Foro económico de Galicia

O impacto económico para Galicia da extensión dos sistemas de concerto

Documento 41 / 2024

Xoaquín Fernández Leiceaga
Santiago Lago Peñas

www.foroeconomicodegalicia.es

O impacto económico para Galicia da extensión dos sistemas de concerto

Xoaquín Fernández Leiceaga
Santiago Lago Peñas

RESUMO EXECUTIVO

1. O obxectivo do documento é presentar algúns números que simulan o que podería ocorrer se o acordo entre ERC-PSC remátase orientando a reforma do financiamento autonómico. O foco sitúase nos resultados para Galicia.

2. En primeiro lugar, cuantifícase con datos para 2022 o que ocorrería no escenario extremo. Un escenario definido por tres supostos: que o sistema de concerto se xeneralizase a toda España, que a achega á nivelación interterritorial dos diferentes territorios se reducise ata o mínimo que realiza hoxe a Comunidade Autónoma vasca, e que a administración central mantivese os seus recursos actuais. De calcularse o "cupo" ou cota en función do PIB, e non existir ningún elemento de solidariedade, Galicia perdería nese novo sistema de concerto xeneralizado 2.128 millóns de euros. O seu financiamento relativo por habitante axustado descendería 22 puntos, pasando do 104% da media no modelo actual ata o 82% da media co novo modelo. Se o "cupo" fose calculado en función da poboación, a perda sería aínda maior: 2647 millóns e 27 puntos porcentuais.

3. Un segundo bloque de simulacións parte do suposto que só se aplica o modelo de concerto a Cataluña. Na primeira estimación supoñemos ademais que Cataluña contribuiría aos gastos da facenda central en función do seu PIB e sen que o seu concerto contemplase ningún compoñente solidario. Daquela, Galicia vería reducirse as transferencias ordinarias que recibe nun 6,27%: 634 millóns de euros, cos datos de 2022.

4. Loxicamente, a perda sería inferior no caso de que efectivamente se introducira un compoñente de solidariedade no cómputo dun potencial "cupo" catalán. Con achegas por solidariedade equivalentes ao 25%, 50% ou 75% do que hoxe caracteriza ao modelo de réxime común, as perdas para Galicia serían de 475 millóns de euros, 317 millóns ou 159 millóns, respectivamente.

5. A extensión dos sistemas de concerto rexionais en España tería outros impactos. Entre eles, salientamos os efectos negativos sobre xestión e o control da fraude nun contexto de fragmentación da axencia tributaria; o enfraquecemento da administración central para responder a choques asimétricos negativos debido á perda de capacidade tributaria, o que, doutra volta, empeoraría o rating crediticio da débeda soberana e das administracións rexionais e locais; a cesión do 100% do IRPF limitaría a progresividade fiscal e a redistribución interterritorial, especialmente nun país como España, onde a redistribución xa é das menores da UE27; e a cesión do Imposto sobre Sociedades con capacidade normativa ás Comunidades Autónomas xeraría problemas de competencia fiscal, maiores custos para os contribuíntes e incrementaría as posibilidades de fraude fiscal.

1. En xuño de 2024, o Foro Económico presentou no Congreso dos Deputados unha diagnose dos problemas do sistema de financiamento autonómico e unha serie de propostas para a súa reforma (Cadaval Sampedro et al, 2024). Asemade, pronunciámonos sobre o modelo foral, a extensión dos sistemas de concerto e as solucións de carácter confederal, que contrastan co federalismo no que se insire ata a data a evolución do sistema autonómico de réxime común. Citando textualmente: "O sistema foral non ten parangón nos países federais de referencia hoxe. É inaudito que o goberno federal renuncie a exercer o seu poder tributario nunha parte do territorio en troques dunha transferencia negociada de recursos anual. Esta configuración é máis propia de estruturas confederais, como a Unión Europea, que de federacións; ou doutras épocas históricas anteriores á contemporánea. Porén, é innegable que o chamado bloque constitucional dá fundamento a esta solución no País Vasco e Navarra. Cuestión distinta é a aplicación práctica do sistema. Existe un amplísimo consenso académico na idea de que, co método de cálculo que se vén utilizando, a cota vasca e a achega navarra están amplamente infraestimados. Mesmo cun esforzo fiscal lixeiramente inferior, ambos territorios contan cun financiamento per cápita substancialmente maior que as Comunidades Autónomas (CCAA) de réxime común. Esta disparidade xera agravios comparativos entre cidadáns e administracións autonómicas, complicando a procura de consensos noutras áreas, como a nivelación interterritorial. [...] O sistema confederal resultaría un erro económico e político, ademais de abrir un debate innecesario, que debe centrarse en adecuar o modelo existente ás necesidades de todas as comunidades autónomas para que cumpran coa prestación de servizos. O sistema de concerto/convenio debe revisarse e adaptarse o cálculo das achegas a unhas novas regras de xogo redistributivo."

