

Un nou finançament per Catalunya: el gran repte de la legislatura

DAVID FUENTES

Economista

El 15 de juliol de 2009, fa escassament un any, el *Consejo de Política Fiscal y Financiera*¹ (CPFF) va acordar la reforma del model de finançament per les Comunitats Autònomes (CA) que es regeixen pel sistema de règim comú².

Escrit així, amb aquesta frase curta i rasa, pot donar la sensació que tot plegat no va ser més que un tràmit ordinari, sense complicacions polítiques. La realitat, però, com tothom recordarà, és que no va ser fàcil arribar a aquesta data amb un acord que realment esgotés les aspiracions de Catalunya i del seu Estatut.

I és just posar en valor el paper de Catalunya per arribar a aquest acord perquè va ser la seva implicació, el seu impuls i la seva reivindicació permanent, com gairebé sempre quan es tracta de reformes relatives al model d'Estat, el motor d'aquest canvi de model.

Un motor de canvi liderat, des del primer moment, pels governs progressistes que des de finals de 2003 governen a Catalunya, i molt especialment per qui des de llavors ha estat el seu responsable econòmic, Antoni Castells. Un lideratge que va comptar, de forma incondicional, amb el suport dels agents econòmics i socials del país i de tota la societat civil organitzada.

Catalunya era molt conscient de les limitacions que suposava, per a les seves possibilitats de desenvolupament presents i futures, el model de finançament acordat en 2001 per Convergència i Unió (CiU) i el Partit Popular (PP).

Era necessari, doncs, resoldre les deficiències d'un sistema que comportava resultats erràtics, poc equitatius o fins i tot regressius i que minaven, especialment, les possibilitats de desenvolupament econòmic de les CA amb més dinamisme.

En primer lloc, existia una clara asimetria (desequilibri vertical entre les CA i l'Estat) entre el pes que tenien les Comunitats Autònomes en el conjunt dels ingressos tributaris i el grau de despesa pública que gestionaven. Així, mentre que els governs autonòmics només disposaven d'un 20% dels ingressos impositius i gestionaven un 32% del volum total de despesa pública, el Govern central comptava amb el 72% dels ingressos tributaris i gestionava el 55%

de la despesa (incloent-hi les pensions). S'ha de tenir en compte que les CA gestionen el gruix de les despeses de l'Estat del benestar: salut, educació i serveis socials, que evolucionen a un ritme molt superior que la resta, agreujant aquesta situació amb el temps. Era necessari, per tant, augmentar la participació

de les CA en els ingressos tributaris de l'Estat i millorar la transferència vertical que el Govern central havia d'injectar al sistema.

En segon lloc, el sistema no comptava amb un principi clar i just d'equitat horitzontal. Al contrari del que passa en qualsevol sistema de caràcter federal, els resultats finals de la distribució de recursos entre CA resultaven erràtics i no s'ajustaven a cap criteri d'equitat preestablert. Es donaven situacions on CA que es trobaven per sobre de la mitja de recursos abans de la distribució, un cop feta la distribució encara es trobaven en una millor situació respecte a la mitja. I s'invertien posicions, de forma que CA que estaven a la cua en nivells de recursos abans de la distribució, un cop feta la distribució es posaven per sobre d'altres que eren més riques que elles. La solidaritat havia de servir per reduir distàncies entre CA, no pas per invertir-les, i era necessari tenir en compte les diferències en capacitat fiscal i en costos diferencials entre CA. Semblaven criteris raonables que mai es va acabar d'entendre més enllà de l'Ebre. Si a això afegim el fet que no existien criteris d'actualització de les variables de repartiment dels recursos, com ara la població, que és la principal variable de distribució, i que el model pactat a 2001 havia eliminat la clàusula de revisió

Catalunya era molt conscient de les limitacions que suposava, per a les seves possibilitats de desenvolupament presents i futures, el model de finançament acordat en 2001 per Convergència i Unió (CiU) i el Partit Popular (PP)

¹ El *Consejo de Política Fiscal y Financiera* (CPFF) és l'òrgan multilateral de decisió, on estan representats els governs central i autonòmics a través dels seus responsables econòmics, per prendre decisions de caràcter econòmic i financer de forma coordinada.

