

El finançament dels partits polítics, a debat

Diners i política

El cas italià ha escandalitzat tothom. A l'estat espanyol les donacions privades als partits estan molt limitades per la llei, però la corrupció creix. ¿Cal canviar el sistema?

En una de les últimes conteses electorals, el líder d'un dels principals partits polítics de l'estat feia campanya per una ciutat castellana. A l'entrada d'un acte es va trobar un conegut industrial de la ciutat que feia poc havia fet una important donació econòmica al seu partit. El polític es dirigí a l'empresari en els següents termes: "Escolta, ja m'he assabentat que has donat quinze milions de pessetes al partit, i t'ho volia agrair perquè ens fa molta falta". L'industrial, desconcertat, contestà: "Home, la veritat és que no en vaig donar quinze, sinó vint...". Algú s'havia quedat cinc milions de pessetes a la butxaca. L'anècdota no és un acudit, i il·lustra dues actituds irregulars o il·legals: en primer lloc, la de l'espavilat intermediari que es cobra una comissió d'amagat de l'industrial i del partit però també la del partit, que accepta una donació de quinze milions de pessetes tot i que la llei diu clarament que el màxim que es pot rebre d'una mateixa persona física o jurídica és de 10 milions de pessetes.

És un fet que els partits polítics de l'estat espanyol es financen de forma irregular o il·legal. També és un fet que no tots els partits ho fan al mateix nivell —n'hi ha inclús que mai no s'han vist esquitxats per afers de corrupció—, però la sensació de corrupció generalitzada s'estén cada dia més en l'opinió pública. Fins ara, la palma se l'enduu el partit socialista, autèntic protagonista de la gran majoria de casos de finançament irregular. Se'n pot fer una llista de memòria: "cas Filesa i Time Export", "cas Ollero", "cas Juan Guerra", comissions de Siemens per la concessió de l'AVE, compra-venda fraudulenta de terrenys per part de Renfe... Això no vol dir que el PSOE sigui l'únic implicat, però el fet que és el partit del govern i que en molts d'aquests casos ha estat la

seva condició de partit governant la que ha *facilitat* les irregularitats, l'ha situat davant de l'opinió pública com l'autèntic campió de la corrupció.

Els partits polítics, com demostra la pràctica dels últims anys, tenen la necessitat imperiosa de finançar-se contínuament per afrontar les seves despeses, ja siguin de funcionament ordinari o electorals. Aquestes despeses són cada vegada més grans, cosa que ha provocat que es llencin desesperadament a la recerca de noves vies de finançament, encara que sigui saltant-se descaradament les lleis.

Actualment, la legislació espanyola defineix un sistema mixt de finançament dels partits, públic i privat (vegeu el gràfic de la pàgina 11). Els partits amb representació parlamentària reben diferents subvencions públiques: unes en concepte de compensació per les despeses que generen els processos electorals (eleccions generals, autonòmiques, municipals i europees) i unes altres per a les despeses ordinàries. Els grups parlamentaris del Congrés i dels parlaments autonòmics també reben una subvenció pública en funció del nombre de vots i d'escons. Fins aquí el finançament públic.

Pel que fa al finançament privat, la llei espanyola el permet, però el limita extraordinàriament. Per començar, un partit no pot rebre anualment de fonts privades més d'un 5% de la quantitat total que l'estat s'ha de gastar subvencionant tots els partits polítics. Tornant a les dades del 1987: aquell any l'estat va decidir dedicar 7.500 milions al finançament de tots els partits. El 5% d'aquesta quantitat és 375 milions. Doncs bé, un partit polític no podia rebre durant aquell any més de 375 milions de pessetes de fonts privades.

No és aquesta l'única limitació al finançament privat. Si vostè vol donar



tres milions de pessetes a un partit per ajudar-lo a afrontar les seves despeses electorals, no pot. El màxim que pot aportar és un milió. I això val tant per un ciutadà qualsevol com per una empresa. En cas que l'ajut privat no vagi destinat a despeses electorals sinó al funcionament diari del partit, el límit s'amplia fins a 10 milions de pessetes anuals.