2. O acordo entre o PSC e ERC acadado no mes de xullo aposta por transitar dun enfoque federal das finanzas autonómicas, inspirado na literatura académica sobre federalismo fiscal e a experiencia comparada, cara unha perspectiva de natureza confederal, máis semellante a que existe nas comunidades autónomas forais do País Vasco e Navarra. En particular, o texto do acordo contempla tres ideas fundamentais:

. A mudanza cara a un modelo de financiamento baseado na negociación bilateral entre a Generalitat de Cataluña e o Goberno central. Cataluña abandonaría a multilateralidade e o modelo común.

. A cesión progresiva, a partir de 2025, de todos os impostos soportados en Cataluña, incluíndo todas as fases do sistema impositivo (xestión, recadación, liquidación e inspección), cun aumento substancial da capacidade normativa en favor da Generalitat. Os impostos serían xestionados pola Axencia tributaria de Cataluña. A Axencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) desaparece do territorio catalán como o fixo nas comunidades forais. Comezaríase polo IRPF e o IVE.

. A achega de Cataluña á financiación dos gastos do Estado e a solidariedade interterritorial traducirase nunha transferencia vertical de recursos da Generalitat á administración central.

3. O acordo deixa pendentes numerosas cuestións, asume que a súa implementación require modificacións de leis orgánicas como a LOFCA (aínda que non da Constitución Española), constata que se trata dun proceso que tardará anos en pecharse e recolle de forma expresa a existencia dunha achega á nivelación interterritorial, que non se precisa máis alá de referencias ao chamado "criterio de ordinalidade" e, xa que logo, a que a contribución de Cataluña se reduciría respecto á situación presente. Por iso, hoxe resulta imposible determinar con precisión o potencial impacto financeiro do acordo e inclusive se chegará a aplicarse. Sobre o primeiro, é ilustrativo o amplo intervalo que proporciona De la Fuente (2024) nas súas estimacións, a pesar do esforzo de cuantificación despregado polo autor. O cálculo do impacto para Galicia sería incluso máis incerto.

4. O que si podemos facer son algunhas simulacións. **En primeiro lugar, vamos cuantificar o que ocorrería no escenario extremo, supoñendo que o sistema de concerto se xeneralizase a toda España, que a achega á nivelación interterritorial dos diferentes territorios se reducise ata o mínimo que realiza hoxe a Comunidade Autónoma vasca e que a administración central mantivese os seus recursos actuais**[1]. Este é un exercicio que diversos autores xa fixeron no pasado (Zubiri, 2002; Fernández Leiceaga e Lago Peñas, 2015; De la Fuente, 2018 e 2024). O punto de partida son os datos do exercicio 2022, recentemente publicados (Ministerio de Facenda, 2024; AEAT, 2023). Supoñemos que a distribución dos recursos entre os dous niveis, central e autonómica, permanece inalterada. As CCAA terán entón a capacidade de regular e xestionar a práctica totalidade das figuras impositivas e contarán en primeira instancia cos rendementos das mesmas; a estes ingresos deberá detraerse a compensación polos servizos prestados pola Administración central. Para o seu cómputo partimos da restrición de que a suma das achegas de cada comunidade debe ser igual á cantidade actualmente dispoñible para a Administración central[2]. Como nos precedentes citados, desaparecerán as transferencias que hoxe contribúen a nivelar o financiamento por territorios, por ser alleos á lóxica do sistema foral.

5. A Táboa 1 amosa o financiamento efectivo a competencias homoxéneas para as CCAA de réxime común que se deriva do modelo vixente. Os recursos tributarios inclúen os derivados do IRPF (sen exercicio das competencias normativas), do IVE e dos Impostos Especiais (IIEE), así como os dos tributos cedidos tradicionais que xestionan as propias facendas rexionais (Transmisións Patrimoniais e Actos Xurídicos Documentados; Sucesións e Doazóns;

1- Uns recursos que como é ben sabido son insuficientes para financiar o seu gasto, o que xera un déficit importante financiado mediante o recurso á débeda.

2- A continuación, para calcular o "cupo efectivo", cada comunidade deberá restar a esa cantidade os recursos destinados ao financiamento de competencias non homoxéneas.

Sobre o Xogo; Taxas afectas aos servizos transferidos; e Sobre Determinados Medios de Transporte). Nas transferencias do sistema de financiamento a competencias homoxéneas incluímos as achegas (positivas ou negativas) ao Fondo de Garantía de Servizos Públicos Fundamentais; ao Fondo de Suficiencia Global; e aos Fondos de Cooperación, sempre restando as cantidades asignadas ás competencias non homoxéneas. Á suma destes dous agregados chamámoslle Financiamento efectivo total. A poboación axustada é o resultado de aplicar os criterios diferenciais de custe e demanda previstos na Lei 22/2009 aos habitantes de cada CA. Nas seguintes tres columnas calculamos cada un dos agregados anteriores para cada unidade de necesidade (ou habitante axustado), e na derradeira proporcionamos o financiamento efectivo total por unidade de necesidade en relación coa media.

TÁBOA1- FINANCIACIÓN EFECTIVA A COMPETENCIAS HOMOXÉNEAS E IGUAL ESFORZO FISCAL. SISTEMA ACTUAL.

