Gara
País Vasco
13/02/19
Prensa: Diaria
Tirada: 250 Ejemplares
Difusión: 250 Ejemplares
Cód: 123631534
Página: 20
Sección: ECONOMÍA Valor: 7.776,90 € Área (cm2): 881,8 Ocupación: 96,91 % Documento: 1/2 Autor: Ion SALGADO | GASTEIZ Núm. Lectores: 78000

IÑAKI ANSOATEGI FERNÁNDEZ DE ARROYABE
AUTOR DE «LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS ENTRE LAS HACIENDAS DEL PAÍS VASCO: TREINTA Y SEIS AÑOS DE HISTORIA Y UNA PROPUESTA»

Iñaki Ansoategi ha escrito el libro "La distribución de recursos entre las haciendas del País Vasco: Treinta y seis años de historia y una propuesta", donde analiza el marco vigente durante las últimas décadas y propone una serie de medidas para dotar al sistema «de mayor coherencia, eficacia, eficiencia en su conjunto, de más equidad interterritorial y de una más ajustada adecuación de la financiación al gasto público necesario de cada instancia del sector público vasco».

«La distribución territorial debe calificarse como manifiestamente injusta»

Ion SALGADO | **GASTEIZ**

¿Cómo definiría el sistema vasco de distribución de recursos al que se refiere en su libro "La distribución de recursos entre las haciendas del País Vasco: treinta y seis años de historia y una propuesta"?
El sistema de distribución de recursos de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) es el conjunto de reglas que sirven para la distribución de la recaudación de tributos concertados, una vez descontado el pago del Cupo al Estado, entre siete destinatarios: el Gobierno Vasco, las tres diputaciones forales y los ayuntamientos agrupados por cada uno de los tres territorios históricos. Estas reglas se recogen en la Ley de Territorios Históricos (LTH) y en las siete leyes de Aportaciones aprobadas y aplicadas sucesivamente desde 1985.

La principal característica del sistema vigente desde 1985 es el principio de riesgo compartido, por el que el importe de los recursos distribuidos crece o disminuye en función del aumento o disminución de la recaudación de tributos concertados.

¿Cómo se distribuyen los recursos entre Gobierno, diputaciones y ayuntamientos ?
Las reglas de distribución pueden agruparse en tres apartados: distribución vertical, distribución horizontal o territorial y el Fondo de Solidaridad o de ajuste. En la distribución vertical, todos los recursos se reparten entre los tres niveles institucionales –el Gobierno Vasco, las diputaciones forales y los ayuntamientos– en función de la valoración de las competencias asignadas a cada nivel. En la distribución territorial, los recursos, tanto de las diputaciones como de los ayuntamientos, se reparten por territorios en función del índice de recaudación de tributos concertados de la Diputación Foral y del coeficiente de aportación horizontal asignado al territorio. Debido a que la distribución territorial causa fuertes desequilibrios entre los territorios, se instituye en 1997 un Fondo de Solidaridad, financiado principalmente por el Gobierno Vasco y, en menor medida, por los territorios. De este modo, se consigue paliar, aunque solo en parte, los desequilibrios territoriales.

¿Cómo se realiza la distribución de los recursos de las diputaciones y de los ayuntamientos entre los herrialdes?
Los recursos de las diputaciones forales y de los ayuntamientos se reparten por territorios en función del índice de recaudación de tributos concertados de la Diputación Foral. Este reparto se corrige al alza o a la baja en función de que el índice de recaudación de cada Diputación Foral sea superior o inferior, respectivamente, con relación al coeficiente de aportación horizontal (CAH) del territorio. En esta corrección, la suma de cantidades positivas es igual a la suma de las cantidades negativas, de modo que lo que ganan unos territorios, lo pierden los otros; en este sentido, puede considerarse un premio para los primeros y un castigo para los segundos.

