

1. Una nota sobre la crisis económica y la recuperación

El año 2014 se ha caracterizado por la confirmación del proceso de recuperación económica, después de seis años de recesión económica. Según expresaba el Ministro de Economía el 20 de octubre de 2014 ante la Conferencia Internacional de Banca organizada por el Banco de Santander, el país habría dejado atrás la crisis en términos técnicos al registrarse cinco trimestres consecutivos de crecimiento económico. La economía creció en 2014 a una tasa del 1,5% del PIB y las estimaciones para el siguiente año era de un mayor crecimiento del PIB.

Por su parte, la tasa de desempleo ha observado una disminución, también a lo largo de 2014, pasando desde el 26% al 23,7% de la población activa, según los datos de la Encuesta de Población Activa. Así mismo, los datos del comercio exterior muestran signos de recuperación, habiendo aumentado de forma significativa las exportaciones de bienes y servicios, aunque el déficit de la balanza comercial aumentó ante el crecimiento de las importaciones, en coherencia con los primeros signos de recuperación económica.

Conviene recordar no obstante, que tales datos positivos se han visto compensados por la consolidación de una situación de deflación en la economía (caída sostenida de los índices de precios), el creciente endeudamiento de las cuentas públicas, cercanas ya a la cota del 100% del PIB, además del mantenimiento de un elevado déficit público, seguramente el mayor responsable del aumento del endeudamiento, el aumento del empleo precario y la continua salida del país de jóvenes cualificados, y el crecimiento de los indicadores de desigualdad y pobreza, en cierto modo vinculado al proceso de devaluación de los salarios

¿Qué razones pueden explicar los cambios? Como han señalado diversos informes, las causas de la recuperación se relacionan con la expansión de algunos sectores productivos, especialmente instalados en el contexto internacional, el apoyo de las instituciones europeas, y el esfuerzo de consolidación presupuestaria de los diversos niveles de gobierno, presionados ante la necesidad de cumplir los compromisos de estabilidad adquiridos por el gobierno ante las instituciones europeas. Como consecuencia de los cambios producidos en los últimos años, España salió del programa de asistencia financiera para la recapitalización de las instituciones financieras en dificultades el pasado año, aunque en la actualidad el país está sometido al programa de vigilancia ante la persistencia de riesgos y desequilibrios en su economía.

El cumplimiento de los objetivos de déficit recogidos en el Programa de Estabilidad 2014-2017 prevé limitar el saldo de las cuentas públicas al 5,5% del PIB en 2014, el 4,2% en 2015, el 2,8% en 2016 y el 1,1% en 2017. Aunque los

datos finales sobre los déficits de las administraciones públicas españolas solo se conocerán el 31 de marzo de 2015, parece que el dato global de 2014 excederá levemente la previsión inicial (5,6%) y las perspectivas para los objetivos futuros no son muy positivas, dada la previsión de rebajas fiscales que se proponen para el escenario electoral que va a presidir el año 2015.

2. Reforma fiscal y estrategias electorales

Precisamente el segundo factor relevante a mencionar en relación con los aspectos económico financieros del año 2014 es el proceso de reforma fiscal puesto en marcha, en un contexto de perspectivas electorales, en el que se quiere poner el acento en la recuperación económica. Ahora, según afirma el gobierno, ya es posible rebajar los impuestos.

Las claves de la reforma, según el propio ejecutivo son, por un lado, impulsar la creación de empleo, a través de la reducción de la fiscalidad de las rentas de trabajo y el refuerzo de la competitividad de la economía; por otra parte, Hacienda propone modernizar el sistema tributario para estimular el ahorro y la inversión y, finalmente, promover un sistema impositivo más equitativo procediendo a rebajar los impuestos de las clases con rentas medias y bajas, las familias con hijos y/o con personas con discapacidad. En la misma dirección el gobierno anuncia nuevas medidas para la lucha contra el fraude y el impulso del mecenazgo.