	Recursos tributarios normativos	Transferencias competencias homogéneas	Financiamento efectivo total	Poboación axustada	Recursos tributarios/ Hab. Axus.	Transferencias habitante axustado	Finan. efectivo homoxéneo total/ Hab. axus.	Idem
Comunidade Autónoma	Millóns de euros	Millóns de euros	Millóns de euros	Millóns de euros	Euros	Euros	Euros	MEDIA=100
Andalucía	20.449,54	6.100,03	26.549,58	8.321.685	2.457,38	733,03	3.190,41	95,49
Aragón	4.310,78	866,30	5.177,08	1.411.358	3.054,35	613,81	3.668,15	109,79
Asturias	2.978,38	846,74	3.825,13	1.071.267	2.780,24	790,41	3.570,66	106,87
Balears, illas	4.326,95	-429,41	3.897,54	1.168.001	3.704,58	-367,65	3.336,93	99,88
Canarias	2.858,20	4.129,68	6.987,87	2.219.749	1.287,62	1.860,42	3.148,05	94,22
Cantabria	1.858,52	608,74	2.467,26	592.647	3.135,96	1.027,16	4.163,12	124,60
Castela e León	7.009,92	2.370,40	9.380,32	2.575.885	2.721,36	920,23	3.641,59	108,99
Castela a Mancha	5.043,07	1.912,60	6.955,68	2.124.198	2.374,11	900,39	3.274,50	98,01
Cataluña	27.784,07	-2.351,13	25.432,93	7.630.111	3.641,37	-308,14	3.333,23	99,76
Comunidad valenciana	14.745,72	823,53	15.569,25	4.945.684	2.981,53	166,52	3.148,05	94,22
Extremadura	2.296,12	1.941,48	4.237,60	1.105.184	2.077,59	1.756,70	3.834,29	114,76
Galicia	7.242,44	2.863,63	10.106,07	2.898.219	2.498,93	988,07	3.486,99	104,37
Madrid	29.217,94	-7.394,52	21.823,42	6.539.969	4.467,60	-1.130,67	3.336,93	99,88
Murcia	3.717,75	1.011,88	4.729,63	1.502.401	2.474,54	673,51	3.148,05	94,22
Rioxa, A	944,45	377,06	1.321,50	328.484	2.875,17	1.147,87	4.023,04	120,41
Total	134.783,85	13.677,01	148.460,86	44.434.842	3.033,29	307,80	3.341,09	100,00
Coeficiente de variación					24,63		9,72	

FONTE: Ministerio de Hacienda, 2024
Elaboración propia

6. Na táboa 1 salientan dous feitos. Primeiro, tres CCAA (columnas 2 e 6) aparecen na posición singular de efectuar transferencias que benefician ás outras (Madrid, Cataluña e Baleares, por importancia absoluta), ademais das achegas da administración central. Para Canarias[3] ou Estremadura, as transferencias superan o 40% do seu financiamento. E segundo, a pesar de todas as súas imperfeccións e complexidades, as transferencias do sistema exercen un poderoso efecto nivelador. O coeficiente de variación dos ingresos tributarios (24,6) multiplica por 2,5 o do financiamento efectivo total (9,7). A nivelación é incompleta e arbitraria, mais efectiva.

7. Na Táboa 2 presentamos a desagregación por territorios dos principais ingresos impositivos. Para o IRPF, o IVE e os IIEE utilizamos as proporcións que atribúe a cada comunidade o modelo de financiamento vixente (residencia para o IRPF e consumo para os indirectos) e aplicamos esa porcentaxe á recadación total dos impostos. Para o Imposto de Sociedades utilizamos como aproximación á súa recadación por territorio a proporción que representa a variable Excedente Bruto de Explotación e Rendas Mixtas de cada rexión sobre o conxunto do territorio común[4]. Cos restantes ingresos dos capítulos I, II e III da Facenda central fixemos dous agregados. O primeiro (integrado polo Imposto sobre a Renda de Non Residentes, o Imposto sobre o Tráfico Exterior, a Taxa Radioeléctrica, as Taxas e outros pequenos conceptos), deixámolo na Facenda Central. O segundo (integrado polo rendemento dos Impostos Medioambientais, Sobre Transaccións Financeiras, Sobre Primas de Seguros, Sobre Determinados Servizos Dixitais, Sobre Gases Fluorados, Sobre Actividades do Xogo, así como por ingresos derivados da xestión tributaria) foi distribuído entre CCAA en función da proporción que representou cada unha sobre o total dos territorios do réxime común nos impostos directos e indirectos das catro primeiras columnas. Tamén incluímos os tributos cedidos tradicionais (sen exercicio das capacidades normativas, polo tanto, a igualdade teórica de igual esforzo fiscal) para determinar a capacidade fiscal de cada comunidade. Redúcese lixeiramente o coeficiente de variación da capacidade fiscal por unidade de necesidade en relación co cadro anterior.