A pesar de que desde 1985 se toma como base de cálculo de la distribución recursos de la CAE la recaudación real de las tres diputaciones forales, la contribución de cada una de estas (tanto para el pago del Cupo como para las aportaciones) se fija, no mediante la recaudación de cada una, sino en función del CAH, que, fundamentalmente, refleja la participación de cada territorio en el producto interior bruto (PIB) de la CAE.

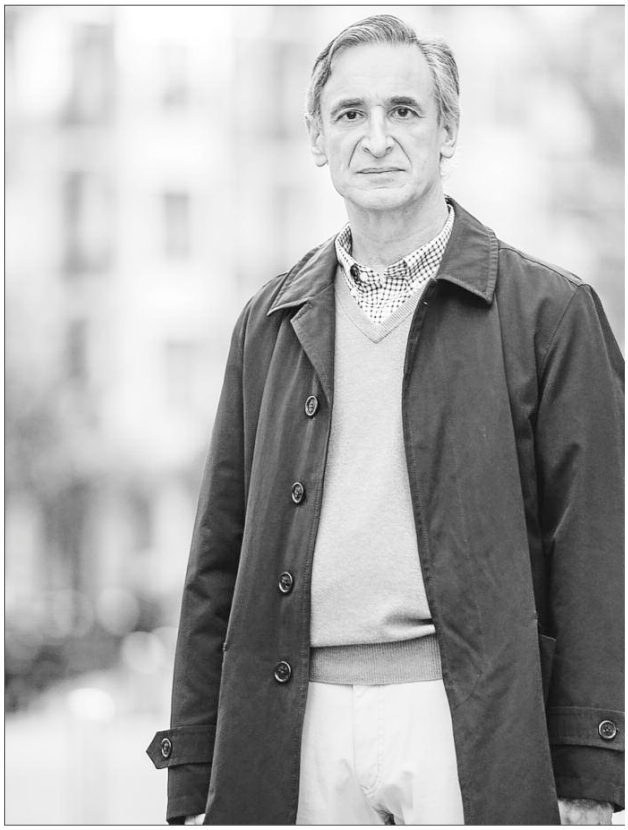
La adopción de este criterio para determinar el coeficiente de aportación horizontal en lugar del índice de recaudación real es la principal causa de los desequilibrios territoriales que han afectado a la Diputación Foral de Bizkaia hasta el año 2000, y después de ese año a las diputaciones de Gipuzkoa y de Álava. Es también la causante de que el Gobierno Vasco haya empleado más de 1.000 millones de euros desde 1997 en paliar, solo parcialmente a pesar de dicha cantidad, los desequilibrios territoriales que se han producido exclusivamente por un inadecuado diseño del sistema de distribución territorial.

Afirma que la distribución de recursos entre los tres niveles institucionales se mantiene «rígida». ¿A qué se debe?
La financiación de cada nivel institucional se debe, exclusivamente, a razones históricas. Es decir, reflejan las necesidades de financiación, básicamente, de los años 80 del siglo pasado y, además, de un contexto referido al Estado, en el caso de la distribución entre el Gobierno Vasco y de las diputaciones. Es decir, la distribución de la financiación no responde a las necesidades del gasto actual.

Así, como se apunta en el libro, teniendo en cuenta las nuevas necesidades generadas por el aumento de las personas mayores y las nuevas políticas implementadas para atenderlas, desde los años 80 hasta 2016, las diputaciones forales habrían soportado un déficit de financiación de 490 millones de euros en 2016. Ese déficit de financiación expresa la diferencia entre el aumento de gasto realizado y la financiación subyacente reflejada en el coeficiente vertical. Las diputaciones deben hacer frente a ese déficit disminuyendo otros gastos propios y no pueden, por la rigidez del sistema, aumentar su participación en los recursos distribuidos, el citado 29,96%, vigente desde 2007.

De modo que, ante un aumento de gasto cuyo carácter estructural no cabe ponerlo en duda, el nivel institucional foral competente no puede aumentar su participación en los recursos distribuidos.

