

# Estado del Bienestar y Estado Autonómico

Angel de la Fuente  
Instituto de Análisis Económico, CSIC

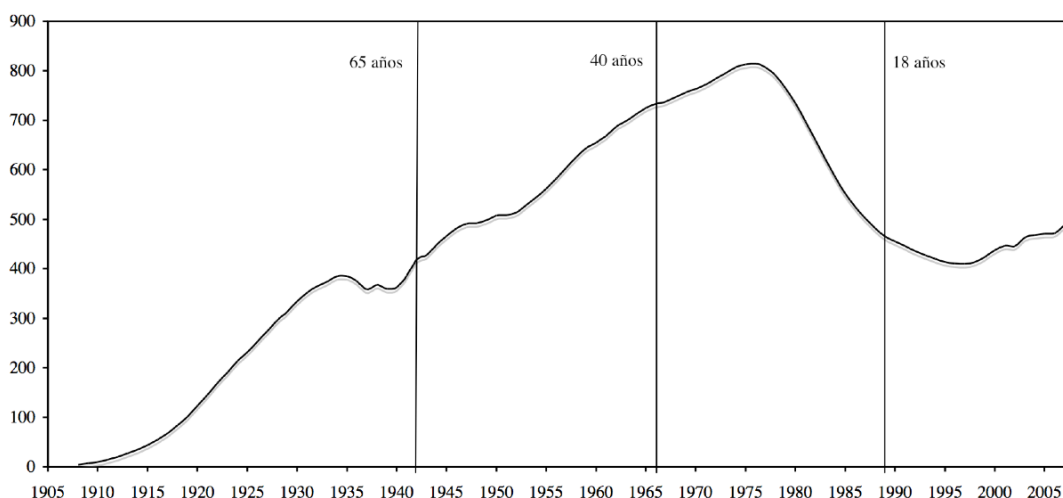
Noviembre de 2009

## 1. El reto de la sostenibilidad del Estado del Bienestar

Uno de los grandes retos a los que se enfrenta nuestro país en las próximas décadas es el de asegurar la sostenibilidad del Estado del bienestar en un contexto muy desfavorable. El problema es fundamentalmente demográfico. La crisis de los años setenta marca el principio de un rápido proceso de envejecimiento que, pese al alivio transitorio que ha supuesto la avalancha inmigratoria de los últimos años, parece difícilmente reversible y tiene profundas implicaciones para la evolución de nuestras cuentas públicas. Con una población cada vez más envejecida, no nos queda más remedio que rediseñar nuestro sistema de protección social (incluyendo sanidad, pensiones y dependencia) para asegurar su viabilidad a largo plazo.

El Gráfico 1 permite visualizar el problema al que nos enfrentamos. En él se muestra la distribución de la población residente en España de acuerdo con su fecha de nacimiento. En la curva de población resultan claramente visibles los efectos de la Guerra Civil sobre la natalidad, el largo *baby boom* de 1955-75 y las consecuencias del desplome de la tasa de natalidad durante las tres últimas décadas. Las líneas verticales que aparecen en el Gráfico dividen a la población de acuerdo con grandes tramos de edad. Si desplazamos la "ventana" que aísla a la población en edad de trabajar hacia la derecha, podemos hacernos una idea aproximada de hacia dónde vamos. Buena parte de las cohortes del *baby boom* ya han salido de la edad fértil y están aproximándose a la jubilación, mientras que las cohortes que entran a partir de ahora en edad de trabajar empezarán enseguida a ser de un tamaño inferior al de las que salen.

