia diante da reforma do sistema de financiamento autonómico.
- 18/2016 -  
Novas demandas para o rural galego.
- 17/2016 -  
A I+D+i Empresarial en Galicia: Dez mensaxes e unha proposta.
- 16/2016 -  
Galicia, a perspectiva internacional.
- 15/2016 -  
La formación profesional dual en España.
- 14/2016 -  
O capital risco e outras fontes alternativas de financiamento das empresas galegas.
- 13/2015 -  
O Complexo Lácteo Galego nun mercado liberalizado. Extratexias e políticas ante a desaparición do sistema de cotas na UE.
- 12/2015 -  
Sobre o risco de estancamento na economía Europea.
- 11/2015 -  
Os cambios no modelo territorial: o seu impacto fiscal en Galicia.
- 10/2015 -  
O sector forestal en Galicia: problemática actual e perspectivas futuras.
- 9/2014 -  
Desequilibrio exterior, modelo competitivo y recuperación económica.
- 8/2014 -  
Galicia: bases para una estrategia marca-país y líneas de trabajo para su acción exterior.
- 7/2014 -  
¿Qué futuro demográfico nos agarda e como pode incidir no noso benestar?.
- 6/2013 -  
Internacionalización, políticas y crecimiento.
- 5/2013 -  
Mejorando la Eficiencia de la Política de infraestructuras.
- 4/2013 -  
O fondo de compensación interterritorial: Unha proposta desde Galicia.
- 3/2013 -  
O sector alimentario en Galicia: desafíos e oportunidades. Cales deben ser as prioridades?
- 2/2013 -  
Análisis y propuestas para una estrategia de futuro para el sector naval en Galicia.
- 1/2013 -  
Chaves para o aproveitamento marítimo -Portuario- Loxístico de Galicia.

A large, light blue decorative graphic on the left side of the page, composed of a grid of dots that tapers off to the right.

[www.foroeconomicodegalicia.es](http://www.foroeconomicodegalicia.es)

O Foro Económico de Galicia é unha plataforma de transferencia de coñecemento en materia económica dende as empresas e universidades galegas á sociedade e aos espazos de decisión pública. O Foro integra a profesores e investigadores, empresarios e directivos representativos dos diferentes sectores e áreas de Galicia, e xornalistas galegos de referencia.

SOCIOS





**//ABANCA**

# A REFORMA DO SISTEMA DE FINANCIAMENTO: UNHA PERSPECTIVA DENDE GALICIA

DOCUMENTO 34 / 2022

AUTORES:

MARÍA CADAVAL SAMPEDRO (USC)  
XOAQUÍN FERNÁNDEZ LEICEAGA (USC)  
SANTIAGO LAGO PEÑAS (UVIGO)  
ALBERTO VAQUERO GARCÍA (UVIGO)