¿Qué cambios considera que se deberían haber producido en estos treinta años en la distribución de la financiación interinstitucional?
Para romper este círculo vicioso es preciso partir del concepto de un 'Sector Público Vasco' que actúa a través unas administracio-



Gara
País Vasco
13/02/19
Prensa: Diaria
Tirada: 250 Ejemplares
Difusión: 250 Ejemplares
Cód: 123631534
Página: 21
Sección: ECONOMÍA Valor: 8.025,00 € Área (cm2): 965,1 Ocupación: 100 % Documento: 2/2 Autor: Ion SALGADO | GASTEIZ Núm. Lectores: 78000

nes públicas dotadas de amplia autonomía: el Gobierno Vasco, las tres diputaciones forales y los 252 ayuntamientos. Un Sector Público Vasco que garantice un nivel mínimo de servicio a las personas residentes en el País Vasco, en cada una de las competencias, sean éstas ejercidas en una u otra instancia institucional, en un territorio u otro, o en el municipio del que se trate. Esto exige un Sector Público Vasco equitativo, transparente, coherente, eficaz y eficiente.

La tarea no es sencilla, pero es técnicamente factible. Las administraciones públicas vascas poseen personas cualificadas y medios técnicos adecuados para llevarla a cabo.

Es necesario elaborar desde el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, que representa a todas las administraciones, un plan de gasto del sector público vasco que garantice un nivel mínimo de servicio por cada competencia, independientemente del nivel institucional que deba gestionarla y del ámbito geográfico al que se refiera.

Una vez definidos y valorados dichos niveles de servicio, y teniendo en cuenta los recursos disponibles, restaría distribuir la financiación por niveles institucionales según el listado de competencias recogido en la Ley de Territorios Históricos y en la Ley de Instituciones Locales de Euskadi.

Sostiene que la distribución territorial de recursos posee un «acusado carácter errático» y afirma que el CAH se convierte en el principal causante de los desequilibrios territoriales.

En el libro se exponen varios argumentos, suficientes cada uno de ellos por separado, a favor de utilizar el índice de recaudación en lugar del coeficiente de aportación horizontal (CAH) basado en el PIB para contribuir a las cargas generales.

Mostraremos uno de ellos, el de la erraticidad del coeficiente de aportación horizontal debido al margen de estimación del PIB, mediante el caso real del ejercicio de 1996.

En el año 1996 la Diputación Foral de Bizkaia recaudó 2.215 euros por habitante en concepto de tributos concertados, un 5% inferior a los 2.327 de los tres territorios.

De acuerdo con esta recaudación le hubiera correspondido unos recursos territoriales (de la Diputación y los ayuntamientos de Bizkaia) de 648 euros por habitante, un 5% inferior a los 681 de la media. Sin embargo, por la aplicación del CAH basado en el PIB, Bizkaia sufrió un importante castigo: se redujeron en 61, quedando en 587 euros, un 14% inferior a la media de la CAE. Es decir, el castigo supuso nueve puntos.

Para el cálculo del CAH de 1996 se utilizó el de 1993. Con datos actuales del PIB, le hubiera supuesto un premio de 49 euros, lo que supone 8 puntos más, alcanzando los 697 euros. Es decir, la distinta estimación del PIB, una cuestión ajena a la gestión de la Hacienda vizcaína, provoca que los recursos territoriales oscilen nada menos que en un 17%.

De aquí se deduce que el sistema de distribución territorial sufre un elevado grado de aleatoriedad o erraticidad con consecuencias muy graves en las finanzas de las diputaciones y los ayuntamientos. De modo que esta distribución territorial debe calificarse como manifiestamente injusta.

Aboga por una distribución de la financiación municipal entre los tres herrialdes de la CAV en función del número de habitantes, independientemente de que el pago efectivo corresponda a cada Diputación. ¿Qué consecuencias tendría? ¿Considera que Araba, que tiene menos peso población, estaría dispuesta a aceptar esta medida?

La principal ventaja de la distribución de los recursos municipales según la población es la equidad, ya que permite que los habitantes de los tres territorios, con una renta por habitante similar y un sistema impositivo equivalente, puedan gozar del mismo nivel de servicios.

