TRIBUNA ABIERTA

Política fiscal española: Regiones pobres, regiones ricas

FERNANDO VEGA GRANDA, abogado
EVARISTO AMAT DE LEON, economista

EVOLUCION DEL FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL EN EL PERIODO 1982/85

Comunidad Autónoma	1982	1983	Δ %	1984	Δ %	1985	Δ %
Cataluña.....	13.648,7	16.003,6	17,2	17.444,0	9,0	17.642,3	1,1
País Vasco.....	5.957,1	6.853,8	15,0	6.685,3	- 2,5	7.262,5	8,6
Baleares.....	1.966,9	2.157,9	9,7	2.230,8	3,3	1.747,6	-21,7
Aragón.....	4.385,4	4.582,4	4,4	5.210,4	13,7	5.058,6	- 3,0
Valencia.....	11.509,1	11.960,5	3,9	12.509,3	4,5	10.798,4	-13,7
Murcia.....	3.652,3	4.163,4	13,9	4.438,5	6,6	4.455,0	0,3
Asturias.....	4.686,6	4.674,0	- 0,3	4.525,0	- 3,2	4.428,4	- 2,2
Castilla-La Mancha	11.908,5	13.438,9	12,8	14.158,3	5,3	15.569,2	9,9
Castilla-León.....	16.872,4	18.051,3	6,9	19.198,8	6,3	19.120,2	- 0,5
Galicia.....	17.618,0	21.750,5	23,4	21.294,0	- 2,1	21.759,1	2,1
Andalucía.....	47.102,9	54.746,7	16,2	57.972,6	5,8	56.849,6	- 2,0
Canarias.....	12.170,2	13.728,0	12,8	11.147,8	-18,8	9.602,8	-13,9
Extremadura.....	14.690,8	15.578,1	6,0	16.032,0	2,9	14.711,0	- 8,3
Madrid.....	9.476,3	11.694,1	23,4	11.385,8	- 2,7	10.940,2	- 4,0
Cantabria.....	1.470,4	1.584,7	7,7	1.715,5	8,2	1.814,7	5,7
Rioja (La).....	738,1	707,7	- 4,2	692,8	- 2,2	687,4	- 0,8
Navarra.....	1.475,9	1.323,6	-10,4	1.379,4	4,2	1.380,5	0,0
Ceuta.....	325,2	505,3	55,3	495,5	- 2,0	641,6	29,4
Melilla.....	345,2	495,5	43,5	484,2	- 2,3	530,9	9,6
TOTAL.....	180.000,0	204.000,0	13,3	209.000,0	2,4	205.000,0	- 1,9

La difícil cumbre comunitaria última, en Bruselas, protagonizó la victoria española en la consecución del espectacular aumento, entre 1988 y 1992, de los llamados fondos estructurales del Mercado Común (pasan de 1,03 billones de pesetas a 1,82 billones, con duplicación efectiva en 1933) para ayuda de las regiones europeas más pobres. Lo que no parece coherente es que la Administración española, tan decisiva defensora del equilibrio entre los países ricos y los menos favorecidos de la CEE (el 60 por 100 del territorio español alberga regiones europeas más pobres) no se aplique taxativamente el mismo criterio para deshacer el patente desequilibrio fiscal regional nacional a través del Fondo de Compensación Interterritorial.

La protesta de las regiones españolas por el hecho de la flagrante desigualdad fiscal está ya, desde luego, servida. A fines del pasado mes de enero se reunieron en Palma de Mallorca los consejeros de Economía de Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla-León y Cataluña y deliberaron sobre la posibilidad de impugnar, ante Madrid, el actual sistema de financiación de las comunidades autónomas. Y se denunció al famoso Fondo de Compensación Interterritorial, nacido, precisamente, para paliar los desequilibrios económicos regionales.

Quejas

Las opiniones de los consejeros autonómicos denunciadoras del Fondo convergían: «debe ser revisado porque está trabajando con mecanismo que pueden calificarse de inconstitucionales; no cumple con el objetivo para el que fue creado y está siendo distorsionado; o desaparece o tiene que adaptarse para subsanar las desigualdades; ha paliado el sistema de reparto al haber ido disminuyendo su capacidad...»

La Constitución española, en su artículo 158-2, establece que, con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y, en su caso, las provincias. El desarrollo legislativo de este mandato constitucional se concretó en la ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (L.O.F.C.A.) de 1980, que generó, a su vez, la ley del Fondo de Compensación Interterritorial de 1984.

A tenor de esta normativa,

el Fondo se dotaba anualmente con una cantidad no inferior al 30 por 100 de la inversión pública que, para cada ejercicio, fuera aprobada en los Presupuestos Generales del Estado. Y el Fondo se destinaba, según la citada LOFCA, a gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados, de acuerdo con los siguientes índices o criterios, con ponderación establecida por ley, y revisable cada cinco años: 1) la inversa de la renta por habitante (70 por 100); 2) la tasa de población emigrada de los diez últimos años (20 por 100); 3) el porcentaje de desempleo sobre la población activa (5 por 100); 4) la superficie territorial (5 por 100); 5) el hecho insular, en relación con la lejanía del territorio peninsular y 6) otros criterios que se estimasen procedentes.