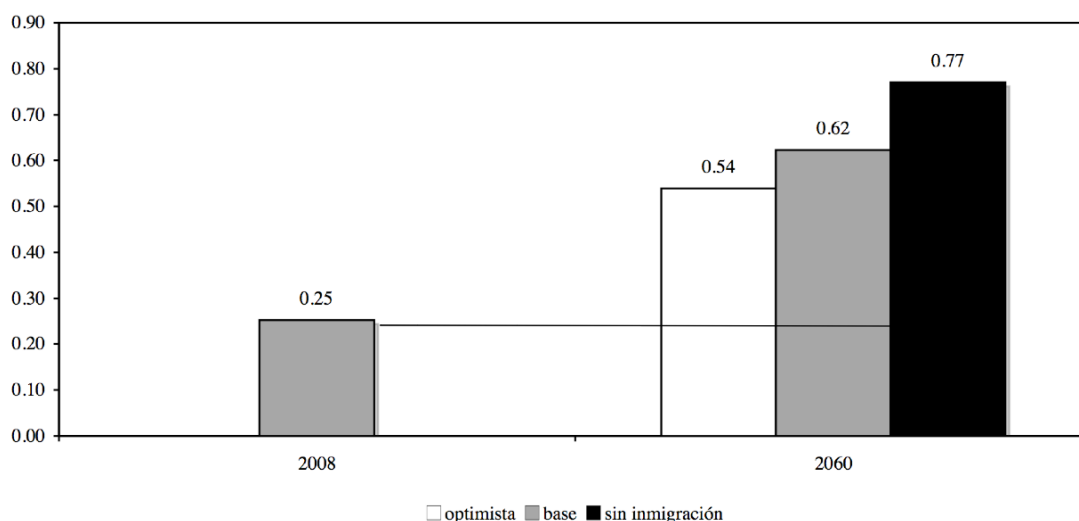
**Gráfico 1: Población residente en España en 2008. Distribución por fecha de nacimiento**



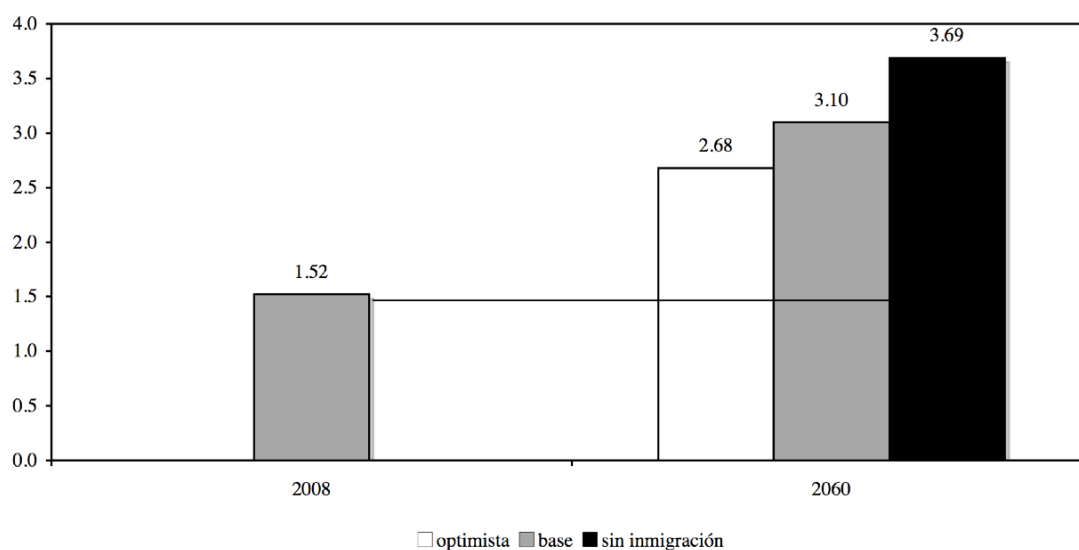
- Fuente: INE (2008b).

Esto implica que la carga de financiar los servicios públicos recaerá sobre una fracción cada vez más pequeña de la población. Los Gráficos 2 y 3 comparan la situación actual con la prevista en 2060 de acuerdo con las previsiones demográficas más recientes de la Comisión Europea. En 2008, cada persona en edad de trabajar tenía "a su cargo" 0.25 potenciales pensionistas y debía financiar la atención sanitaria del equivalente de 1.52 personas (incluyéndose a sí mismo). En 2060, lo más probable es que ambas cifras hayan aumentado a algo más del doble. Las cosas podrían ir todavía peor, si desaparece por completo la inmigración, o algo mejor, si la inmigración se mantiene por encima de las previsiones centrales de la Comisión y la natalidad repunta un 10%. Pero en cualquier caso, la tendencia es clara: la estructura de la pirámide poblacional va a ser cada vez más adversa durante un período de varias décadas, con los problemas que esto comporta para nuestras finanzas públicas.

