

12.- *Pro et contra*: La condonación de la deuda autonómica

(sección coordinada por Carlos Ochando Claramunt. Departamento de Economía Aplicada, Universitat de València)

Pro...

Sobre la condonación de la deuda

(por Asensi Descalç i Tormo, Departament d' Economia Aplicada, Universitat de València)

Nos referimos al perdón de parte de la deuda contraída por las Comunidades Autónomas con el Estado o, por mejor decir, con el nivel central del Estado, a través del Fondo de Liquidez Autonómica –FLA–.

Problemas con el azar moral

Por supuesto, en general, las deudas no deben perdonarse so pena de que se creen incentivos a comportamientos que no son deseables, en este caso, entre los responsables públicos, como es el de no asumir el coste, como mínimo político, de la creación de déficit y del endeudamiento consiguiente. Y esto debería aplicarse en todos los órdenes de la vida económica: Si los Gobiernos rescatan a los bancos privados que han entrado en quiebra por no medir bien el riesgo de sus operaciones, el rescate sin apenas costes para esos bancos, por los efectos sociales que ello tendría y en favor de la necesaria confianza en las instituciones monetarias que esas quiebras podrían acarrear -*Too Big to Fall*, ¿les suena?-, el riesgo de estar dando incentivos para que se repitan los comportamientos es grande: Cambia el comportamiento al sentirse respaldado por el Estado.

¿Cómo se ha generado ese endeudamiento?

Pero sucede que esa deuda que se pretende condonar puede tener unas causas distintas al despilfarro, a la ineficiencia en la gestión pública o, en definitiva, al gasto público excesivo respecto a los recursos que una comunidad autónoma ha podido generar. En particular, hay dos causas principales que explican parte de este endeudamiento. Una es el desequilibrio en las competencias de ingresos públicos en relación a las competencias de gasto, en contra del nivel autonómico. Todos los

analistas reconocen que la reforma del sistema autonómico debe pasar, primero, por un reajuste en los recursos del sistema en favor del nivel autonómico frente al central, para equilibrar mejor los recursos propios con las competencias de gasto. Cualquier sistema de financiación en un sistema descentralizado –se llame federal o de otra forma–, pasa por ese principio básico.

La otra causa viene dada por el mal diseño institucional del sistema autonómico y, en mi opinión, como consecuencia de ello, el mal funcionamiento del sistema de financiación que produce unas diferencias en recursos por habitante ajustado que no se pueden explicar por las diferencias en costes de prestación de los servicios. Como consecuencia de ello aparecen las Comunidades Autónomas infrafinanciadas, con menores recursos por habitante ajustado a pesar de estar por debajo de la media en renta per cápita. Podíamos decir, a estas alturas ya, las consabidas CCAA infrafinanciadas.

La primera de las razones que he mencionado justifica una condonación general e “igual” –habrá que definir qué entendemos por condonación igual o similar para todas las CCAA–, la segunda no. Veamos esto con más detalle.

El desequilibrio vertical

El desequilibrio entre ingresos propios y competencias de gasto entre el nivel central y autonómico, que no es mi intención explicar aquí y ahora en detalle, empeoró significativamente durante la crisis financiera por las medidas de ajuste impuestas al Estado Español para evitar el temible rescate, en épocas en que la prima de riesgo de la Deuda Pública española alcanzó máximos históricos. La reducción en el déficit corriente que se le impuso al Gobierno de España, para el conjunto de las administraciones públicas, se repartió de forma desigual, por decisión del Gobierno en 2012. En particular, el nivel autonómico asumió un recorte de gasto mucho mayor que el nivel central, lo que

sumado a la precaria situación de insuficiencia financiera, especialmente en las CCAA peor financiadas –Murcia y Comunidad Valenciana a la cabeza, o a la cola, según se mire- generaba unas lógicas necesidades extraordinarias –en el sentido literal del término- de financiación para cubrir con las necesidades de gasto en la prestación de los servicios públicos fundamentales que son competencia de las comunidades autónomas.

... y así surge el FLA

De manera que, inmediatamente después de la decisión de imponer un techo de gasto a las Comunidades Autónomas para cumplir con la reducción del déficit global del Estado, se habilita un fondo de liquidez que el Estado pone a disposición de las CCAA, que formalmente supone convertir la insuficiencia financiera que el propio modelo de financiación produce, en deuda asumida por las Comunidades Autónomas que, por supuesto, genera intereses y lastra más aun las capacidades futuras de gasto de esas CCAA -el conocido fenómeno “bola de nieve” de la deuda pública.

Por ello la condonación de la deuda tiene una doble motivación: reconocer que la deuda no se ha generado por ningún comportamiento discrecional de los gobiernos autonómicos que haya generado tal deuda–o que al menos no es la única ni más importante razón-.