MODELS EUROPEUS

Precisament la gran diferència entre el sistema espanyol i el de la major part de països europeus és que el primer limita i penalitza les contribucions de persones i grups privats als partits, ja siguin destinades a finançar activitats ordinàries o campanyes electorals. Pràcticament a tots els països l'estat subvenciona els partits polítics, per bé que no sempre amb la mateixa finalitat. A Alemanya, per exemple, l'erari públic subvenciona només les despeses electorals dels partits; als països escandinaus i Àustria els partits únicament gaudeixen de subvenció pública per a les activitats ordinàries, i les campanyes electorals les han de pagar amb finançament privat; a Itàlia, França i l'estat espanyol se subvencionen tots dos conceptes. Gran Bretanya és el país on l'estat intervé menys en el finançament dels partits: només se subvencionen els grups parlamentaris que en les últimes eleccions generals hagin obtingut almenys dos escons, a raó de 2.500 lliures esterlines per cada escó obtingut (una mica més de 400.000 pessetes al canvi) i entre 5 i 10 lliures per cada 200 vots. Quantitats testimonials.

El cas alemany il·lustra una forma d'enfocar la qüestió radicalment diferent a l'espanyola. A partir de l'any 1962 els partits polítics alemanys van començar a rebre aportacions de l'estat per finançar les activitats ordinàries. Aquest sistema es va modificar l'any 1967 arran d'una sentència del Tribunal Constitucional de l'any anterior, de manera que l'estat va passar a subvencionar només les despeses electorals. El raonament jurídic del Tribunal Constitucional alemany per limitar la participació de l'estat en el finançament dels partits es basà en una concepció profundament liberal de la participació política i de la naturalesa de l'estat.

Segons la sentència del Tribunal Constitucional, la formació de la voluntat popular s'entrellaça amb la formació de la voluntat de l'estat, però la primera ha de prece-



Diners clars, a Amèrica

La llei electoral als Estats Units emfasitza la necessitat, sobretot, que els diners siguin clars, que se sàpiga sempre qui paga a qui. Això no elimina una part del problema, que és la dependència dels polítics respecte als poders econòmics. Però sí que atenua notablement la possibilitat d'operacions fosques amb la finalitat de recaptar fons.

Davant unes eleccions, que són el gran moment polític, els candidats es regeixen per normes molt estrictes, que inclouen la fiscalització de la despesa per una comissió especial. Tots els candidats estan obligats a presentar davant aquesta comissió un complet informe d'ingressos i despeses. I els partits tenen un límit de diners que poden gastar en campanya, uns 3.200 milions de pessetes en el període posterior a la Convenció. Tot i això els candidats, com va fer Clinton al novembre, poden demanar de passar-se'n.

Per al finançament hi ha els ingressos privats i els federals. No és obligat d'acceptar el subsidi federal però si l'accepten això comporta unes normes de despesa estrictes. Els electors poden ajudar el candidat que vulguen amb un màxim de, més o menys, tres milions de pessetes, que poden ser una xifra quasi cinc vegades superior en el cas de les empreses. A banda d'això, però, qualsevol persona pot gastar diners a favor d'un candidat sempre que no ho faci dins l'estructura del partit. Aquesta possibilitat ha afavorit l'aparició de grups lligats a grans empreses o sectors industrials que gasten diners a favor d'un o altre candidat. Però ho han de fer de manera independent. Aquests grups, els PAC, tenen després una enorme influència sobre el candidat que han ajudat a triar. Per a situar-se en les coordenades dels Estats Units cal tenir en compte dues coses. Primer, que la tradició cultural fa que a ningú li sembla sospitós que un partit siga pagat, sempre que parlem de límits raonables. Es considera que finançar unes eleccions és una forma de participació política tan important com votar. I en segon lloc, que els partits americans no tenen res a veure amb els europeus. Els Estats Units són grans recipients de participació pública en els quals es barreja gent de tendències molt diverses i sovint antagòniques. Això fa que l'aparell del partit i l'ortodòxia, siga quina siga, no tinguen la importància que tenen entre nosaltres.

Vicent Partal

dir la segona. Així, cap dels òrgans de l'estat no ha d'intervenir en la formació de la voluntat popular. Per tant, la sentència considerava que el finançament estatal de les activitats ordinàries dels partits seria una interferència en el procés de formació d'aquesta voluntat, que ha de ser lliure, obert i aliè a l'estat. La sentència argumentava també que els partits no són òrgans de l'estat sinó grups privats que es formen lliurement i que pertanyen a l'àmbit polític-social, raó per la qual l'estat no té cap obligació de garantir-ne la supervivència econòmica.

Davant del perill que els partits depenguin d'interessos econòmics particulars, la sentència recordava que la llei alemanya obliga els partits a fer públic l'origen dels seus ingressos, i que amb això ja n'hi havia prou per alertar els ciutadans sobre aquestes hipotètiques dependències. D'acord amb tots aquests arguments el Tribunal va declarar que el finançament estatal dels partits polítics era inconstitucional.