8. A continuación, calculamos os resultados do novo modelo á igualdade de esforzo fiscal, competencias homoxéneas e

3- En Canarias é moi relevante o efecto do seu modelo fiscal propia: carece de IVE pero recada un imposto indirecto propio. Por esa razón, é extremadamente dependente das transferencias

4- Non serve a recadación por Delegación da AEAT, ao estar en Madrid unha proporción moi alta das sedes sociais das grandes empresas e ser moi marcado o "efecto sede". Pareceunos mellor, fronte á solución escollida por De la Fuente (2018), centrada no VAB de mercado (VAB total menos VAB de Educación, Sanidade e Administracións Públicas), prescindir de aquela parte do VAB que necesariamente tributa en IRPF: os soldos e salarios. En todo caso, os cambios producidos por optar por unha ou outra solución son limitados.

Coeficiente de variación

TABOA 2- DESGLOSE POR TERRITORIOS DOS PRINCIPAIS INGRESOS IMPOSITIVOS

	IRPF	IVA	IIEE	I.Sociedades	Resto	Subtotal: xestión AEAT (1)
Comunidade Autónoma	Millóns de euros	Millóns de euros	Millóns de euros	Millóns de euros	Millóns de euros	Millóns de euros
Andalucía	14.023,31	14.079,01	3.672,13	4.779,77	615,71	37.169,93
Aragón	3.245,56	2.537,06	780,84	1.178,36	130,40	7.872,22
Asturias	2.379,68	1.810,18	452,46	704,23	90,06	5.436,60
Balears, illas	3.241,55	3.036,51	620,55	1.031,16	133,57	8.063,34
Canarias	3.742,00	0,00	62,63	1.270,61	85,49	5.160,73
Cantabria	1.332,50	1.108,85	299,40	418,83	53,22	3.212,79
Castela e León	5.122,81	4.413,61	1.482,54	1.852,04	216,80	13.087,80
Castela a Mancha	3.421,58	3.263,88	1.181,48	1.341,59	155,11	9.363,62
Cataluña	24.060,88	16.314,86	4.056,24	6.392,75	856,08	51.680,81
Comunidad valenciana	10.472,33	9.439,08	2.359,17	3.346,99	431,50	26.049,08
Extremadura	1.449,70	1.574,70	584,52	640,58	71,58	4.321,07
Galicia	5.591,05	4.711,67	1.313,19	1.959,72	228,67	13.804,29
Madrid	28.108,16	17.241,97	2.396,78	6.048,83	906,13	54.701,87
Murcia	2.528,24	2.493,26	815,24	926,95	113,93	6.877,62
Rioxa, A	766,18	570,41	146,87	283,70	29,77	1.796,92
Total	109.485,52	82.595,04	20.224,05	32.176,10	4.117,99	248.598,70

	Tributos cedidos	Total ingre-sostributa-rios (2)	AEAT habitantes (1)	Totais entre habitantes (2)	Idem, Media=100
Comunidade Autónoma	Millóns de euros	Millóns de euros	Millóns de euros	Euros	
Andalucía	3.716,41	40.886,34	4.372,84	4.810,05	78,67
Aragón	842,04	8.714,26	5.935,40	6.570,28	107,45
Asturias	535,36	5.971,97	5.411,25	5.944,11	97,21
Balears, illas	711,11	8.774,45	6.852,74	7.457,09	121,96
Canarias	846,70	6.007,43	2.369,81	2.758,61	45,12
Cantabria	414,06	3.626,85	5.488,18	6.195,49	101,32
Castela e León	1.173,50	14.261,29	5.516,13	6.010,73	98,30
Castela a Mancha	866,94	10.230,56	4.560,22	4.982,43	81,48
Cataluña	4.401,84	56.082,65	6.632,03	7.196,90	117,70
Comunidad valenciana	3.027,39	29.076,47	5.109,70	5.703,54	93,28
Extremadura	378,18	4.699,25	4.096,67	4.455,21	72,86
Galicia	1.116,39	14.920,68	5.130,82	5.545,77	90,70
Madrid	4.279,61	58.981,48	8.103,58	8.737,56	142,90
Murcia	627,40	7.505,03	4.489,67	4.899,23	80,12
Rioxa, A	163,33	1.960,25	5.617,26	6.127,85	100,22
Total	23.100,26	271.698,96	5.594,68	6.114,55	100,00
Coeficiente de variación			23,79	23,06	

FONTE: Ministerio de Hacienda, 2024
AEAT, 2023
Contabilidad regional, INE.
Elaboración propia

neutralidade en relación cos ingresos a disposición da Administración Xeral do Estado para afrontar as súas competencias (Táboa 3). Para estimar o importe global das cotas, simplemente restamos desta cantidade o rendemento dos recursos tributarios marxinais que aínda quedan en maos da Facenda Central. O importe resultante é distribuído entre as comunidades de réxime común en función do peso do seu PIB no conxunto (CRE, INE, 2024). Este criterio de reparto favorece ás comunidades de menor renda por habitante, e introduce un factor de equilibrio, por máis que limitado. O resultado aparece na columna 5. Na columna 6 recollemos o financiamento que resultaría de aplicar o novo modelo; e na seguinte reflectimos a diferenza cos resultados do modelo actual. A continuación, amosamos os resultados por unidade de necesidade; isto é, facendo a división polos habitantes axustados. Na derradeira columna, recollemos a variación do índice de financiamento por habitante axustado sobre a media entre o novo modelo de concerto económico e o hoxe vixente.

