



Universitat
Pompeu Fabra
Barcelona



Policy Papers Collection
2024 – 10

ELS MODELS BASATS EN LES 'NECESSITATS' DE DESPESA

Guillem López i Casasnovas
CRES - UPF

The Policy Papers Collection includes a range of articles on Economics and Public Policy carried out and selected by researchers from the Centre for Research in Health and Economics of the Pompeu Fabra University (CRES-UPF).

"This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0 International, which permits unrestricted use, distribution and reproduction in any medium provided that the original work is properly attributed"



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Barcelona, Juliol 2024

ELS MODELS BASATS EN LES 'NECESSITATS' DE DESPESA

Guillem López-Casasnovas

Catedràtic d'economia a la Universitat Pompeu Fabra i director del CRES

INTRODUCCIÓ

A vegades penso que la societat civil, i qui diu que la representa, peca d'ingenuïtat més que de *botiflerisme*. Vivim, sembla, atemorits a l'hora de fer valer els nostres drets, voluntats o, potser, perjudicis. Existeix encara una majoria sobiranista al país, i sembla que hem de demanar perdó davant dels qui neguen les aspiracions que aquesta majoria persegueix. No parlo d'independència, sinó de sobirania per part d'uns ciutadans que aspiren a una autonomia més plena que la que dona actualment el règim comú de la descentralització autonòmica. Un *café per a tots* que inclou nacions, nacionalitats o regions: des de les històriques, a les de nova creació, de comunitats arranjades com l'andalusa, annexionant Almeria, o havent sostret Albacete de Múrcia, per fer-la *cua de ratolí* de Castella-la Manxa; talment com, ara, Lleó, de l'antiga 'Castella la Vella'.

EL RÈGIM COMÚ

La defensa d'un finançament per Catalunya, fora del règim comú que agrupa la gran majoria de CCAA que es conformen amb la descentralització atorgada -de fet, l'opinió expressada confirma que aquesta majoria creu que és excessiva i preferiria una recentralització- i a ciutadans que encara se senten més propers a les seves diputacions provincials que a les Comunitats creades i a les capitals de Comunitats designades, l'ha de poder fer Catalunya a pit descobert. Per quina raó ens hem d'arrufar davant l'interès per la nostra permanència per contribuir solidàriament al finançament d'altres CCAA que continuen malparlant contra la suposada avarícia catalana? O no és cert que la solidaritat ja és prou diàfana sobre la base de la diferència entre la capacitat fiscal reconeguda de Catalunya i els recursos per càpita reals rebuts? O potser no és obvi, encara, que els arguments de redistribució que no tinguin a veure amb el finançament de serveis bàsics de despesa corrent, sinó amb la convergència regional de rendes per càpita, haurien d'estar fora de les transferències autonòmiques?

Entre d'altres raons, perquè el desenvolupament regional crida a la inversió, com a palanca del creixement de la renda privada, i no al consum públic amb la creació d'ocupació funcional, la qual poc aporta a reduir la desigualtat personal interna. La solidaritat es concreta en aquelles àrees bàsiques de l'estat del benestar ('essencials' i 'fonamentals', diu la Llei), no per a qualsevol servei que a una determinada Comunitat se li acudeixi donar gratuïtament. Es tracta del subministrament de polítiques universals (per a tots els ciutadans, rics i pobres), independentment de la capacitat de generar ingressos de cada Comunitat. I, això, fet des del lògic respecte del principi d'ordinalitat, i des de l'anivellament parcial -per afavorir uns mínims de responsabilitat fiscal-; en cap cas per incorporar a la població, avui ja ajustada, la inversa de la renda per càpita com algunes CCAA pretenen. La tasca de finançar el desenvolupament econòmic

i la convergència regional és estatal i europea (via FEDER i Fons Social Europeu), i no a càrrec d'altres Comunitats.