Tot i això, el Tribunal va concloure la sentència declarant legals les subvencions públiques als partits destinades exclusivament a les campanyes electorals. Per dos motius: els partits són imprescindibles per al funcionament del sistema democràtic i a més la voluntat popular s'ha d'expressar a través de les eleccions.

L'any 1984 el sistema va tornar a ser revisat, insistint en el fet que els partits són associacions de ciutadans lliurement creades i independents, i que per tant s'han de finançar privadament sense dependre de l'estat. La llei de 1984 preveu importants desgravacions fiscals per a les contribucions privades als partits, de forma que qualsevol persona física o jurídica pot donar tants diners com vulgui a qualsevol partit, amb l'única prevenció que si la donació és superior a 20.000 marcs s'ha de fer pública. Les aportacions petites (fins a 2.400 marcs) desgraven proporcionalment més que les donacions importants. Es va establir també en aquesta llei que les subvencions electorals no podrien superar en cap cas els ingressos dels partits procedents de les donacions privades i les quotes dels afiliats.

Alemanya és, a més, l'únic país d'Europa que obliga a fer pública la identitat dels donants privats, ja siguin persones individuals o empreses; sobre aquesta qüestió és interessant també la postura de Noruega i Suècia, on els ingressos privats dels partits no estan subjectes al principi de publicitat. L'argument usat en aquests països és que la identificació dels donants és incompatible amb el caràcter secret del vot, ja que se suposa que els ciutadans voten el mateix par-

tit al qual donen els diners. Pels nòrdics, una altra raó és que la pèrdua de l'anonimat possiblement faria minvar el nombre de contribucions. Als Estats Units el requisit d'identificació dels donants s'aplica a totes aquelles persones o empreses que facin una contribució superior als deu dòlars (sobre el peculiar sistema nord-americà de finançament dels partits, vegeu el requadre en aquesta mateixa pàgina). A l'estat espanyol els partits estan obligats a fer públics ingressos i despeses, però no a identificar els donants.

CAMPANYES CARÍSSIMES

La llei espanyola, doncs, és molt limitada amb el finançament privat. La realitat, però, demostra que molts partits estan obligats a recórrer sistemàticament a les fonts privades per a poder sobreviure. El reiterat incompliment de la llei, juntament amb l'alarma social creixent per la proliferació dels escàndols de corrupció lligats al finançament dels partits, han empès els grups parlamentaris del Congrés dels diputats a buscar alguna modificació legal que racionalitzi la situació. Però en comptes de canviar la regulació en matèria d'ingressos dels partits s'ha decidit reduir la despesa electoral. El raonament és el següent: si aconseguim gastar menys en les campanyes, no necessitem ingressar tants diners com ara i hauréu solucionat el problema del finançament irregular.

Aquest és l'objecte de la Reforma de la Llei Electoral pactada pels partits de l'anomenat bloc constitucional (PSOE, CiU, PNB i CDS) amb l'oposició del PP i Izquierda Unida. La reforma es basa en cinc punts bàsics: reducció de les campanyes electorals a 15 dies (fins ara podien durar fins a 21); prohibició de gastar més del 25% del pressupost electoral en tanques publicitàries; col·locar els cartells i banderoles en llocs habilitats pels ajuntaments (mai en les parets); s'apugen les despeses electorals per partit a un màxim de 40 pessetes per habitant en cada circumscripció en què el partit es presenti (fins ara eren 25 ptes. per persona), però se suprimeixen els vint milions de pessetes extres que abans es podien gastar per circumscripció; limitació de la publicitat en els diaris i ràdios privades (no podrà superar el 15% de la despesa total). A més d'aquestes mesures, l'estat es compromet a pagar el 90% de la subvenció que correspongui a cada partit als 30 dies de la presentació de les despeses electorals corresponents.

La reforma respon a una realitat quantificable: les campanyes electorals a l'estat es-

EL FINANÇAMENT DELS PARTITS A L'ESTAT, AVUI

FINANÇAMENT PÚBLIC

- 1 Subvencions públiques per despeses electorals (Llei orgànica 5/1985 de Règim Electoral General)
- 2 Subvencions estatals als Grups Parlamentaris, tant del Congrés com del Senat i dels Parlaments Autònoms
- 3 Subvencions estatals anuals en funció del nombre d'escons al Congrés de Diputats i del nombre de vots obtinguts en les últimes eleccions legislatives

FINANÇAMENT PRIVAT

PERMÉS

- Aportacions destinades a finançar una campanya electoral.
Màxim 1 milió per persona física o jurídica.
-
- Aportacions destinades a finançar el funcionament ordinari.
Màxim 10 milions l'any per persona física o jurídica.
-
- Quotes dels afiliats o militants.
-
- Productes de les activitats pròpies dels partits i els rendiments procedents del propi patrimoni.
-
- Crèdits bancaris.
-
- Herència o llegats en diners o espècies.