² De les disset comunitats autònomes (CA) que existeixen a l'Estat espanyol, quinze d'elles es regeixen pel sistema de finançament de règim comú i les altres dues (País Basc i Navarra) per sistemes especials anomenats de concert o conveni.

quinquennal del model, la situació resultava realment insostenible. Era necessari, llavors, adoptar un criteri clar i equitatiu de distribució dels recursos entre les CA, que tingués en compte la solidaritat, però no tingués efectes imprevisibles o perversos sobre els resultats finals del repartiment. De la mateixa forma, era necessari garantir que les CA que feien un esforç fiscal superior es veurien en part beneficiades per aquest fet, i era imprescindible condicionar les variables de distribució a la realitat, de forma que es poguessin adaptar en el temps, amb l'objectiu de reconduir aquesta situació.

En tercer lloc, el model patia d'una insuficient autonomia financera per part de les CA. Els governs autonòmics només disposaven de capacitat de gestió sobre un 5% del total d'ingressos impositius. La situació era estranya, tenint en compte que d'aquests impostos en provenien un 68,6% dels seus recursos. Aquesta situació provocava falta de transparència tributària que podia dificultar la capacitat de realitzar polítiques fiscals pròpies per part de les CA i retard en els ingressos dels recursos provinents dels impostos participats parcialment i que recaptava l'Administració Tributària de l'Estat. Era necessari millorar la informació tributària de les administracions autonòmiques creant els instruments que permetessin a l'administració central i a l'autonòmica compartir tota la informació de caràcter tributari, per poder fer efectiu el l'autogovern en política fiscal. També era imprescindible millorar la nostra capacitat normativa, fent realitat el concepte de corresponsabilitat fiscal i millorant la nostra capacitat d'autonomia tributària sobre uns ingressos respecte als quals les CA també han de donar compte als ciutadans.

En quart lloc, era convenient resoldre la falta de mecanismes de coordinació entre el Govern central i els governs autonòmics, ja que el model havia de ser fruit d'un pacte polític i, per tant, era fonamental disposar de les regles i les institucions on poder abordar de forma adequada aquesta negociació, així com l'aplicació posterior del sistema. Ni el CPFF ni el Senat havien funcionat correctament en aquest sentit, i no eren mecanismes suficients per abordar aquesta negociació política. Era necessari per tant potenciar els mecanismes bilaterals d'acord entre el Govern central i Catalunya, que també són característics dels models federals.

Donada aquesta situació, la iniciativa impulsada pel primer govern progressista liderat per Pasqual Maragall de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya oferia la gran possibilitat d'incloure com a peça estructural del nostre auto-

govern, de la nostra relació amb la resta d'Espanya, els principis fonamentals d'un model de finançament de caràcter federal, que havia de produir un canvi en profunditat en relació amb els models de finançament autonòmic que s'havien anat succeint fins el moment. Fent possible un model estable en el temps, però amb mecanismes flexibles que li permetessin adaptar-se al canvis, i just per Catalunya i la resta de CA. Aquesta era la ambició del títol VIè de l'Estatut, que va servir com a referència fonamental per arribar al model de finançament que avui ja és vigent a Catalunya i a la resta de l'Estat.

Sota els fonaments d'aquest títol VIè, i amb l'objectiu de desplegar tota la potencialitat que l'Estatut oferia, el Govern català va tenir, des del respecte però també des de la fermesa, la paciència, la integritat i la implacabilitat de mantenir una negociació que va tenir tot tipus de dificultats polítiques.

Des de la tímida complicitat d'una oposició que, tot i haver votat l'Estatut i haver-lo negociat directament amb el president Zapatero, tenia més interès en fer quedar malament al seu govern, el Govern de Catalunya, que no pas en

Sota un ambient a vegades bastant asfixiant, el Govern, el president Montilla i el conseller Castells, van saber mantenir la negociació política fins a les últimes conseqüències. I van tenir l'enginy i la capacitat negociadora necessària per trobar les raons i les complicitats que van fer possible un acord a la mida de les expectatives del país

jugar-hi a fons al seu costat per aconseguir el millor model de finançament possible. Un patrimoni que, en definitiva, tots plegats havíem de compartir, partits polítics i societat, ara i en els propers anys. Fins a l'actitud reaccionària d'una part de la societat espanyola, arengada de forma obscenament irresponsable pel Partit Popular, i provocada dia darrere dia per tots els mitjans de comunicació afins al conservadorisme més caspós

que es pot trobar a Espanya, amb l'únic objectiu d'erosionar alguns vots al president Zapatero a través de l'odi irracional a Catalunya. A vegades, s'ha de dir, fins i tot afloraven complicitats, molt malament dissimulades, de dirigents polítics del socialisme espanyol de tots els indrets, que mai s'acabava d'advertir si parlaven d'oïdes (de ràdios episcopals per suposat) o realment havien llegit les propostes que venien de Catalunya.