LA INCOMPRESIÓ O EL DESCONEIXEMENT

Amb principis que semblen tan evidents com els anteriors, sobta el pràcticament nul ressò dels arguments de la reivindicació catalana sobiranista en els mitjans de comunicació estatals, fins i tot en els públics que paguem entre tots; i, mentrestant, els nostres fan mans i mànigues per mostrar la seva pluralitat donant entrada als *negacionistes* de les aspiracions catalanes avui dominants. I som, sovint, nosaltres mateixos els que sembla que vulguem guanyar legitimitat, introduint la narrativa dels contraris, que prou demagògicament poden acabar generant dubtes portes a dintre, mentre que portes a fora les posicions contràries no respecten una simetria mínima. Són, també, desiguals la disposició i la utilització de les fonts estadístiques, i els mitjans dels quals disposa l'Administració Central, i els *think tanks* que els serveixen; de nou, pagats també pels catalans, i davant una part catalana que va amb una sabata i una espadenya per fer valer els seus drets, tot i que la raó els acompanyi.

DEBATRE DES DE POSICIONS INFORMADES

En tot cas, cada cop és més difícil debatre qüestions de finançament autonòmic amb serenitat, i que així ho visquin els assistents partidaris de posicions ja preses, com també difícil és que ho recullin ponderadament els mitjans, que prefereixen que tot s'assembli a un combat de boxa. Són temes, aquests del finançament territorial, que estan molt propers a la política en la solució que finalment s'adopti, però en la seva via d'acord i desacord necessiten bones dosis d'orientació tècnica. Aquesta no és senzilla, especialment en el cas del sistema de finançament espanyol, per la seva complexitat (es qualifica, aquest sistema, com un 'petit Frankenstein') i pels prejudicis que s'hi han instal·lat. Però soc un dels convençuts sobre la importància que el tema té per a redreçar, si es vol, el desencaix actual de Catalunya dins l'Estat; bé val la pena intentar-ho. I tot això malgrat que l'aportació dels analistes pugui ser menystinguda, incompresa o desqualificada per prejudicis d'origen. Sovint es vol desviar l'esforç dels analistes que ens declarem *problem solvers* (és a dir, que intentem oferir un ventall d'alternatives perquè els polítics prenguin decisions avaluades) respecte dels que són utilitzats com a *problem makers* (que amb els seus arguments deriven cap a posicions polítiques instrumentades per una de les parts).

En el meu cas, com reitero sempre que puc, abans de parlar als mitjans o en públic m'asseguro que a la meua pàgina web hi hagi el detall de la meua intervenció, il·lustrada amb xifres i pros i contres de les diferents alternatives. I m'agrada establir un gradient d'opcions per intentar aproximar les posicions de les parts enfrontades, si així aquestes ho volen. Tal és la importància que dono als acords en política, que persisteixo en oferir una panòpia de possibilitats per afavorir decisions millor informades. No m'agraden les interpretacions esbiaixades ni les desqualificacions personals, i si algú vol detalls de sang i fetge els remeto, primer, a algun article treballat per si volen saber què penso.

DEBATRE SENSE DESQUALIFICACIONS NI EXTREMISMES

Crec que, en aquest moment, alguns voldrien situar les dicotomies que marquen els “combats de boxa” als extrems del ring: seguir com ara, mirar a l'altra banda i deixar podrir la situació, generant desafecció i desencontre, a una de les bandes; i els que volen les claus de la caixa, per la malfiança que els genera aquell que posa les mans a la caixa de tots a gust i gana, a la banda contrària. També, d'entre els qui prefereixen una Catalunya supeditada a una Espanya cabrejada, considerant que la singularitat catalana no val una investidura, hi ha els qui exigeixen la multilateralitat per Catalunya al si del règim comú, amb l'argument que, altrament, Espanya no seria viable, reconeixent explícitament la magnitud amb què Catalunya és espremuda per l'Estat sota el clam de la solidaritat; confrontats amb els qui voldrien 'agafar els diners i córrer', negligint que no tothom vol trencar amb Espanya i que hi pot haver posicions intermèdies de convivència intel·ligent.

Soprèn que es digui que Catalunya és 'massa gran' per a tenir un pacte fiscal, com si la necessitat de 'ser petit' fos un principi tècnic del federalisme i no una excusa política de conveniència pels mateixos beneficiaris. La 'merda punxada en un pal', com es diu contra la singularitat catalana, si no la poden tenir tots, que no la tingui ningú! I, això, per molt extensiva i no excloent que sigui l'opció nova que es pugui obrir; per exemple, més basada en la capacitat i la responsabilitat fiscals que no en l'estimació de l'Estat de les necessitats de despesa, que mai són prou objectivables per a les parts (una via, aquesta última, que només Austràlia segueix, a diferència dels països federals com Alemanya, Canadà o Estats Units). O que es desqualifiqui, per a Catalunya, el 'concert a la basca però amb solidaritat', quan el nacionalisme espanyol el manté, sense solidaritat, als territoris forals.