NO PERMES

- Aportacions destinades a finançar una campanya electoral superiors a 1 milió de pessetes per persona física o jurídica.
-
- Aportacions destinades a finançar el funcionament ordinari de més de 10 milions per persona física o jurídica.
-
- Rebre aportacions privades per un total anual superior al 5% de la quantitat assignada a subvencionar tots els partits.
-
- Rebre aportacions procedents d'empreses públiques o d'empreses privades que tinguin un contracte amb l'administració pública.
-
- Rebre finançament de governs i organismes públics estrangers.

¿On s'han de dipositar les aportacions privades?

En comptes d'entitats de crèdit destinats exclusivament a aquesta finalitat

¿Hi ha cap multa per incompliment de la llei?

Multa equivalent al doble de l'aportació il·legalment acceptada

¿Qui ho controla?

El Tribunal de Comptes

DOMÈNEC ORRÍ

panyol són extraordinàriament cares, tot i que la legislació espanyola —conjuntament amb la francesa des de 1990— és l'única d'Europa que imposa límits a les despeses electorals dels partits. Aquestes restriccions, que amb la reforma de la llei seran més dures, no han impedit fins ara unes despeses exageradament altes. Una comparació: als Estats Units, en les eleccions presidencials de 1984 el partit republicà de Ronald Reagan va gastar 77,3 milions de dòlars, i el partit demòcrata de Walter Mondale va tenir uns costos de campanya

molt similars: 71,1 milions de dòlars. Ho podríem situar al canvi en uns 8.000 milions de pessetes. L'any 1986, el límit màxim de despesa electoral pels partits de l'estat espanyol fou de 2.800 milions. El PSOE va gastar 2.650 milions, i el PP (llavors Coalició Popular), 1897 milions. Per tant, tirant llarg, la campanya dels candidats americans havia costat quatre vegades més que la dels espanyols. En canvi, el cens electoral dels EUA és set vegades més gran que l'espanyol, l'extensió del país és vint vegades més gran i, per si fos poc,

els partits americans han de sufragar el cost de la propaganda a la televisió.

Aquestes dades demostren la necessitat de la reforma que es planteja. Alguns especialistes, però, han assenyalat que únicament amb la limitació de les despeses electorals no s'eliminarà el problema del finançament il·legal dels partits. Des d'un punt de vista liberal-conservador, la persona que més s'ha destacat en la crítica al sistema actual i a la reforma que es proposa és la professora de Ciència Política de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, Pilar del Castillo, considerada com la màxima especialista de l'estat en la matèria. Ha publicat diversos articles proposant un canvi radical en el sistema de finançament a partir d'una limitació de la subvenció pública i l'aprofundiment en un sistema de finançament privat liberalitzat. Entre d'altres, Pilar del Castillo proposa les següents mesures: desgravar les donacions privades estimulants especialment els petits i mitjans contribuents; desgravar fiscalment les quotes dels afiliats als partits; exigir que, com a primer pas, el finançament públic (subvencions electorals i ordinàries) representi com a màxim el 60% del pressupost dels partits, i anar reduint aquest percentatge progressivament; que l'estat apugi cada any les subvencions ordinàries en un tant per cent equivalent a l'IPC (actualment no hi ha cap límit, de manera que els partits, en cas de dificultats financeres, poden aprovar en el Congrés uns increments desorbitats); requerir que els balanços comptables es presentin al Tribunal de Comptes prèviament auditats, i així descarregar de feina aquest organisme, que ara treballa amb tres anys de retard.

Són propostes que defineixen un sistema a l'americana, i que plantegen un debat necessari. L'enquesta que hem plantejat als líders polítics i que trobareu en les dues pàgines següents evidencia les discrepàncies de fons entre els partits. Des de posicions progressistes, la liberalització del finançament privat es veu amb desconfiança i amb hostilitat. El motiu és molt clar: ¿quin empresari, quina multinacional voldrà finançar partits d'esquerra? Les respostes de Ribó, Colom i Taberner ho il·lustren a la perfecció. Els partits centristes, liberals i conservadors, en canvi, veuen amb simpatia aquesta liberalització. Roca, Munar i també en certa manera Duran Lleida es pronuncien per un sistema liberalitzat i complementat amb desgravacions fiscals a les donacions privades. Hi ha, però, una coincidència de fons entre tots els enquestats: l'actual sistema s'ha de millorar.

Eduard Voltas