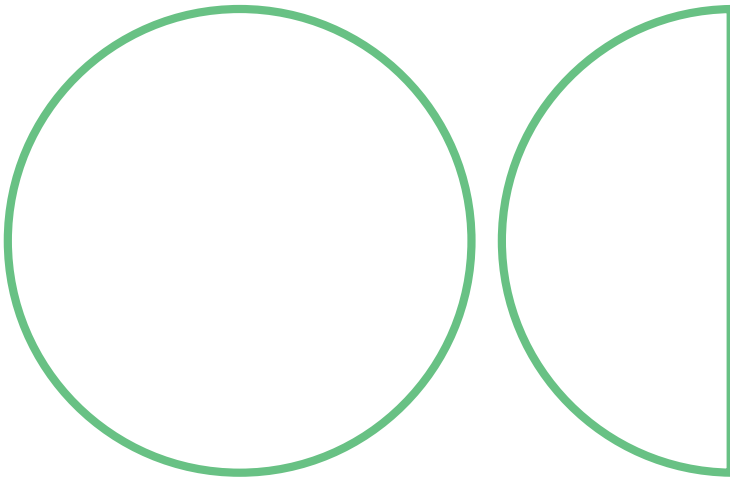


L'opinió del Cercle



Propostes per millorar l'autogovern de Catalunya i el funcionament del model territorial d'Estat

Contra el fatalisme del conflicte i a favor de la convivència

Espanya viu una crisi política d'una enorme profunditat, sens dubte, la més gran des de la Constitució de 1978. Encara que des d'una perspectiva europea i internacional comparada no som estranys, atès que altres democràcies occidentals estan patint crisis similars, això no pot portar-nos a banalitzar els nostres problemes ni a desatendre'ls.

En el nostre cas, la manifestació més intensa, greu i urgent d'aquesta crisi política és el problema català. Sense fer-hi front, no només la vida política catalana romandrà alterada sinó que ho estarà, també, el conjunt de la vida política i social espanyola. La modernització espanyola romandrà bloquejada mentre no l'atenguem. En aquest sentit, la crisi política catalana és la crisi del conjunt del projecte espanyol de convivència.

El problema català ha pogut ser vist en el passat immediat fonamentalment com un conflicte polític amb l'Estat. Però a partir de les decisions preses de forma unilateral per la majoria independentista del Parlament de Catalunya els dies 6 i 7 de setembre de 2017, aquest problema ha passat a ser, en primer

lloc, un problema intern de la societat catalana, en termes d'una fractura civil i una polarització política que impedeixen la governabilitat i l'ordenada vida empresarial i dificulten la convivència.

Però malgrat la seva gravetat no podem caure en el fatalisme. Ens neguem a pensar que l'única perspectiva que hi ha per davant és el deteriorament de la convivència cívica, la polarització política i la desconfiança empresarial. Per contra, volem fer una crida a la societat catalana en el seu conjunt i, especialment, a les forces polítiques amb representació parlamentària, en favor d'accions per recobrar la convivència i la governabilitat.

Que no se'ns digui que donades les circumstàncies és una tasca difícil. Som els primers a reconèixer-ho. Però el fet que sigui difícil no pot ser excusa per no fer res, sinó un estímul per cercar, de forma activa, el diàleg transaccional. És l'únic camí eficaç per atendre els problemes.

En aquest camí de recuperació de la convivència i la governabilitat tots hem de treure lliçons útils del que ha passat en aquests darrers anys. Assenyalem algunes que mereixen ser tingudes en compte.

La primera és la importància de l'absolut respecte a la legalitat. El respecte al principi de legalitat en què es funda l'Estat de dret és la base de la societat democràtica pluralista. Sense ell no hi ha

civilització. Ni tampoc progrés econòmic i social. Conculcar aquest principi és entrar en el camí de la fractura de la convivència civil, de la ruptura del pluralisme social, de la polarització política i de l'alteració de la vida econòmica i social. Aquesta és una lliçó que no podem oblidar.

La segona lliçó és que el respecte al principi de legalitat ha de conjugarse i equilibrarse amb l'exercici del principi democràtic que obliga els poders polítics a trobar les vies legals adequades per canalitzar les legítimes aspiracions i preferències de la població, especialment quan aquestes preferències són manifestades per un elevat percentatge de votants que viuen en un determinat territori, com passa en el cas de Catalunya. Quan aquestes preferències no troben sortida per la via del diàleg polític i l'acord transaccional acostumen a desbordar la legalitat.