**Gráfico 2: Población en edad de jubilación (65+) por persona en edad de trabajar (18-64)**



**Gráfico 3: Población equivalente a efectos de gasto sanitario por persona en edad de trabajar (18-64)**



## 2. El Estado del Bienestar y la financiación de las autonomías

Con la única excepción de las pensiones, los servicios públicos que conforman el Estado del Bienestar (educación, sanidad, servicios sociales y atención a la dependencia) están en nuestro país en manos de las administraciones regionales. Y a la inversa: desde el punto de vista del gasto que gestionan, las comunidades autónomas son poco más que las entidades gestoras del Estado del Bienestar.

Esta doble coincidencia debería jugar un papel fundamental a la hora de diseñar los mecanismos de financiación regional, aunque hasta el momento no lo ha hecho. Por un lado, no parece razonable que los presupuestos de las entidades gestoras del sistema educativo y sanitario estén sujetos a fuertes fluctuaciones cíclicas. Por otro, y dado lo que se nos viene encima, el sistema debería estar diseñado con un cierto sesgo hacia la contención del gasto.

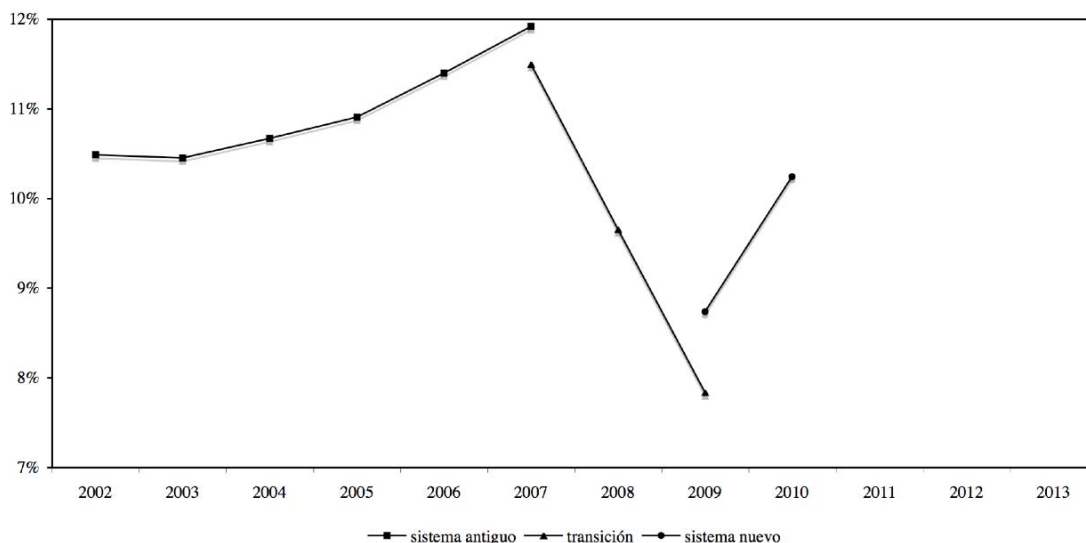
El sistema que tenemos, sin embargo, consigue hacer justo lo contrario de lo que sería razonable en ambas dimensiones. Los ingresos autonómicos son demasiado sensibles al ciclo y, a la vez, el sistema genera un sesgo al alza en la evolución del gasto autonómico. Este sesgo existe por dos motivos. Primero, porque el sistema ahorra a las comunidades autónomas los costes políticos de dar la cara y pedir más recursos a sus ciudadanos, con lo que se pierde el freno natural a la expansión del gasto. Y segundo, porque el modelo ha funcionado en la práctica con una asimetría fundamental. En malos tiempos se cuenta con la garantía de que el Estado aportará recursos para asegurar que los servicios fundamentales pueden seguir funcionando, pero estos recursos no se retiran cuando las cosas mejoran. De esta forma, la expansión del gasto que se produce durante la fase de expansión tiende a consolidarse, y las comunidades autónomas inician cada ciclo con una participación más elevada en los recursos públicos totales.

