



El PP se opone a cambios de calado y se reivindica como "defensor del Estado de las Autonomías"

El PSOE ha desarrollado una reforma Constitucional que relegó en su acuerdo con Ciudadanos

Albert Rivera no quiere concesiones a Cataluña y centra su propuesta en la supresión de diputaciones

ambas autonomías va líder en las encuestas). La cuestión es si el referéndum es "línea roja" para Podemos. Sus líderes catalanes afirman que sí, pero Pablo Iglesias matiza que es su "propuesta", dispuesto a aparcarla si se les presenta algo mejor. Pero ¿qué es mejor? Ahí no hay respuesta.

Si hay que creer a Sánchez, el acuerdo entre Podemos y PSOE en este campo es inviable por ahora. Los socialistas y Ciudadanos lo despacharon de soslayo en su acuerdo de investidura, limitándose a afirmar que se abriría una comisión parlamentaria para "desarrollar el concepto de Estado federal". Los de Albert Rivera apuestan por la supresión de las diputaciones, pero tampoco en eso pudieron ponerse realmente de acuerdo: el PSOE solo defendía cambiarlas de nombre.

Pero si hay que fiarse de los sondeos parece anecdótico lo que PSOE y Ciudadanos pacten. Existen dos fórmulas de Gobierno posible: la complicada alianza entre Podemos y PSOE, y el acuerdo de socialistas con el PP. Los populares de Rajoy llevan como bandera precisamente no tocar el Estado de las Autonomías, del que se declaran "defensores". Solo abogan por reformar el modelo de financiación para asegurar una prestación de los servicios públicos fundamentales igual para todos los ciudadanos. En privado sus responsables económicos quitan hierro a la reforma y argumentan que la crisis financiera territorial se arreglará sola cuando mejore la recaudación, a la vez que ven inviable poner de acuerdo a los Gobiernos autonómicos. Dicen que no es una prioridad (lo mismo dice Podemos). Si es improbable una reforma de la financiación, más lo es el Estado federal. Hay que recordar que, por ahora, las mayorías del PP en el Senado y Congreso imposibilitan cambios de calado.

La falta de mayorías y la presión territorial abocan al fracaso cualquier reforma de calado. El aparente letargo del independentismo catalán, en contraste con su imponente desafío de hace dos años, alivia la presión. Solo así se entiende que Rajoy, preguntado hace poco por empresarios catalanes sobre sus propuestas para Cataluña, se atreviera a responder: "No tengo ninguna".

# Insuficiencia financiera y modelo de financiación autonómica



Joan B. Casas

Después de dos años de haber expirado el modelo de financiación autonómica que venía aplicándose desde 2009, empiezan a detectarse finalmente movimientos entre responsables políticos, expertos y académicos que pretenden diseñar las bases de un nuevo sistema que, a partir de la experiencia del anterior, se ajuste a las necesidades de las comunidades autónomas y su coordinación con la administración central.

El reto no es nada fácil. En estos momentos, en algunas comunidades (entre ellas Cataluña) se perciben claramente dos sentimientos que se interponen en el trayecto hacia un punto de encuentro común: diferencias substanciales en el diagnóstico y en las propuestas que van apareciendo y, no menos importante, un notable escepticismo sobre la bondad del futuro modelo, todo ello derivado de la experiencia acumulada durante la vigencia de su antecesor.

Con toda seguridad la parte más visible de las finanzas autonómicas es la que hace referencia al nivel de endeudamiento y déficit de sus presupuestos. Sin embargo, la situación merece analizarse más ampliamente. El núcleo central de toda la normativa que regula la financiación de los distintos niveles de administración se concreta en el concepto de autonomía y de suficiencia financiera para desarrollar sus competencias. ¿Puede hablarse de ambos conceptos cuando no se dispone de capacidad real en ninguno de los cuatro elementos que integran sus presupuestos: ingresos, gastos, déficit y endeudamiento?

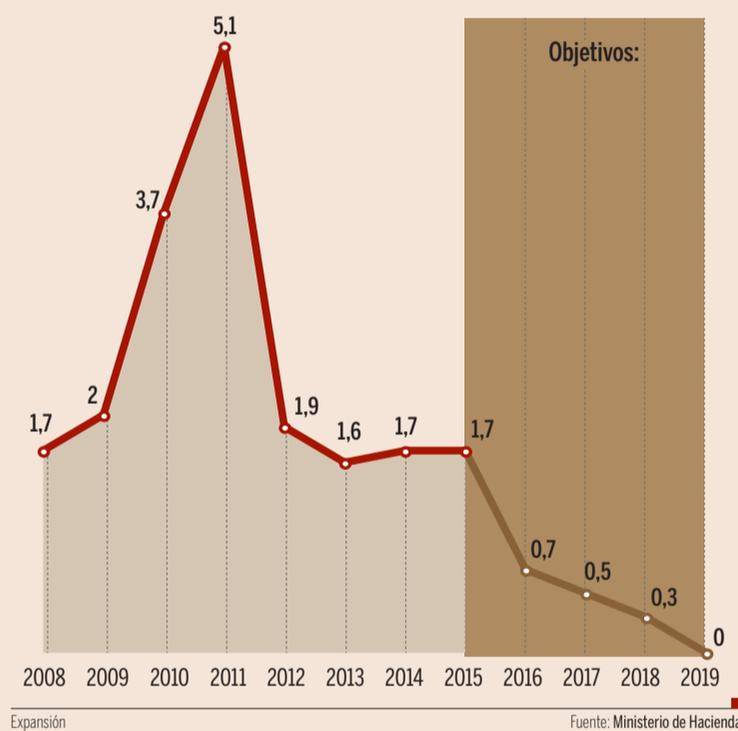
Empecemos por los ingresos. Los tributos propios (tasas, recargos...) y los impuestos cedidos por el Estado (donaciones, sucesiones,...) no llegan a representar el 15% de sus ingresos. Los tributos propios además son a menudo recurridos o neutralizados por el gobierno central (euro por receta, tasa sobre depósitos bancarios...), limitando aún más la capacidad financiera de los gobiernos autónomos. Como es sabido, el resto de los ingresos (más de 85%) dependen de un modelo de financiación que obtiene sus recursos, al menos en teoría, de la participación en la recaudación total para el conjunto del estado del 50% del IVA, del 50% de IRPF i del 58% de los impuestos especiales. Los ingresos de cada comunidad por tanto derivan esencialmente de la aplicación de los crite-