TÁBOA 3- FINANCIACIÓN HIPOTÉTICA A COMPETENCIA HOMOXÉNEAS E IGUAL ESFORZO FISCAL 2022, SISTEMA DE CUPO EN BASE AO PIB. RECURSOS AXE CONSTANTES

	Ingresos tributarios hoxe AEAT	Ingresos tributarios-hoxe cedidos totais	Ingresos tributarios totais	Cupos	Financiamento novo modelo	Variación	Financiamento por habitante axustado	Idem	Variación
Comunidade Autónoma	Millóns de euros	Millóns de euros	Millóns de euros	Millóns de euros	Euros	Euros	Euros	MEDIA=100	
Andalucía	37.169,93	3.716,41	40.886,34	17.918,28	22.968,06	-3.581,52	2.760,03	82,61	-12,88
Aragón	7.872,22	842,04	8.714,26	4.152,15	4.562,11	-614,97	3.232,43	96,75	-13,04
Asturias	5.436,60	535,36	5.971,97	2.567,32	3.404,65	-420,48	3.178,15	95,12	-11,75
Balears, illas	8.063,34	711,11	8.774,45	3.526,03	5.248,42	1.350,88	4.493,50	134,49	34,62
Canarias	5.160,73	846,70	6.007,43	4.873,77	1.133,66	-5.854,22	510,71	15,29	-78,94
Cantabria	3.212,79	414,06	3.626,85	1.526,61	2.100,24	-367,02	3.543,83	106,07	-18,54
Castela e León	13.087,80	1.173,50	14.261,29	6.385,55	7.875,75	-1.504,57	3.057,49	91,51	-17,48
Castela a Mancha	9.363,62	866,94	10.230,56	4.644,59	5.585,97	-1.369,71	2.629,68	78,71	-19,30
Cataluña	51.680,81	4.401,84	56.082,65	25.367,93	30.714,72	5.281,79	4.025,46	120,48	20,72
Comunidad valenciana	26.049,08	3.027,39	29.076,47	12.568,58	16.507,89	938,64	3.337,84	99,90	5,68
Extremadura	4.321,07	378,18	4.699,25	2.240,06	2.459,19	-1.778,41	2.225,14	66,60	-48,16
Galicia	13.804,29	1.116,39	14.920,68	6.942,61	7.978,07	-2.128,00	2.752,75	82,39	-21,98
Madrid	54.701,87	4.279,61	58.981,48	26.020,07	32.961,41	11.137,99	5.040,00	150,85	50,97
Murcia	6.877,62	627,40	7.505,03	3.560,26	3.944,77	-784,86	2.625,64	78,59	-15,64
Rioxa, A	1.796,92	163,33	1.960,25	944,71	1.015,54	-305,96	3.091,61	92,53	-27,88
Total	248.598,70	23.100,26	271.698,96	123.238,51	148.460,45		3.341,08	100,00	
Coeficiente de variación							30,97		

FONTE: Ministerio de Hacienda, 2024
Elaboración propia

9. As principais conclusións que se derivan da Táboa 3 son as seguintes. O espallamento de resultados máis que se triplica, pasando o coeficiente de variación dun valor 9,7 a un valor 30,97. A distancia entre a comunidade mellor e peor financiada aumenta intensamente. No modelo actual vai de 94 (Canarias, Valencia, Murcia) a 124 (Cantabria). No novo modelo, de 67 (Estremadura[5]) a 151 (Madrid). Tres comunidades experimentan un notable impulso á alza no seu financiamento (Madrid, Baleares, Cataluña) e outra (Comunidade Valenciana), mellora lixeiramente. Así como nos tres primeiros casos é o resultado dunha capacidade fiscal moi superior á media das comunidades, no caso valenciano é o resultado dun tratamento moi desfavorable no modelo vixente. O resto das comunidades perde posicións,

TÁBODA 4. FINANCIACIÓN HIPOTÉTICA A COMPETENCIA HOMOXÉNEAS E IGUAL ESFORZO FISCAL 2022, SISTEMA DE CUPO EN BASE A POBOACIÓN. RECURSOS AXE CONSTANTES