En todo caso, el primer paso debería ser atribuir el montante de la deuda con el Fondo de Liquidez Autonómica a los factores que la han generado. Es decir, la parte que se debe al desequilibrio vertical, o sea recursos del sistema que van al sistema central y que deberían haber ido al conjunto de las CCAA; la parte que se debe a los “errores” generados por el sistema de financiación a la hora de repartir los recursos del nivel autonómico entre las CCAA de Régimen común; la parte que se debe a los costes indebidos generados por la carga financiera de la deuda inadecuadamente asumida por la

Comunidad Autónoma, y el resto de deuda.

En el caso de la Comunidad Valenciana, por ejemplo, esta diferenciación es primordial y nos muestra que, de hecho, la llamada condonación de la deuda, supone admitir que el sistema de financiación no es adecuado desde parámetros elementales en Economía Pública: Suficiencia financiera de las administraciones para prestar los servicios de los que son responsables –competentes-, y equidad en la asignación de los recursos públicos a las administraciones subcentrales para que puedan ejercer sus competencias asumiendo sus responsabilidades políticas de ingresos y gastos.

En el informe de 2021 de la *Sindicatura de Comptes* sobre la evolución de la Deuda de la Generalitat Valenciana, sólo el 22% del total de más de 58.000 millones de deuda, no se explicaban por los motivos mencionados; Es decir, solo esa parte sería generada por comportamiento discrecional del que serían responsables los gobiernos valencianos desde 2009-; Pero un 37%, la fracción mayor, se debía a deuda originada por la infrafinanciación respecto a las necesidades reconocidas, es decir, lo que he llamado desequilibrio vertical; mientras que otro 31% de la deuda se debía a la situación particular de la Comunidad Valenciana, es decir, generada por recibir menos recursos por habitante (ajustado) que la media de las CCAA, es decir lo que he llamado “errores” en el reparto de los recursos del nivel autonómico entre las CCAA de régimen común. Finalmente, un 10% que, en 2021, representaban más de 5.000 millones de euros, se debían simplemente al efecto “bola de nieve” que he mencionado antes, es decir al coste financiero provocado por el endeudamiento y los efectos de acumulación que produce.

Así las cosas, qué hacer y qué no hacer

La lógica de lo expuesto, nos obliga a recomendar un planteamiento multilateral de negociación del conjunto de las autonomías de régimen común¹ con

¹ La situación de las otras dos comunidades autónomas, País Vasco y Navarra, es, de facto, y a efectos fiscales, la de

territorios confederados, que ni siquiera asumen la parte que les correspondería en su cuota de solidaridad en el conjunto del Estado.

el nivel central. La “condonación de la deuda” deber ser un paso, el primero, necesario, pero no suficiente, en la reforma del sistema de financiación. En mi opinión, debe partir de la base de adjudicar al Estado o a un nuevo organismo de carácter estatal pero independiente de los gobiernos de turno, que pueda reunir la información suficiente para hacer los cálculos que he mostrado para una comunidad autónoma y extenderlos al conjunto. Es decir, determinar los componentes causales de esa deuda contraída con el Estado

Sin embargo, lo que es razonable no es siempre políticamente factible. Una propuesta así, sin duda creará movimientos en el *statu quo* y eso hace difícilmente plausible esta solución. Sin embargo, no nos corresponde a los universitarios resolver este problema sino señalar la necesidad de acometer la solución sobre una buena base.

Por desgracia, parece que, en cambio, lo que se está haciendo, en cuanto al método -no hay todavía ninguna medida concreta adoptada al respecto- es justo lo que no hay que hacer. Y atención, el método es fundamental en el resultado final.

Para empezar, el hecho de que esté sobre la mesa la condonación de la deuda de las CCAA con el FLA, es producido por la exigencia unilateral de una de las CCAA de régimen común en particular, Cataluña. Por desgracia, ha sido necesario una coyuntura política concreta para que la exigencia de una CA desate lo que en buena lógica debería haber promovido el Estado por su propia iniciativa. Nada nuevo bajo el sol: hoy ya nadie discute la necesidad de que las CCAA compartan la recaudación de los impuestos fundamentales de nuestro sistema fiscal, como el IRPF, el IVA, los impuestos especiales sobre consumos, o que incluso se ceda el 100% y bastante competencia legislativa en impuestos tan esenciales para la equidad global del sistema como el impuesto sobre el patrimonio o sobre las herencias y donaciones. Pero todo empezó en 1996 cuando, de nuevo, la coyuntura política y la presión (algunos llegaron a llamarlo extorsión) de Catalunya desató un proceso que luego ha

ido desarrollándose y creciendo de forma lógica y natural sin excesivas presiones por parte de las CCAA

Este error de método tiene, además, consecuencias para poder explicar a los ciudadanos la necesidad de la medida y estas cuestiones más políticas que económicas, no son menores.