Tot és molt cansí, però, amb causa justa, l'esforç ha d'obtenir recompensa. No, certament, de perllongar el model actual amb variacions marginals; amb noves variables de necessitat de despesa, ponderades, valorades i amb fixació de quanties, o amb nous subfons, com s'ha proposat recentment des de FEDEA. Tampoc veig factible refundar el sistema actual si es vol recuperar Catalunya i reconduir el País Basc i Navarra. Es pot fer, però, si s'obre una via alternativa a l'actual en què l'Estat ho recapta tot i transfereix segons creu convenient, des de decisions preses a un Consejo de Política Fiscal y Financiera que domina absolutament, envers un model que consideri la capacitat fiscal sobre la base dels recursos generats per cada Comunitat, i amb una regla explícita de solidaritat. Federar vol dir pactar i consorciar, no sotmetre sota una solidaritat forçada. Una via, la dels ingressos, en contraposició a la de la despesa, que no és ni excloent ni exclusiva, i que incorpora responsabilitat fiscal i risc financer, contràriament a la més *garantista* que a moltes Comunitats ja els va bé.

LA NOSOLOGIA DE LES 'NECESSITATS'

D'acord amb les dades de l'OCDE (les darreres, del 2022), a Espanya la gestió de la despesa descentralitzada suposa el 33% de la despesa total del conjunt de les administracions públiques. I els seus ingressos són el 17% del total. I dins d'aquests, només una desena part correspon al que

es podrien considerar impostos propis, ja que han estat cedits a les CC.AA. Aquesta és la naturalesa del *gap* que, es vulgui o no, allunya el nostre sistema descentralitzat d'allò que seria un model federal, de pacte, en què la correspondència entre autonomia d'ingressos i de despeses fos més simètrica a favor de l'avui molt mancada responsabilitat fiscal. Es tracta, doncs, d'un model de descentralització de despesa amb supòsits de repartiment objectivable de la recaptació estatal.

És molt temptador, des d'aquesta percepció de l'autonomia financera, intentar resoldre la distribució de recursos entre CC.AA. mitjançant una quantificació suposadament tècnica de necessitats territorials. Això és, que el finançador central fixi una suma de recursos que cobriria les necessitats de despesa de les CC.AA. en el seu conjunt, posi a sobre de la taula una fórmula més o menys oberta i traslladi als afectats el debat sobre la distribució dels fons perquè es barallin entre si. Amb això, es tractaria de resoldre 'tècnicament' allò que ara és una batalla de reivindicacions *ad hoc* d'una descentralització de despesa que s'ha convertit, periòdicament, en un destorb polític; en particular, per aquells que consideren que l'Estat de les autonomies ha anat massa lluny, i que això ja afecta, ara, la governabilitat de l'Estat.

És cert que per al govern central aquesta estratègia és atractiva, en particular en el moment en què s'inicien els processos de descentralització i es generalitzen a totes les CC.AA., independentment de dimensió, població i voluntat d'autogovern polític. Com veurem, és un element de control de la despesa i, així, del compromís de finançament per a fer-la possible. Per altra banda, la maquinària de l'administració central és coneixedora (ho ha experimentat altres vegades) del fet que aquestes transferències des de suposades formulacions tècniques per a la quantificació de 'necessitats' poden apaivagar les reivindicacions dels governs "regionals"; que, sovint, no disposen de capacitat de comprovació de resultats, ni de les dades per replicar-los, confosos en tecnicismes irresolubles. Alhora, els qui les operen al Ministeri d'Hisenda (per a qualsevol dels models que s'han revisat, basats en la metodologia del càlcul de necessitats) coneixen perfectament que amb un mètode de càlcul apropiat (subsumit, sovint, a deficiències de dades insuperables), incorporant determinades variables (definides en alguna de les accepcions possibles), ponderades convenientment i reescalades adequadament (ja que els seus valors s'han de sumar a altres), i remeses finalment a un determinat nivell de despesa (cosa que relativitza les pretensions de les parts), hom gairebé pot aconseguir el resultat que vulgui. I si això no passa, s'utilitzen regles de modulació, fons especials, etc. Ho va descriure, així, obertament l'exministre Borrell Fontelles (1992), incorporant un senzill model de programació lineal, de càlcul de ponderacions de determinades variables, perquè, minimitzant els fons addicionals, es respectessin determinades restriccions: que guanyin les Comunitats que el finançador desitgi.