Los análisis efectuados sobre la reforma fiscal aprobada al final de 2014 cuestionan el realismo de tales objetivos y la efectividad de la reforma en su conjunto. Incluso las autoridades europeas han puesto de manifiesto el riesgo de rebajar los impuestos en relación con el cumplimiento de los objetivos de déficit a los que se aludía anteriormente. Hay que recordar además que, dado el carácter compartido de nuestro sistema tributario, las propuestas del gobierno central, para ser efectivas, deben contar con la aceptación o el seguimiento de los Gobiernos Autonómicos.

Siguiendo el camino abierto por el gobierno central, doce comunidades anuncian rebajas impositivas, comenzando por Madrid pero acompañada por otras, con distintas adscripciones ideológicas. La visión sistemáticamente negativa de los impuestos parece consolidada en nuestra sociedad, lo que explica que las rebajas estén presentes siempre, al menos a lo largo de las últimas campañas, en los programas de una mayoría de partidos políticos

Una pregunta adicional que no puede evitarse cuando se proponen disminuciones de impuestos es si tienen sentido las rebajas impositivas en un contexto de recortes de gasto. Según las previsiones del gobierno, el volumen total del gasto público debe seguir descendiendo en los próximos años para cumplir los compromisos de déficit hasta alcanzar el 40% del PIB en 2017. A pesar de las previsiones optimistas y la mejora de la economía, es aventurado pensar que la rebaja de impuestos implique un aumento sustancial de la recaudación, de modo que, en caso de mantenimiento o caída de los ingresos, la única forma de con-

seguir el cumplimiento de los objetivos de déficit no es otra que la aplicación de nuevos recortes de gastos y/o la privatización de los servicios públicos.

3. Retraso en la reforma del modelo de financiación

En ese contexto, no era previsible que se reformara el modelo de financiación, a pesar de las opiniones tan negativas sobre el mismo, especialmente por parte de algunas comunidades, como la de Madrid. Las descalificaciones del modelo de 2009 no siempre son justificadas.

Como pone de manifiesto un reciente número de Papeles de Economía, por un lado la crisis ha afectado claramente al funcionamiento del modelo haciendo difícil el análisis de sus resultados; por otra parte el modelo del 2009 implica una evolución razonable del sistema de financiación y representa algunos avances claros, lo que explica la valoración positiva del proceso de financiación que se suele hacer en foros internacionales.

El reparto de los principales impuestos en proporciones iguales para el Gobierno central y las Comunidades, facilitando la visibilidad del compromiso compartido en la financiación de los servicios públicos, o la aplicación del fondo de nivelación de servicios básicos del Estado de Bienestar, además de la incorporación de garantías de ajustes dinámicos a lo largo del tiempo, son avances indudables. Los resultados finales, sin embargo, se han visto muy condicionados por el juego de los fondos de suficiencia y de convergencia, lo que ha impedido asegurar una mayor convergencia y claridad del funcionamiento del modelo.

En todo caso, como ha señalado, entre otros M. Vilalta (2014), los factores más distorsionantes están detectados y las mejoras del nuevo modelo son posibles, a pesar de los costes asociados a la negociación política de la reforma. No obstante, el Gobierno decidió aparcarse dicho proceso, por no disponer de recursos suficientes y, seguramente, por intentar evitar nuevos frentes de conflictos políticos a la vista de las elecciones autonómicas de 2015.

4. Los problemas del déficit y el endeudamiento y los apoyos del gobierno a la liquidez y la financiación de la deuda

A pesar de los esfuerzos de consolidación fiscal y de los recortes de gastos y los sacrificios que han implicado para los ciudadanos, especialmente para los más vulnerables, algunas comunidades no pudieron cumplir con los objetivos marcados y, a pesar de que no es posible conocer los datos definitivos del año 2014 hasta el final del primer trimestre de 2015, una consecuencia derivada ha sido el importante crecimiento de la deuda pública.

Según los últimos datos disponibles, el volumen total de la deuda se ha aproximado a un montante equivalente al 100% del PIB español. Dicha cuantía, según el Informe de FUNCAS alcanzará el 104% en 2017. La mayor parte de la deuda actual corresponde al Estado, en gran medida debido al papel financiador de la administración central y a las operaciones de salvamento de diversos secto-

res privados en los años anteriores, además de ser la responsable del sistema de las pensiones y del seguro de desempleo, dos partidas de gasto en las que se ha producido un crecimiento importante. No obstante, el incremento del endeudamiento público debe relacionarse con el mantenimiento de cifras elevadas de déficit.