	Ingresos tributarios hoxe AEAT	Ingresos tributarios-hoxe cedidos totais	Ingresos tributarios totais	Cupos	Financiamento novo modelo	Variación	Financiamento por habitante axustado	Idem	Variación
Comunidade Autónoma	Millóns de euros	Millóns de euros	Millóns de euros	Millóns de euros	Euros	Euros	Euros	MEDIA=100	
Andalucía	37.169,93	3.716,41	40.886,34	23.574,98	17.311,36	-9.238,21	2.080,27	62,26	-33,23
Aragón	7.872,22	842,04	8.714,26	3.678,49	5.035,77	-141,31	3.568,03	106,79	-3,00
Asturias	5.436,60	535,36	5.971,97	2.786,46	3.185,50	-639,62	2.973,59	89,00	-17,87
Balears, illas	8.063,34	711,11	8.774,45	3.263,42	5.511,03	1.613,49	4.718,34	141,22	41,35
Canarias	5.160,73	846,70	6.007,43	6.039,78	-32,35	-7.020,23	-14,57	-0,44	-94,66
Cantabria	3.212,79	414,06	3.626,85	1.623,59	2.003,26	-464,00	3.380,19	101,17	-23,43
Castela e León	13.087,80	1.173,50	14.261,29	6.580,44	7.680,86	-1.699,46	2.981,83	89,25	-19,75
Castela a Mancha	9.363,62	866,94	10.230,56	5.694,83	4.535,73	-2.419,95	2.135,26	63,91	-34,10
Cataluña	51.680,81	4.401,84	56.082,65	21.612,54	34.470,11	9.037,18	4.517,64	135,21	35,45
Comunidad valenciana	26.049,08	3.027,39	29.076,47	14.139,04	14.937,43	-631,82	3.020,30	90,40	-3,82
Extremadura	4.321,07	378,18	4.699,25	2.925,39	1.773,87	-2.463,73	1.605,04	48,04	-66,72
Galicia	13.804,29	1.116,39	14.920,68	7.461,91	7.458,77	-2.647,29	2.573,57	77,03	-27,34
Madrid	54.701,87	4.279,61	58.981,48	18.721,83	40.259,66	18.436,23	6.155,94	184,25	84,37
Murcia	6.877,62	627,40	7.505,03	4.248,61	3.256,41	-1.473,22	2.167,47	64,87	-29,35
Rioxa, A	1.796,92	163,33	1.960,25	887,21	1.073,04	-248,46	3.266,65	97,77	-22,64
Total	248.598,70	23.100,26	271.698,96	123.238,51	148.460,45		3.341,08	100,00	
Coeficiente de variación							43,27		

FONTE: Ministerio de Hacienda, 2024
AEAT, 2023

5- Deixamos á marxe a Canarias, cun valor moi baixo debido á ausencia de IVE: o seu financiamento actual é así extremadamente dependente das transferencias do modelo, como vimos ao analizar o cadro 1.

de xeito especialmente marcado, en Estremadura, A Rioxa, Galicia, Cantabria, Castela e León e Castela-A Mancha, ademais do caso especial de Canarias.

10. Na Táboa 4 simulamos os resultados de distribuír os recursos en favor da facenda central en función da poboación de cada comunidade en vez do PIB, como no cadro anterior. Observamos que a intensidade dos cambios no financiamento de cada comunidade son aínda maiores que antes. Madrid situaríase no valor 184 mentres Estremadura caería ao 48[6]. Galicia perdería aínda un pouco máis de financiamento.

11. Con carácter xeral, o custe financeiro para Galicia será maior cantas máis comunidades autónomas con capacidade fiscal superior á media se sumasen ao sistema de concerto e canto menos solidario fose este. Xa que logo, as simulacións que xeramos deberían interpretarse como a perda máxima nun escenario de estática comparativa, sen ter en conta derivadas económicas xeradas polo cambio migración de empresas, impacto sobre fluxos comerciais interrexionais, etcétera. No suposto cifrado, o nivel de solidariedade practicado é nulo. Conforme fósemos aumentando ese nivel as perdas irían reducíndose, até poder anularse se chegase ao 100% do actual. **A Táboa 4 demostra que, de calcularse as cotas en función do PIB, e non existir ningún elemento de solidariedade, Galicia perdería co novo sistema de concerto xeneralizado 2.128 millóns de euros. O seu financiamento relativo por habitante axustado descendería 22 puntos, pasando do 104% da media no modelo actual ao 82% da media co novo modelo. Trátase da terceira comunidade autónoma con maior redución en termos absolutos e a segunda con maior caída porcentual. Se a cota fose calculada en función da poboación, a perda sería aínda maior (2647 millóns e 27 puntos).**

12. Un segundo bloque de simulacións considera que o modelo de concerto só se aplica a Cataluña. Daquela, efectuamos unha estimación que supón que Cataluña contribuirá aos gastos da facenda central en función do seu PIB e, de entrada, sen ningún compoñente solidario. Lembremos que o resultado de calcular as cotas en función da poboación produciría aínda máis impacto. Supoñemos que os menores ingresos derivados destes supostos repercutirían en menores recursos para transferencias dentro do sistema de financiamento autonómico de réxime común. A súa distribución por CCAA sería proporcional ao peso das transferencias no modelo actualmente vixente. Os resultados ofrécense na primeira columna da Táboa 5. Observamos que só Madrid e Baleares manteñen o seu financiamento intacto. As restantes ven caer os seus recursos, desde o mínimo dun 1% da Comunidade Valenciana ao máximo do 13% de Canarias. Galicia vería reducirse as transferencias ordinarias que recibe nun 6,27% (634 millóns de euros, cos datos de 2022). Cataluña, en troques, contaría con máis de 5.000 millóns de euros adicionais[7].

6- E Canarias quedaría sen financiamento ningún

7- Esta caída nos recursos podería afectar en parte ao sistema de financiamiento autonómico e en parte a outros gastos da administración central, tanto bens e servizos territorializados como non territorializados.