LES RAONS DE LA SUBJECTIVITAT

Enumero a continuació els punts que em fan dubtar de la solució per la via de modificar marginalment el sistema de transferències de despesa sobre la base del concepte de necessitat fiscal:

- 1- Es parteix d'imposar una quantitat global en la qual es participarà sense cap referent que no sigui els recursos ja gastats, com a mínim indicador de suficiència, sense referència al cost dels serveis i la seva potencial evolució diferent.
- 2- S'homogeneïtza el que s'entén per 'necessitat'; amb escassa estandardització, atenció a preferències o cultura d'utilització de la Comunitat. Neutre vol dir, aquí, imposant una mena de preferència mitjana en un país prou divers.
- 3- Es relacionen els recursos posats a disposició a un conjunt d'indicadors, alguns fixos com la insularitat o la superfície, mentre que altres evolucionen en el temps (demografia, pobresa...).
- 4- Aquestes variables s'han d'identificar en el seu propòsit; per exemple, la mida poblacional com a factor d'economies d'escala o de deseconomies; dispersió segons nuclis de població o d'isòcrones d'accés; en sentit positiu (més cost) o negatiu (menys); també en el cas -que ara s'està proposant- de despoblació. I amb propòsit més centrat en actuar per la banda de l'oferta que per la de demanda (educació per una bona utilització dels serveis).
- 5- Són factors que comunament incideixen en el cost de prestació dels serveis o de volum d'utilització que, s'estima, cal corregir (com si més sempre fos millor).
- 6- Una volta identificat el factor i el propòsit (si s'aconsegueix), cal valorar si s'ha d'aproximar amb una sola variable o si requereix un índex sintètic (així, per exemple, cara a la coordinació desitjada, com en el cas dels serveis socials i sanitaris).
- 7- Si s'opta per un indicador sintètic, cal determinar com sumar ponderadament les variables, ja sobre la base de la despesa observada o "normativitzant" la desitjable.
- 8- Clarificades, suposadament, les variables en joc, cal concretar com mesurar-les. Per exemple, en el cas de la població: si de fet o de dret, per quants intervals de trams discontinus, de grandària poblacional.
- 9- Com considerar, si és el cas, a cada moment, la població equivalent; algun cop s'ha volgut ponderar per la utilització observada, sobre la base que les CC.AA. benestants utilitzen menys els serveis públics, condemnant així a finançament privat futur un dret que es reconeix com universal. O la població beneficiària de serveis; per exemple, a la vista de mutualitats que reemborsen les seves despeses fora del finançament autonòmic -via Seguretat Social-, o des d'un concepte de resident que amaga avantatges de transport, habitatge o drets autonòmics que fan no coincidents les xifres amb la població censada, o en la de fet, incloent-hi la població transeünt, turística, immigrada.
- 10- Com es rectifiquen les xifres per a aquelles variables que varien en el temps (per exemple, els fluxos migratoris, avui absents del finançament) i que afecten a despesa recurrent, o amb elevat percentatge de despesa fixa.
- 11- Com es refonen en un únic efecte de 'població ajustada', a efectes d'agregació del conjunt de totes aquelles variables esmentades, i es normalitza el pes resultant (sobre base 100).
- 12- A quins fons s'apliquen; sobre quants recursos; respecte de quins criteris d'elegibilitat -variants en el temps- s'hi té accés; sota quin paràmetre es reparteix la quantia fixada; sense o amb límit màxim del benefici extraïble del repartiment (que, com en el cas del

fons de competitivitat, sempre permet que la quantitat finalment distribuïda sigui menor que la que suposadament es facilitava inicialment per al fons!).

13- Amb quin procediment, i com, sovint es revisen els criteris utilitzats, tenint en compte l'aparició de nous criteris de *necessitat* (per exemple, la pobresa urbana, relativa o no al nivell mitjà de la renda de cada Comunitat específicament).