La finalidad del Fondo, en orden a hacer efectivo el principio de solidaridad y corregir desequilibrios económicos interregionales, se configuraba para

coadyuvar al equipamiento de las Comunidades Autónomas y de las provincias, en su caso, mediante la realización de gastos de inversión. Pero no quedó claro quienes decían ser los beneficiarios que integrarían el Fondo redistributivo.

En este punto crucial, divergen la LOFCA y la ley del Fondo de Compensación Interterritorial. Mientras la primera plantea un Fondo extendido únicamente al conjunto de los territorios nacionales comparativamente menos desarrollados, la ley del Fondo se inclina rotundamente por un Fondo extendido a todos los territorios autonómicos, con rasgos de nivelación interna («también en los más desarrollados hay bolsas de pobreza»).

Hay también un hecho que abandona la tesis de la extensión del Fondo a todos los territorios estatales: con arreglo a la citada LOFCA, las Comunidades Autónomas recibirían cuotas de participación en los impuestos estatales no ce-

didados que cubrirían los gastos de inversión de los servicios transferidos por el Estado, que son gastos propios de conservación, mejora y sustitución. No se preveía, en principio, en la LOFCA, financiación estatal alguna para inversiones nuevas o de expansión. Y para subsanar esa laguna se extendió una razón más a todos los territorios estatales, y no sólo a los comparativamente menos desarrollados, los beneficiarios del Fondo, restringidos a la financiación de inversiones nuevas o de expansión. Fue una solución legal para el logro de un método sencillo para la descentralización de fondos públicos con destino a la financiación de inversiones nuevas de las Comunidades Autónomas, al paso de las participaciones de los entes autonómicos en los impuestos estatales no cedidos.

El Fondo de Compensación Interterritorial, así diseñado, no ha satisfecho a casi nadie. Y ha llovido sobre su realidad toda suerte de críticas. Se afirma que

su fórmula distributiva no es demasiado afortunada. Por ejemplo: la distribución del mayor porcentaje del Fondo, el 70 por 100, que hace referencia al nivel de renta, favorece claramente a las zonas que poseen mayor número de habitantes, con independencia relativa de su pobreza. Y si se contabilizan los saltos migratorios -otro índice para la distribución del Fondo- parece que se está premiando a posteriori a las regiones que se despoblaron en el pasado (¿no sería preferible, en este punto, considerar las condiciones regionales de infraestructura?).

También se discute el criterio distributivo del Fondo, con relación a los niveles de desempleo, que prima indudablemente a las regiones desarrolladas, que es donde incide con mayor virulencia, en épocas de crisis, el paro. Y en el caso del criterio de la extensión superficial regional tampoco se defiende, según muchos, este índice por motivaciones económicas y sociales.

Hay alternativas que podrían considerarse a la hora de dibujar un recompuesto Fondo español de Nivelación regional, espigando en la rica experiencia internacional sobre el tema. En Alemania federal, por ejemplo, se está a los convenios financieros entre las regiones, con base a la diferencia existente entre sus capacidades financieras, y no entre sus necesidades financieras, con la intención de igualar los ingresos ordinarios de los entes territoriales. En Gran Bretaña, por otra parte, se atiende a los gastos, calculándose las necesidades de cada región, de acuerdo con las competencias que hayan asumido, y se les dota de los fondos necesarios para hacer frente a ellas, que complementan con los tributos regionales propios, con lo que se cubren los dos frentes de la capacidad y la necesidad fiscales regionales. Y finalmente, para no alargar la tabla comparativa, el Fondo Europeo de Desarrollo (F.E.D.E.R.), nacido en 1975, no establece criterios objetivos de reparto, sino que concede ayudas para proyectos concretos de los estados miembros del Mercado Común.

Diferencias

Digamos que el Fondo de Compensación Territorial español, concebido para corregir el desequilibrio regional nacional, no contempla indicadores que puedan mostrar claramente las diferencias existentes, a nivel de equipamiento e infraestructura, entre nuestras regiones del mapa peninsular. Se dice críticamente que habría que prestar atención, fundamentalmente, y de un modo más certero, a los indicadores de renta regional, nivel de servicios públicos y capacidad fiscal (disponibilidad equitativa de recursos públicos) y necesidad fiscal (atención a la igualación de los costes regionales de un conjunto de servicios públicos prefijados).

En España existe una desigualdad patente entre las regiones territoriales en producto, renta, equipamiento, infraestructura. Los sistemas fiscales nacionales, incluido el vigente, no han logrado equilibrar regionalmente, vertebrar socioeconómicamente, el suelo español. La política regional que se ha hecho aquí, hasta el presente, sólo ha territorializado una mera política sectorial, fomentando y desarrollando parcelas de actividades económicas específicas, sin ánimo globalizador. De ahí, las actuales quejas regionales, que ahora parecen sonar amenazadoramente unidas.