En el caso de Álava, antes de aplicar el Fondo de Solidaridad, los recursos municipales por habitante de Álava se situaron en 584 euros, un 6% inferior a los 622 euros del conjunto de los fondos municipales de la CAE. Si se aplicase el criterio de distribución de los recursos municipales según la población, se habrían alcanzado estos 622 euros. Es decir, en 2016 se dio el caso de que el sistema propuesto de distribución del fondo municipal hubiera resultado más beneficioso que el vigente para los ayuntamientos de Álava.

Sin embargo, en realidad, por aplicación del Fondo de Solidaridad, los ayuntamientos alaveses pudieron superar esa media en 2016. Pero esta cuestión requeriría una exposición más amplia.

¿Cuál sería un diseño adecuado del Fondo de Solidaridad?

El Fondo de Solidaridad debe ser una cláusula de salvaguardia que garantice que un territorio, en todo caso, va a disponer de un nivel mínimo de recursos por habitante, próximo a la media de los tres territorios. Este fondo debe activarse solo en situaciones excepcionales: debe ser coyuntural y no aplicarse de forma continuada para resolver desequilibrios estructurales. Además, debe ser suficiente para que el territorio perjudicado alcance el nivel establecido.

El fondo vigente no cumple ninguna de estas condiciones. Desde que se instauró en 1997 hasta el ejercicio 2017, de 21 ejercicios en 19 de ellos ha sido necesario activar dicho fondo, de modo que no cabe hablar de una medida coyuntural, sino que de forma clara aflora un problema estructural. En cuanto a la suficiencia, en doce ejercicios no se han alcanzado los objetivos porque las necesidades han sido superiores a los recursos asignados. Por último, no garantiza un nivel mínimo de recursos por habitante próximo a la media de los tres territorios. A mi entender, el diseño del actual Fondo de Solidaridad no aplica las medidas adecuadas y no enfoca bien el objetivo.

Los desequilibrios territoriales se deben afrontar, fundamentalmente, en el propio sistema de distribución. Así, entre otras medidas, se eliminaría el actual CAH basado en el PIB sustituyéndolo por el índice de recaudación. Para ello habría que modificar el artículo 22.6 de la LTH que relaciona el índice de contribución de las diputaciones forales a las cargas generales con el índice de renta. Si en 1983 se estableció este precepto contradiciendo ya el principio de riesgo compartido, su aplicación a lo largo de 34 años demuestra, de manera muy clara, que es la principal causa de los desequilibrios territoriales, provocando con ello una distribución territorial injusta y una utilización ineficaz e ineficiente de muchos millones de euros.

Por su parte, el objetivo del Fondo de Solidaridad debería ser más ambicioso que el actual: alcanzar en cada uno de los tres territorios un nivel del 97% de recursos territoriales con relación a la media. Así, en el caso de Bizkaia en 1996 hubieran sido 661 euros por habitante, un 13% más de los que realmente obtuvo.

El fondo que se propone sería coyuntural: en los trece ejercicios de 2005 a 2017 solo se habría activado en dos. Además, habría sido eficaz y más eficiente, ya que en las dos ocasiones se habría alcanzado el nivel del 97% y el coste para el Gobierno Vasco habría sido del 2% con relación a los fondos efectivamente empleados en este periodo.

«CÍRCULO VICIOSO»

«Para romper este círculo vicioso es preciso partir del concepto de un 'Sector Público Vasco' que actúa a través de unas administraciones públicas dotadas de amplia autonomía»

«ERRATICIDAD»

«Se deduce que el sistema de distribución territorial sufre un elevado grado de aleatoriedad o erraticidad con consecuencias muy graves en las finanzas de las diputaciones y los ayuntamientos»

«MÁS AMBICIOSO»

«El objetivo del Fondo de Solidaridad debería ser más ambicioso que el actual: alcanzar en cada uno de los tres territorios un nivel del 97% de recursos territoriales con relación a la media»

Gorka RUBIO | FOKU