Pero, además, el “método” incorrecto puede llevar, nuevamente, a perpetuar el *statu quo* si, una vez acordada la cantidad a condonar con una comunidad autónoma, se pretende extender la misma condonación con un criterio de proporcionalidad, ya sea por habitante o ya sea respecto del total del endeudamiento de la CA de turno. Si se hace así e insisto en que con este método unilateral el Estado se va a ver forzado a hacerlo, se perpetúa la inequidad del sistema actual; habrá CCAA que recibirán mucho menos que lo que les correspondería por la deuda impropia asumida y otras que recibirán incluso más de lo justo según este criterio.

Una condonación que no reduce la deuda; la mutualiza

En este punto es importante recordar que la deuda del Estado español continúa ahí y que nos estamos, simplemente, perdonando una deuda entre nosotros mismos a nivel interno. Por supuesto, esta deuda continuará ahí, formando parte de la que el Reino de España tiene con los que suscriben sus emisiones, básicamente inversores institucionales extranjeros. Lo que se hace con la condonación de la deuda de las CCAA con el Fondo de Liquidez Autonómica es mutualizar una deuda de la que, además, los deudores – las CCAA- no eran en buena medida responsables.

Además, se hace justicia y se gana en un mejor método para financiar los servicios públicos básicos que es de lo que se trata y que sucede que en España los prestan las CCAA. Pero el endeudamiento global es el mismo y quizá fuera una nueva oportunidad de explicar a los ciudadanos que no puede compararse la deuda pública con la privada. Por eso decimos que el método en hacer las cosas bien con un procedimiento lógico es importante; la

tentación de pensar que se está perdonando deuda a personas físicas concretas –políticos- es grande y más en tiempos de demagogia en las redes.

Concluyo, sí a una medida de condonación parcial de la deuda autonómica, pero el

...Et contra

Quitar deuda, pero condonar bien

(por Roberto Fernández Llera, Departamento de Economía, Universidad de Oviedo)

Hagamos un doble descargo inicial.

Primero, para solemnizar la obviedad de que los debates dicotómicos suelen conllevar un peligro cierto de polarización (no solo un cierto peligro). Sobre las condonaciones de deuda autonómica (y en otros temas muy diversos, como por desgracia ocurre en los últimos tiempos), reducir el mapa de alternativas a una afirmación taxativa o a una negativa rotunda, solo puede conducir a la eliminación de matices que aportan valor a la discusión y rigor a los números.

El segundo descargo también es incuestionable. Cuando las circunstancias que atañen a un asunto han cambiado (y, sobre todo, si lo han hecho de forma radical), no resulta muy práctico encastillarse en ciertas posiciones de resistencia que, pudiendo ser muy lógicas y deseables, no conducen más que a la melancolía. Dicho en corto: aunque uno se hubiese opuesto antes a las condonaciones de deuda en general, el hecho es que ahora se van a llevar a término, con lo cual el nuevo deseo es que se hagan de la mejor manera posible, con eficiencia, justicia, equidad y al menor coste financiero posible.

Viene todo lo anterior al caso de los acuerdos políticos de noviembre de 2023 suscritos entre el PSOE y ERC para la investidura de Pedro Sánchez Pérez-Castejón como presidente del Gobierno. Uno de ellos va encabezado con el título de “autonomía financiera y acceso a los mercados”, cuyo fin declarado es “sanear la situación financiera de la Generalitat [de Cataluña] y facilitar su vuelta a la

procedimiento de negociación y el método para asignar los montantes entre las CCAA es tan importante como la condonación en sí, según mi opinión.

financiación en los mercados de deuda”. Como objetivo general parece irreprochable (salvo extrema necesidad) y no es diferente al que ya explicitó la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica, constituida en enero de 2017 por encargo de la VI Conferencia de Presidentes, cuyo informe se entregó al Gobierno de España en julio de ese año.

Aquella Comisión de expertos fue unánime en reclamar la vuelta de las comunidades autónomas (CCAA) a los mercados financieros “en condiciones razonables”, junto a otros dos desafíos básicos que siguen vigentes en materia de endeudamiento: la reconfiguración de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y la retirada paulatina de los mecanismos adicionales de financiación. La quiebra del consenso se produjo entre aquellos expertos a la hora de articular en la práctica el ansiado retorno a los mercados. La mayoría de la Comisión apostó por una “reestructuración transparente de la deuda”, mientras que la parte minoritaria creía insuficiente esa medida y defendía completarla con “una reducción” de la misma (VV.AA., 2018).

En su literalidad, el acuerdo PSOE-ERC refiere a la condonación de deuda a “todas las comunidades autónomas de régimen común que permita la asunción por parte del Estado de parte de la deuda autonómica con este, originada por el impacto negativo del ciclo económico, para lo cual se determinará qué parte del incremento de deuda obedece al impacto del ciclo, pudiendo también acudir a transferencias para la cancelación de la deuda en el caso de endeudamiento con terceros distintos del Estado, caso de ser necesario”. Para Cataluña se ponen cifras muy concretas: la asunción por el Estado en torno al 20% de la deuda viva contraída por la Generalitat en los