Ambdós principis són al frontispici de la Constitució de 1978 i ambdós tenen la mateixa importància. La manca d'equilibri en la conjugació d'aquests dos principis -una tasca que constitueix l'acció política per antonomàsia- ha portat, per una banda, al fet que, quan la resposta a les aspiracions de millor autogovern i de celebrar una consulta ha estat únicament la legalitat vigent, el conflicte s'hagi canalitzat per via judicial, un via clarament inadequada per resoldre un problema polític com el que tenim. I en l'altre extrem, quan s'ha posat només el

☞ Ens neguem a pensar que l'única perspectiva que hi ha per davant és el deteriorament de la convivència cívica, la polarització política i la desconfiança empresarial.

focus en el principi democràtic tot oblidant el de la legalitat, el conflicte polític ha mutat a Catalunya en una forta divisió social interna i una intensa polarització política. Aquesta dinàmica d'acció reacció no fa res més que aguditzar els problemes polítics, fragmentar la societat i malmetre la convivència i el progrés econòmic i social.

Estem convençuts que hi ha vies per trobar sortides al conflicte polític, tant intern com extern. El principi de legalitat ens ofereix tècniques legals i constitucionals per abordar amb eficàcia i equitat els problemes. El principi democràtic, per la seva banda, ha d'aportar la voluntat política de diàleg transaccional. Solucions tècniques i voluntat política han d'anar de la mà per trobar les solucions necessàries.

A partir d'aquestes breus reflexions sobre la naturalesa de la crisi política catalana i d'aquestes lliçons a extreure sobre la manera en com s'hi ha fet front fins ara, des del Cercle d'Economia volem contribuir a adreçar aquest problema fent sis propostes per al diàleg transaccional i l'acord polític.

Propostes per a la convivència i la millora de l'autogovern

Les prioritats polítiques a Catalunya han de ser recuperar la seguretat jurídica, la confiança empresarial i la convivència cívica

Com hem dit, sense respectar el principi de legalitat no és possible la convivència social, ni el pluralisme polític ni el progrés econòmic. Des d'aquesta perspectiva, la primera tasca del govern de la Generalitat ha de ser donar un senyal clar d'estabilitat jurídica i respecte a la legalitat a l'hora d'adoptar decisions polítiques. El millor indicador d'èxit en aquesta tasca serà la tornada de les seues empresarials. Per això el govern ha de posar en marxa un pla de diàleg amb el món empresarial per al retorn de les que han marxat i donar confiança per a noves inversions i projectes empresarials.

No es poden desconèixer ni banalitzar els efectes que, a mig i llarg termini, poden acabar tenint les sortides de seues corporatives i fiscals. La seva importància per a la modernització econòmica, l'ocupació de qualitat i el progrés social és indiscutible. Donat que l'activitat productiva no s'ha deslocalitzat, afortunadament fins ara els efectes sobre el

PIB i l'ocupació no han estat importants, tot i que algunes activitats s'han vist afectades en major o menor mesura. Però aquests efectes sí que podrien aparèixer quan, en un escenari a mig termini, canvis en la demanda i el mateix canvi tècnic exigeixin a les empreses ampliar les seves inversions i emprendre nous projectes productius.

La segona prioritat del govern de la Generalitat ha de ser la recerca d'un pacte intern entre totes les forces polítiques representades al Parlament per a la convivència i el bon funcionament de la vida política i administrativa. La fractura cívica i la polarització política aniran en augment sense un consentiment pluralista i actiu. Aquest consentiment pluralista per al canvi ha d'assolir, si més no, dos terços de les forces parlamentàries, tal com estableix l'Estatut per promoure els canvis substantius que afecten a la convivència social i política. És irrenunciable recuperar aquesta regla.

Aquest pacte intern per a la convivència ha de ser el resultat del diàleg i l'acord en el marc de les institucions parlamentàries catalanes, d'acord amb les seves normes de funcionament intern. El resultat d'aquest pacte hauria de ser un nou Estatut amb naturalesa de veritable constitució catalana dins del marc de la Constitució espanyola, tal com proposem a continuació.

L'esmentat pacte intern és una condició prèvia i necessària per a, paral·lelament, abordar el diàleg i la recerca d'un pacte extern amb les institucions de l'Estat i amb la resta de les comunitats autònomes. Les institucions centrals i la pròpia societat espanyola en el seu conjunt seran reticents a arribar a acords amb un govern català de part.

En paral·lel a aquest procés intern, des del primer moment, el govern de la Generalitat i el govern central han de donar mostres de capacitat per obrir aquest diàleg i per projectar-lo en el marc de les institucions polítiques representatives que són les que al final han d'aprovar i donar el consentiment. Aquest seria un senyal molt important per a la recuperació d'una senda d'un diàleg amable amb la democràcia.