TÁBOA 5. RESULTADOS DE APLICAR O NOVO SISTEMA DE CONCERTO SÓ A CATALUÑA. EXERCICIO 2022. CIFRAS EN MILLÓNS DE EUROS

Nivel de solidariedade	0%	25%	50%	75%	100%
Comunidade Autónoma					
Andalucía	-1.350,79	-1.013,09	-675,39	-337,70	0,00
Aragón	-191,83	-143,87	-95,92	-47,96	0,00
Asturias	-187,50	-140,63	-93,75	-46,88	0,00
Balears, illas	0	0	0	0	0,00
Canarias	-914,47	-685,85	-457,24	-228,62	0,00
Cantabria	-134,80	-101,10	-67,40	-33,70	0,00
Castela e León	-524,90	-393,67	-262,45	-131,22	0,00
Castela a Mancha	-423,53	-317,64	-211,76	-105,88	0,00
Cataluña	5.281,79	3.961,35	2.640,90	1.320,45	0,00
Comunidad valenciana	-182,36	-136,77	-91,18	-45,59	0,00
Extremadura	-429,92	-322,44	-214,96	-107,48	0,00
Galicia	-634,12	-475,59	-317,06	-158,53	0,00
Madrid	0	0	0	0	0,00
Murcia	-224,07	-168,05	-112,04	-56,02	0,00
Rioxa, A	-83,50	-62,62	-41,75	-20,87	0,00

FONTE: Ministerio de Hacienda, 2024
A partir dos datos das táboas anteriores

13. Nas seguintes columnas da Táboa 5 calculamos os resultados de irse elevando progresivamente o nivel de solidariedade. De novo, o resultado será moi dependente deste. Loxicamente, **se o nivel de solidariedade fose do 100%, os resultados para todas as CCAA serán semellantes aos do modelo actual; e cando o nivel fose do 0% teriamos os resultados expostos no punto anterior. O máis interesante agora son os casos intermedios, os que supoñen achegas por solidariedade equivalentes ao 25%, 50% e 75% da cifra mo modelo de réxime común vixente. Nese caso, as perdas para Galicia serían de 475, 317 e 159 millóns de euros, respectivamente.**

14. ¿Que simulación sería máis acaída se o acordo chegase a implementarse? É difícil respostar claramente, pero a extrapolación da experiencia do sistema foral leva a pensar que no transcurso do tempo esa porcentaxe iría caendo; e que serían as conxunturas políticas nas que os apoios dos deputados cataláns no Congreso dos deputados fosen chave para decidir unha lexislatura, aprobar uns orzamentos xerais do Estado ou algunha lei particularmente relevante. O feito de que o modelo sexa de concerto, bilateral e que encarga a xestión de todos os recursos tributarios á facenda autonómica, favorece sen dúbida esa dinámica.

15. Dito o anterior, o impacto económico dunha expansión dos sistemas de concerto rexionais en España inclúe outros efectos, en xeral negativos, que habería que ter en conta. A experiencia vasca e navarra ilustra a verosimilitude dos riscos:

- Os problemas na xestión tributaria e o control da fraude nun país no que a práctica totalidade dos tributos estaría fragmentada.

- A supresión da falta de capacidade tributaria propia da administración central nunha parte máis ou menos extensa do territorio debilita a súa capacidade de resposta ante choques asimétricos negativos (Gran recesión, pandemia, invasión de Ucraína e episodio de inflación) **e desequilibraría a relación entre o stock de débeda viva e a base fiscal que a soporta.** A consecuencia directa sería un **empeoramento substancial do *rating* crediticio da débeda soberana do Reino de España e, por inclusión, das Comunidades Autónomas e Corporacións Locais.**

- Se se cede o 100% do IRPF, algo que non ocorre en ningún país federal de referencia da OCDE (nos EEUU, Australia,

TÁBOA 6: REDISTRIBUCIÓN INTERREXIONAL EN DIFERENTES PERÍODOS DE TEMPO. CLASIFICACIÓN DOS PAÍSES EUROPEOS.

País	1995-2009	1995-2009	2000-2004	2005-2009
Dinamarca	0.632	NA	0.593	0.674
Suecia	0.430	0.418	0.432	0.440
Países Baixos	0.421	0.447	0.438	0.395
Romanía	0.402	0.462	0.363	0.373
Austria	0.394	0.309	0.398	0.489
Alemaña	0.382	0.363	0.411	0.368
Eslovaquia	0.367	0.425	0.355	0.331
Reino Unido	0.353	0.331	0.348	0.372
Irlanda	0.334	0.318	0.335	0.347
Portugal	0.318	0.324	0.317	0.308
Bélxica	0.309	0.324	0.297	0.307
Media	0.300	0.286	0.297	0.308
Francia	0.302	0.319	0.292	0.295
Bulgaria	0.298	ND	0.359	0.252
Finlandia	0.298	0.287	0.234	0.380
Hungría	0.283	ND	0.271	0.296
Eslovenia	0.280	0.212	0.274	0.310
Polonia	0.262	0.245	0.253	0.288
España	0.205	0.229	0.211	0.155
República Checa	0.190	0.126	0.203	0.222
Grecia	0.155	0.187	0.160	0.154
Italia	0.147	0.134	0.153	0.170

Notas: ND significa non dispoñible. A redistribución é maior canto máis alto é o valor, que podería ir de 0 (nula redistribución) a 1 (máxima redistribución). A referenia territorial son as rexións NUTS-2.
Fonte: Lago Peñas, Prada e Vaquero (2015).