Sota un ambient, a vegades bastant asfixiant, el Govern, el president Montilla i el conseller Castells, van saber mantenir la negociació política fins a les últimes conseqüències. I van tenir l'enginy i la capacitat negociadora necessària per trobar les raons i les complicitats que van fer possible un acord a la mida de les expectatives del país.

Durant tota la negociació ningú va creure que fos possible aconseguir més de 1.000 o 2.000 milions d'euros més del que ja teníem. Tenint en compte que CiU en la seva última negociació només havia aconseguit una mica més de 250

milions d'euros, era raonable. El resultat final, però, com és conegut, ha permès a Catalunya millorar el seu finançament en 3.687 milions d'euros, quan el model estigui en plena aplicació al 2012, i ja en el primer any (el mateix 2009) li ha aportat 2.151 milions d'euros per sobre del model de 2001.

A més dels resultats quantitius, l'acord ha aportat a Catalunya un model:

- Que desenvolupa l'Estatut en la seva potencialitat, conformant un sistema amb veritables característiques federals i suposant un canvi en profunditat respecte els models de finançament anteriors.
- Que conté els elements essencials de bilateralitat.
- Solidari, que fa que tots els governs autonòmics disposin del mateix volum de recursos per habitant per atendre els serveis bàsics de l'Estat del benestar.
- On la solidaritat ben entesa no impedeix que el major esforç fiscal realitzat pels ciutadans de Catalunya es vegi reconegut. Així Catalunya es pot beneficiar, en forma de millors serveis públics, d'una part dels impostos que els catalans paguen per sobre de la mitjana.
- Que permet a Catalunya ocupar la posició relativa

que li pertoca (cinc punts per sobre la mitjana), després d'haver contribuït a la solidaritat, i estableix un criteri d'equitat transparent, que fa possible visualitzar part de l'aportació de Catalunya a la solidaritat.

- Que té vocació de perdurar en el temps. Cada any se n'actualitzaran les variables bàsiques i cada cinc anys se'n podran revisar els paràmetres estructurals.
- On Catalunya augmenta la participació en els impostos de l'Estat, com indica l'Estatut. Passant del 33% de l'IRPF al 50%, del 35% de l'IVA al 50%, i del 40% dels impostos especials al 58% i dotant-se d'una major autonomia fiscal, ja que guanya capacitat normativa sobre els impostos cedits.
- Amb majors cotes d'autogovern i més poder de decisió, en la línia dels models que tenen estats federals com Alemanya o Canadà, que combinen l'autonomia tributària amb la solidaritat.

En definitiva, el Govern de Catalunya va aconseguir el passat 15 de juliol un èxit incontestable per les aspiracions del poble de Catalunya, que garanteix els mecanismes necessaris perquè l'administració pública catalana tingui els recursos que li corresponen per poder desenvolupar, des de l'autogovern, la seva tasca dinamitzadora del progrés econòmic i social del país.■

NOVETAT EDITORIAL



Next Left. L'esquerra del futur

Després de les eleccions al Parlament Europeu de juny de 2009, la Fundació d'Estudis Progressistes Europeus (FEPS), amb el suport de l'Institut Karl Renner, va emprendre el projecte *Next Left*. Aquest projecte, consistent en la creació d'un grup de debat i reflexió, i dirigit per l'excanciller austríac, Alfred Gusenbauer, es va crear amb l'objectiu de contribuir a la renovació de la socialdemocràcia europea, i aprofundir en les causes i conseqüències de la situació actual dels partits progressistes europeus.

Fruit de les intervencions i aportacions realitzades, la FEPS va elaborar l'article *Next left*, que ara, amb la voluntat d'aprofundir en el debat i acostar-lo a la ciutadania i mitjans de comunicació catalans i espanyols, la Fundació Rafael Campalans ha traduït i publicat, en la col·lecció Papers de la Fundació.

Next Left. L'esquerra de futur és, doncs, un recull de les conclusions sobre el futur de l'esquerra europea; les circumstàncies de la crisi de la socialdemocràcia; els valors i la nova agenda política del socialisme; i els reptes en matèria d'organització i comunicació dels partits socialistes i socialdemòcrates.