Los Gráficos 4 y 5 resumen la experiencia de los últimos años e ilustran de lo que estoy hablando. Entre 2002 y 2007, los ingresos (a competencias homogéneas y con criterio de devengo) de las comunidades autónomas de régimen común, aumentaron en 1.4 puntos, desde el 10.5% hasta el 11.9% del PIB del mismo territorio. Puesto que las comunidades autónomas en su conjunto mantuvieron un ligero déficit durante todo el período, su gasto ha tenido que crecer en aproximadamente la misma proporción. Esto ha sido posible gracias a una especie de burbuja fiscal que tiene mucho que ver con el *boom* de la vivienda, pero no sólo con él. Durante el mismo período, los componentes más volátiles de la base tributaria (incluyendo no sólo las rentas gravadas sino también el gasto sujeto a tributación, como la compra de vivienda) se dispararon al alza en más de 15 puntos del PIB, con el consiguiente aumento de los ingresos tributarios autonómicos y estatales.

Tras 2007, sin embargo, cambian las tornas. La relación entre la base tributaria y el PIB vuelve de golpe a niveles más normales (para deprimirse por debajo de ellos en 2009 con toda seguridad) y la recaudación tributaria se desploma. También lo hace, lógicamente, la financiación autonómica, que está ligada a los ingresos tributarios estatales y regionales, aunque el batacazo se diferiría en un año o dos si mirásemos la financiación en términos de caja porque el descenso de la recaudación tarda en trasladarse a las entregas a cuenta que reciben

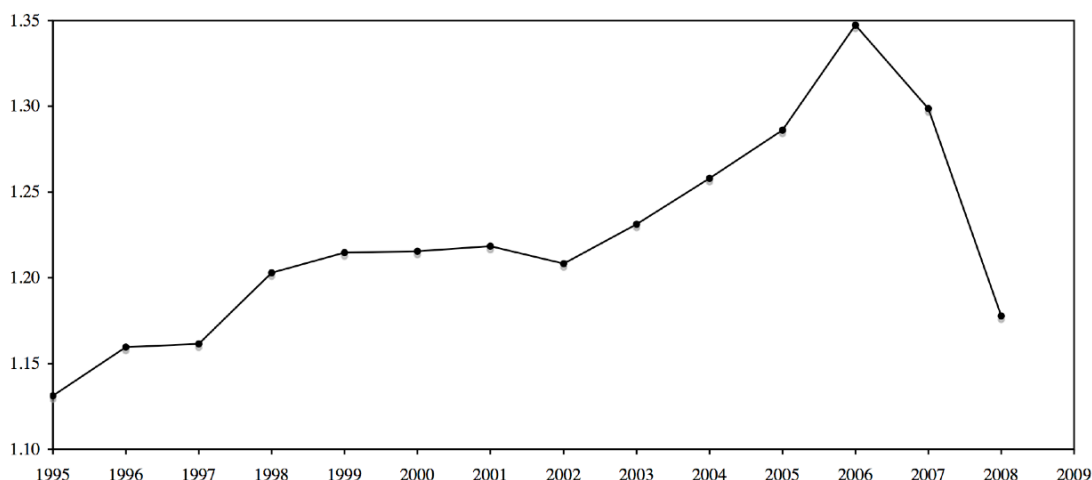
mensualmente las comunidades con cargo al Fondo de Suficiencia y a su participación en los grandes tributos estatales.

**Gráfico 4: Evolución de la financiación autonómica**



- Nota: Financiación definitiva de las CCAA de régimen común (a competencias homogéneas) como porcentaje de su PIB.