☞ La idea de l'Estatut com la norma suprema de l'autogovern intern de Catalunya [...] implicaria el reconeixement nacional que demana una majoria de ciutadans.

Millorar l'autogovern de Catalunya mitjançant l'elevació de l'Estatut al rang de norma constitucional en el marc de la Constitució espanyola, aprovada mitjançant consulta en referèndum als ciutadans catalans

Catalunya és l'única comunitat autònoma que no té aprovat per referèndum de la seva ciutadania la seva norma institucional bàsica, el vigent Estatut d'Autonomia. L'origen d'aquesta anomalia està en la sentència del Tribunal Constitucional de 2010 sobre l'Estatut de 2006 que prèviament havien aprovat per referèndum els ciutadans. El fet que un tribunal esmeni a posteriori la voluntat popular va ser sens dubte un error polític de gran magnitud.

Aquest error i l'anomalia política d'un Estatut que no ha estat ratificat per la voluntat popular permeten comprendre l'ampli malestar social existent a Catalunya sobre el funcionament de l'Estatut i del propi model territorial d'Estat. Aquest fet anòmal permet comprendre dos trets addicionals de la crisi catalana.

El primer és la demanda d'una àmplia majoria de ciutadans –al voltant de dos terços– que volen votar en una consulta per expressar la seva voluntat sobre la forma d'integració de Catalunya a l'Estat. Sense respondre a aquesta demanda de consulta el problema polític català romandrà empantanegat.

El segon és la demanda de reconeixement com a comunitat nacional, amb forts elements culturals i polítics propis. Aquesta demanda de reconeixement no significa reclamació de privilegis respecte d'altres comunitats que, com en el cas de les comunitats forals o les insulars, tenen també altres elements diferencials. Sense aquest reconeixement no serà fàcil trobar una sortida política estable.

Aquesta manca de suport popular directe a l'Estatut vigent, unit als errors en el funcionament general del model territorial de l'Estat –tant en la seva dimensió política com financera–, han contribuït en gran mesura a la deslegitimització a Catalunya del model territorial vigent. Aquesta deslegitimització pot explicar en bona mesura el fet de què un amplísim nombre de ciutadans que durant dècades van donar suport a opcions nacionalistes moderades, constitucionals i estatutàries donin ara el seu suport a opcions polítiques radicals i rupturistes de l'ordre constitucional i estatutari.

La deslegitimació de l'Estatut també ha estat fomentada per la devaluació de la seva funció normativa provocada tant per mesures del Govern i l'Administració Central com per decisions del Tribunal Constitucional al llarg de les darreres dècades.

Davant aquest estat de les coses, la proposta del Cercle és elevar el rang legal de l'Estatut a la seva funció de “norma institucional bàsica de la Comuni-

tat Autònoma”, tal com estableix l'article 147-1 de la Constitució espanyola. D'aquesta manera, l'Estatut quedaria despullat de la seva funció de distribució de competències, que correspondria a la Constitució. Però, a canvi, això permetria deixar per a l'Estatut totes les qüestions internes exclusives de la comunitat, com la llengua, l'educació, la cultura, el funcionament intern de l'autogovern en tots els àmbits competencials que li són exclusius, l'ordenació territorial, administració pública, finançament, entre d'altres.

La idea de l'Estatut com la norma suprema de l'autogovern intern de Catalunya –és a dir, veritable constitució nacional equivalent a la dels estats nacionals dins d'un model amb trets federals com és l'espanyol– implicaria el reconeixement nacional que demana una majoria de ciutadans. Aquesta visió de l'Estatut com a constitució nacional del territori ve avalada per la pròpia Constitució, així com també per l'experiència constitucional comparada i per l'opinió dels experts constitucionalistes i administrativistes. En particular, aquí ens basem en l'opinió expressada per un grup territorialment divers de catedràtics de Dret Constitucional i de Dret Administratiu de diferents universitats espanyoles que fa uns mesos van publicar un document titulat “Ideas para una reforma de la Constitución”, que annexem a aquesta “Opinió”. El passat 4 d'abril vam organitzar un debat a partir d'aquest document i en aquesta Opinió ens aprofitem de les seves conclusions.

Aquest canvi del rang legal de l'Estatut exigirà dur a terme una consulta sotmetent-la a referèndum a Catalunya. En tots els sistemes de distribució territorial del poder polític la norma institucional bàsica l'aprova l'entitat, la comunitat, la regió, l'estat federat o regional. No és necessària una segona consulta a tots els espanyols. Això és així pel fet que l'Estatut no és una llei orgànica de l'Estat. No és una norma compartida, de doble biaix, que és al mateix temps norma estatal i norma autonòmica. Només és norma autonòmica i, per tant tan sols l'aprova la comunitat afectada.