14- Finalment, com s'avalua el risc moral resultant del fet que, reduint els factors que 'creen la necessitat' (un propòsit desitjable), baixi el finançament de la despesa recurrent (una cosa indesitjable) quan, per exemple, en el cas de la necessitat sanitària aquesta ve lligada -com en el seu moment es va fer per al finançament sanitari- a indicadors de morbimortalitat o d'addiccions.

En definitiva, escriu François Vaillancourt, bon coneixedor dels paranys del federalisme fiscal, contra la nosologia de l'estimació de necessitats i la qualifica de tasca mai resolta, sempre poc transparent, i de la qual, en el sistema comparat, només Austràlia n'és un referent.

EL PUNT EN QUÈ AVUI ENS TROBEM

El partit que té, veritablement, la clau de la investidura s'ha posicionat en màxims. Potser és el que toca a una negociació quan qui ha de moure fitxa és el candidat a invertir. Aquest màxim és quantificable en diners, i havent-se compromès el partit que té la clau de la investidura a consultar la seva militància, la possibilitat que a una negociació apareguin xifres menors (esperable) implica el rebuig de l'acord. Al meu entendre, a falta de poder lluir una xifra resultant del pacte, potser l'únicament defensable davant la militància és l'èxit en el procediment. Això vol dir sortir definitivament del règim comú, exhibir singularitat (ja veurà el govern espanyol si la via catalana a la capacitat tributària i al pacte fiscal és acceptable a altres CC.AA.) i obrir un nou camí en què, a poc a poc, amb la cessió de més i més tributs, es pugui entreveure una acció més consorciada, més federal, de com s'utilitzen les claus de la caixa.

I, en qualsevol cas, a diferència de la proposta de pacte fiscal, el model de 'necessitats' de despesa mai podrà reencaixar el cas dels territoris forals, que són un mirall trencat per al nacionalisme espanyol.

Barcelona, 14 de juliol de 2024

Últims Títols de la Col·lecció Health Policy Papers:

López-Casasnovas, G., Sabater Mezquita, R.; **“La insuficiència financera de la sanitat catalana revisitada. La despesa sanitària en el context de la comparativa de països avançats”** Health Policy Papers Collection 2024-7_GL

López-Casasnovas, G.; **“Desbloqueo sanitario y apertura del dispositivo social”** Health Policy Papers Collection 2024-6_GL

Costa-Font, J., Jiménez Martín, S., Vilaplana Prieto, C., Andrea Viola, A.; **“Universalizing the access to long-term care: Evidence from Spain”** Health Policy Papers Collection 2024-5_JC_SJ_CV_AV

López-Casasnovas, G.; **“A la búsqueda de una mejor integración de la asistencia sanitaria y la social”** Health Policy Papers Collection 2024-4_GL

López-Casasnovas, G.; **“Funciones y responsabilidades en la prestación sanitaria. Una guía”** Health Policy Papers Collection 2024-3_GL

López-Casasnovas, G.; **“Confieso que he vivido: Petita crònica dels estudis sobre desigualtats en salut i la seva recepció a casa nostra”** Health Policy Papers Collection 2024-2_GL

Castaño Riera, E.; **“El Relato: VIII Programa Experto en Política Sanitaria y Farmaeconomía, Regular y Evaluar la Innovación Sanitaria; los Próximos Pasos”** Health Policy Papers Collection 2024_1

<https://www.upf.edu/web/cres/health-policy-papers>

Últims Títols de la Col·lecció Policy Papers:

López-Casasnovas, G.; **“Un vot particular per a una proposta de finançament autonòmic”** Policy Papers Collection 2024-9_GL

López-Casasnovas, G.; **“Economia, demografia i immigració”** Policy Papers Collection 2024-8_GL

López-Casasnovas, G.; **“El nou finançament autonòmic. Una visió des de catalunya. Alguns escenaris i còmputs”** Policy Papers Collection 2024-7_GL

López-Casasnovas, G.; **“Condicionants del desenvolupament econòmic i DAFO de país”** Policy Papers Collection 2024-6_GL

López-Casasnovas, G.; **“La salut, el progrés, la filantropia i la custòdia del bé comú”** Policy Papers Collection 2024-5_GL

López-Casasnovas, G.; **“La descentralització com a eufemisme a les polítiques públiques”** Policy Papers Collection 2024-4_GL

<https://www.upf.edu/web/cres/policy-papers>