**Gráfico 5: Evolución de la base tributaria agregada (renta y gasto, incluyendo las compras de vivienda) como fracción del PIB español**



Como se aprecia en el Gráfico 5, el descenso de los ingresos autonómicos resulta dramático y es muy superior al descenso del PIB. Mientras que esta última magnitud prácticamente no ha variado entre 2007 y 2009 si la medimos a precios corrientes, la financiación que aporta el sistema todavía vigente se ha reducido durante el mismo período en más de un 30%, lo que supone 3.7 puntos de PIB. En parte en respuesta a esta difícil situación, el Gobierno central se ha comprometido, con motivo del Acuerdo para la reforma del sistema de financiación, a inyectar recursos adicionales en el mismo por un importe total ligeramente superior a los 11.000 millones de euros (un 1.15% del PIB de las comunidades de régimen común) así como a ofrecer

ciertas facilidades a las comunidades autónomas a la hora de devolver el exceso de entregas a cuenta que han percibido en los dos últimos años.

Que el Estado intente ayudar a las comunidades autónomas a mantener en funcionamiento los servicios esenciales para los ciudadanos en una situación como la actual es lógico y muy deseable. Lo que lo es menos es que la inyección de recursos no sea una ayuda puntual para superar una situación de crisis sino una transferencia permanente de una fracción determinada de los recursos tributarios agregados. Si las cosas volviesen mañana mágicamente a la situación de 2007, las comunidades autónomas estarían en una situación presupuestaria todavía mucho mejor de la que disfrutaban entonces y caben pocas dudas de que encontrarían rápidamente la forma de gastar sus nuevos recursos, contando con que el Estado volvería a salir en su ayuda en caso necesario. Un agravante adicional es que la transferencia de recursos ha sido un regalo, sin coste político alguno para los Gobiernos regionales. El que ha tenido que subir los impuestos para financiarla ha sido el Gobierno central. La operación es, por tanto, redonda y no hay duda alguna de que se volverá a intentar en el futuro.

### **3. Una propuesta**

La discusión precedente apunta a la necesidad de rediseñar algunos elementos "técnicos" del sistema de financiación regional a la luz de la experiencia reciente y con un ojo puesto en los retos de largo plazo con los que nos enfrentamos. Con el fin de garantizar el buen funcionamiento y la ordenada planificación de los servicios fundamentales del Estado del Bienestar, sería deseable desvincular en la medida de lo posible los presupuestos autonómicos de las fluctuaciones cíclicas de la economía. Pero para que esto no se reduzca a un seguro asimétrico contra reducciones de ingresos que se traduciría en un mayor crecimiento del gasto, el mismo principio ha de aplicarse también en la parte alta del ciclo, moderando el crecimiento de los ingresos en períodos de bonanza.

¿Cómo se hace esto? Básicamente se trataría de ligar los ingresos autonómicos a agregados menos volátiles de los que se utilizan actualmente como referencia. La participación autonómica en los grandes tributos compartidos y las transferencias estatales ligadas a los Fondos de Suficiencia, Garantía y Convergencia no deberían estar estrictamente ligadas a la recaudación líquida por caja de cada año, como sucede ahora, sino a magnitudes corregidas que intenten aproximar lo que serían los ingresos tributarios totales en circunstancias normales. El mismo principio debería aplicarse también a los tributos totalmente cedidos a las comunidades autónomas. Al menos parte de la recaudación extraordinaria por encima de la norma (p. ej. una parte de los rendimientos del ITP cuando las compras de vivienda se sitúen por encima de un determinado nivel) debería destinarse obligatoriamente a un Fondo de Estabilización, que se nutriría también con el "exceso" de recaudación de los tramos autonómicos del IVA, IRPF y Especiales en la parte alta del ciclo y serviría para estabilizar los ingresos autonómicos en la parte baja. La aportación extraordinaria del Estado al nuevo sistema podría servir para poner en marcha este Fondo, pero no debería consolidarse de forma permanente. Para que evitar que las comunidades autónomas puedan deshacer por otra vía esta limitación de ingresos, sus posibilidades de endeudamiento deberían restringirse muy severamente.