Según los datos del Banco de España, al final de 2014 la deuda de la Administración central representaba un porcentaje de alrededor del 74% del PIB, la de las Comunidades Autónomas se elevaba al 22%, y la correspondiente a las entidades locales se situaba en torno al 4%.

La deuda acumulada por las comunidades puede verse en el cuadro adjunto, que muestra la evolución de la misma desde 2010.

**Deuda acumulada por las Comunidades Autónomas en % PIB
(Incluyendo deuda de empresas públicas)**

	2010	2011	2012	2013	2014
Andalucía	8,75	10,27	14,93	17,41	20
Aragón	10,12	11,65	15,15	17,29	19
Asturias	8,52	11,02	13,73	15,16	16,4
Baleares	17,17	18,31	23,36	25,98	29,4
Canarias	8,75	9,68	12,22	13,63	14,6
Cantabria	7,4	10,42	16,51	17,87	19,5
Castilla y León	7,86	10,04	14,16	15,6	17,8
Castilla-La Mancha	18,23	18,77	28,19	31,52	34,4
Cataluña	19,22	24,14	28,56	31,25	33,9
Comunidad Valenciana	18,08	22,03	30,17	32,76	36,6
Extremadura	10,28	12,05	15,06	16,28	18,2
Galicia	11,26	12,88	15,26	16,69	17,8
La Rioja	9,14	11,28	13,31	14,77	17

	2010	2011	2012	2013	2014
Madrid	7,99	9,1	11,76	12,99	14,5
Murcia	7,58	10,32	17,37	21,04	25,1
Régimen común	11,36	13,47	17,98	20,01	22,3
Navarra	11,44	13,69	16,17	17,95	19
País Vasco	8,48	9,38	11,41	13,19	14,5
Total	12,1	14,42	18,71	20,81	23,1

Fuente: M.A. García Díaz (2014)

Como se puede comprobar en el cuadro, el crecimiento del endeudamiento es permanente a lo largo del período contemplado, especialmente entre 2011 y 2012 y, en términos relativos (proporción del PIB), destaca el importante volumen d endeudamiento de las comunidades de la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Cataluña, Baleares y Murcia, todas ellas con ratios superiores al 25% del PIB regional.

Con la finalidad de facilitar la gestión financiera de las deudas de las comunidades, el gobierno central puso en marcha el *Fondo de Pago a Proveedores*, creado por el Real Decreto-ley 7/2012. La situación de las comunidades había empeorado por la obligación que tenían de devolver los fondos en exceso recibidos de la administración central en las entregas a cuenta del sistema de financiación, como consecuencia de una deficiente previsión de los recursos percibidos.

El Fondo de liquidez autonómica, también creado en 2012 implicaba la apertura de líneas de crédito a favor de las comunidades para facilitar la gestión de su deuda, aprovechando las mejores condiciones de la deuda del estado respecto a la de las Comunidades Autónomas. Esta estrategia de cooperación se ha mantenido posteriormente. En ese sentido, el nuevo Fondo de Liquidez Autonómica para 2015, ofrece préstamos a un tipo del 0% para aliviar la presión de las Comunidades Autónomas que incumplieron sus objetivos de déficit en 2013.

Paralelamente, el Real Decreto-ley 17/2014 crea otro Fondo, denominado – de Facilidad Financiera– con un montante de hasta 12.880 millones para tres años, y un tipo de interés del 0% para las Comunidades Autónomas que han cumplido los objetivos presupuestarios, Se trataba así de compensar a las comunidades que sí habían cumplido sus objetivos de déficit público (Madrid, Castilla y León, Galicia, País Vasco, Navarra, Aragón, La Rioja y Extremadura).

Adicionalmente, el mismo decreto contempla la creación de un Fondo de Liquidez Autonómica Social, de hasta 1.280 millones de euros, con la finalidad

de que las Comunidades Autónomas puedan atender obligaciones de pago derivadas de los convenios suscritos con los Ayuntamientos respecto a los servicios sociales que gestionan.