Está por ver si en la futura reforma del sistema se analizarán algunas propuestas, como el principio de ordinalidad, las competencias en recaudación, o los modelos inspirados en el concierto económico.

## LA CONSOLIDACIÓN FISCAL AUTONÓMICA

Evolución del déficit de las CCAA desde 2008

En porcentaje del PIB.



rios de reparto (aplicando ponderaciones a la base poblacional) al Fondo de Garantía de los servicios Fundamentales integrado por los impuestos citados, todos ellos recaudados por la Administración Central.

La complejidad del proceso se incrementa además por la existencia de diversos Fondos (Suficiencia, Competitividad y Cooperación) que persiguen compensar situaciones específicas que puedan quedar insuficientemente cubiertas.

Es sin embargo en el apartado de los gastos donde se refleja de una forma más clara las disfunciones del sistema. Los gastos de las comunidades vienen determinados por la naturaleza de las competencias que ejecutan, en concreto y como más significativas, la sanidad y la educación. Con la limitación del déficit, la imposibilidad de acceder al mercado de capitales y depender de una forma absoluta del Fondo de Liquidez Autonómica (por razones obvias puesto que los gobiernos autónomos no tienen margen en los ingresos) la capacidad para ejecutar políticas en otros sectores es francamente reducida.

Los ingresos son en la práctica finalistas. Decíamos que, en este contexto, es donde el modelo muestra su vertiente más inequitativa. Efectivamente, la disparidad que su aplicación comporta en forma de gasto per cápita en sanidad y educación es sorprendente, puesto que entre la región más dotada y la que menos puede existir una diferencia del 45% en sanidad y de más del 50% en educación, con poca relación con el esfuerzo fiscal de cada una de ellas. Resulta difícil de explicar.

El déficit (diferencia entre los ingresos y los gastos presupuestados) viene naturalmente condicionado por los efectos del entorno comentado en cada uno de estos capítulos: dependencia absoluta en los ingresos y en la ejecución de los gastos. A esto hay que añadir que la distribución del déficit impuesto por Bruselas se reparta en los distintos niveles de la Administración (Central, Ayuntamientos, Comunidades Autónomas y Seguridad Social) según unos criterios de difícil comprensión, puesto que, en especial para la Comunidades Autónomas, no guardan relación con el nivel de gasto so-

cial que canalizan, de forma que se ven obligadas a realizar un esfuerzo titánico para cuadrar sus cuentas (venta de patrimonio, congelación salarial de los funcionarios, reducción de inversiones...).

El nivel de deuda no puede abstraerse de este contexto. La reducción del gasto para cumplir los objetivos de déficit no es de aplicación inmediata, por tanto se produce de una forma gradual a pesar de que el esfuerzo ha sido por regla general notable (en Cataluña en cinco años la disminución del gasto no financiero ha sido del 20%). Mientras, los compromisos básicos de nuestro Estado del Bienestar tienen que cumplirse. En algunas comunidades (Cataluña, Madrid, Valencia) dando respuesta además a la presión generada por unos procesos migratorios que en términos relativos tienen pocos precedentes.

Volvamos al principio. Probablemente puede argumentarse que este estado de cosas es la que pretenden solucionar las propuestas que van formulándose y que tienen que tomar forma en un nuevo modelo de financiación.

El escepticismo que en algunas comunidades (muy pronunciado en Cataluña) se afronta este proceso hemos visto que se basa en una experiencia que no ha sido precisamente estimulante. Existe también la convicción de que las comunidades autónomas han perdido mucho más que un debilitamiento de sus presupuestos. Dicho en otras palabras, si se pierde la suficiencia financiera (para utilizar un término asumido normativamente) se pierde autonomía política.

Por ello, ante el debate que más pronto que tarde habrá que efectuarse, sería conveniente conocer si se asumirán determinados conceptos que se apartan de la filosofía del modelo hasta ahora vigente. En concreto y a título de ejemplo, cómo se repartirán las competencias en la recaudación de todos los impuestos, si los presupuestos de las comunidades reflejarán su esfuerzo económico y respetarán el principio de ordinalidad, si se piensa establecer limitaciones a que el gobierno central condicione financieramente las políticas públicas de las Comunidades o si modelos inspirados en el concierto económico se consideran de entrada excluidos.

Decano Col·legi d'Economistes de Catalunya