Alemaña, Canadá ou Suíza), **restrínxese a capacidade de definir a progresividade do sistema fiscal español**, de definir elementos comúns nas pautas distributivas ou aprobar actuacións que afecten por igual a todos os españois. **España atópase estruturalmente entre os países da UE27 nos que se practica unha menor redistribución interterritorial sobre as rendas dos fogares**. E o efecto tende a ser decrecente no tempo (Táboa 6). A cesión ao 100% do IRPF reduciría aínda máis ese efecto. En consecuencia, perderiamos capacidade á hora de responder a crises asimétricas que afecten a unha ou varias autonomías.

- A cesión do Imposto sobre sociedades (IS) con capacidade normativa ás Comunidades Autónomas abocaría a problemas graves de competencia fiscal, de sobre costes de cumprimento para os contribuíntes e de aumento nas posibilidades de fraude fiscal. O camiño é avanzar cara un IS europeo, non en fragmentalo no seo dos países.

Referencias bibliográficas

Agencia Tributaria (AT, 2023): “Informe anual de recaudación tributaria. Año 2022”, http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/datosabiertos/catalogo/hacienda/Informes_anuales_de_Recaudacion_Tributaria.shtm

Cadaval Sampedro, M.; Fernández Leiceaga, X.; Lago Peñas, S. e Martínez-Vázquez, J. (2024): Propuestas para España. La reforma de la financiación autonómica. Foro Económico de Galicia. https://api.foroeconomicodegalicia.es/uploads/FEG/originals/cb8f224e-8a95-4c83-af03-f395b095bf68.pdf

De la Fuente, A, (2018): “Sobre la generalización del sistema de concierto”, FEDEA Policy Papers, 2018-02, https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2018/01/FPP2018-02.pdf

De la Fuente, A. (2024): “Las implicaciones financieras de un concierto catalán: Algunos datos y cálculos orientativos”, Apuntes FEDEA 2024/21, https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2024/ap2024-21.pdf

Fernández Leiceaga, X. e Lago Peñas, S. (2015): “O impacto fiscal en Galicia dos cambios no modelo territorial”, Documentos do Foro Económico de Galicia 11/2015. https://api.foroeconomicodegalicia.es/uploads/FEG/originals/c321528e-79c1-46ba-a794-9bf967239c91.pdf

Instituto Nacional de Estadística (2024): Contabilidad Regional de España. Revisión Estadística de 2019. Serie contable. Resultados por comunidades autónomas y provincias, 2016-2022, https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736167628&menu=resultados&idp=1254735576581

Lago-Peñas, S., Prada, A. e Vaquero, A. (2015): “On the size and determinants of inter-regional redistribution in European countries over the period 1995–2009”, Empirica 42, 845–864. https://doi.org/10.1007/s10663-015-9284-4

Ministerio de Hacienda y Función Pública (MHFP, 2024): Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica regulados en la ley 22/2009 de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2022. http://www.minhafp.gob.es/esES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx

Zubiri, I. (2007); “Los sistemas forales: características, resultados y su posible generalización”. En Lago, S. (ed.) (2007), La financiación del Estado de las autonomías: perspectivas de futuro, pp. 355-388. Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

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

41/2024-
O impacto económico para Galicia da extensión dos sistemas de concerto.
40/2023-
Potencial de Galicia no sector das tecnoloxías lingüísticas.
39/2023-
O Sector Cárnico en Galicia. Propostas para o futuro.
38/2023-
O desenvolvemento da Intelixencia Artificial en Galicia: están preparadas as empresas galegas?.
37/2022-
O futuro da Agricultura Ecolóxica galega no marco do Pacto Verde Europeo.
36/2022-
Unha estratexia en IA para a empresa galega.
35/2022-
A reforma que a Administración necesita: propostas para o SXXI.
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-
Fuga de talento en Galicia ¿mito o realidad?.
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 Tarificación.
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.

Documentos descargables en:

http://www.foroeconomicodegalicia.es

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 prestacion de servizos.
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.

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
Asociación Gallega Empresa Familiar
Casal de Armán
civisglobal
construimos entorno
COREN
CRTVG
CORPORACIÓN RADIO E TELEVISIÓN DE GALICIA
Cruz Roja
Galuresa
Algo más que gasolineras
HR Hijos de Rivera
Hierros AÑÓN, S.A.
JEALSA
MEGASA
Naturgy
GrupoNogar
PÉREZ RUMBAO
ReVi
reganosa
Rodiñas
Rodman
ZFV
CONSORCIO ZONA FRANCA DE VIGO
Universidade Vigo


Foro
económico
de Galicia

Foro económico de Galicia

O impacto económico para Galicia da extensión dos sistemas de concerto

Documento 41/ 2024

Xoaquín Fernández Leiceaga
Santiago Lago Peñas

www.foroeconomicodegalicia.es