Aquest canvi de naturalesa de l'Estatut és necessari pensant especialment en una solució de futur per a Catalunya com la que hem proposat abans. Però, més enllà de Catalunya, aquesta elevació del rang legal dels Estatuts és en benefici de totes les comunitats autònomes. Així com per a un millor funcionament del model territorial i de l'Estat en el seu conjunt.

Una reforma d'aquest tipus pot plantejar el temor de què cada unitat territorial faci amb la seva norma el que li vingui de gust, burlant o menyspreant la Constitució. Però aquest temor no s'ha d'exagerar. La Constitució segueix sent el text de referència que cal respectar, sota pena de nul·litat de la norma subordinada, i la norma estatutària pot ser sotmesa a un eventual control previ –per evitar repetir l'error de 2010– per part del Tribunal Constitucional.

La nostra proposta exigeix arribar a un pacte intern entre totes les forces polítiques sobre el contingut de l'Estatut. Per això demanem al govern de la Generalitat i al conjunt dels forces polítiques amb representació parlamentària que de forma immediata, d'acord amb els preceptes reglamentaris del Parlament, es posi en marxa una Comissió per al diàleg polític i l'elaboració d'un pacte polític intern que, després, condueixi a la celebració d'una consulta a Catalunya.

Propostes per millorar el funcionament del model territorial en benefici de totes les comunitats autònomes

Les propostes que acabem de fer per a millorar l'autogovern de Catalunya requereixen algunes modificacions legals del model territorial que, a la vegada, poden requerir reformes constitucionals específiques per encaixar-les.

No hauríem de témer a aquestes reformes constitucionals. Allò que no s'adapta es momifica. La mala tradició constitucional espanyola del segle XIX i primera meitat del XX va donar lloc al fet que en comptes de la reforma adaptativa i gradual el mecanisme de canvi constitucional fos el seu enderrocamment. Aquesta mala tradició ens ha de servir d'estímul per dur a terme certes reformes constitucionals.

El model territorial d'Estat de la Constitució de 1978 és un model ple de virtuts. Va permetre la distribució territorial del poder polític i la creació de noves institucions polítiques d'autogovern regional. Es va donar, d'aquesta manera, satisfacció a les demandes

de les nacionalitats històriques d'un millor autogovern. Però, alhora, va ampliar aquesta possibilitat al conjunt de totes les noves Comunitats Autònomes. D'aquestes virtuts originals del model parla el fet que a Catalunya el suport al referèndum sobre el text constitucional superés el 90%.

Però al costat d'aquestes virtuts, el model conté comprovades deficiències. Deficiències que en alguns casos són d'origen, cosa que no és una acusació, ja que el model d'estat que es dissenyava el 1978 no es trobava completament dissenyat a la Constitució. A aquestes deficiències d'origen s'hi han sumat defectes sobrevinguts que han sorgit de la seva posada en funcionament i de la resposta de les institucions polítiques als problemes que s'han anat plantejant al llarg del temps.

Creiem que després de 40 anys de funcionament avui és necessària i possible una millora del model. Donada la naturalesa de la crisi política, la Constitució necessita reformes en força aspectes. Hi ha per davant, per tant, un temps de reformes. Però aquí i ara la nostra prioritat i la urgència són les reformes orientades a millorar el model territorial. Necessitem disposar d'un text normatiu ben acabat en el marc del qual es puguin resoldre el problema català, i millorar alhora el funcionament del model territorial.

Atès que la reforma constitucional és sempre difícil, hi ha un debat doctrinal sobre si no convé substituir-la per reformes legislatives que, en principi, són més ràpides d'aprovar i implementar. Donat que el problema català requereix respostes a curt termini perquè no s'enquisti, l'opció són les reformes legislatives ordinàries. Una d'elles és la reforma del finançament de les comunitats autònomes, qüestió de la qual parlem més endavant. Sí que caldrà, en tot cas, que la solució a la qual s'arribi s'estabilitzi en un text rígid, difícil de canviar per governs successius. I fins i tot és possible que fos convenient constitucionalitzar alguns d'aquests aspectes.

Però, en tot cas, algunes de les reformes necessàries per a millorar el funcionament del model territorial i de l'autogovern de les comunitats no es poden fer mitjançant lleis ordinàries. El motiu és que aquestes lleis haurien de canviar el "status quo" normatiu i el Tribunal Constitucional acabaria impedint-ho. Hi ha una jurisprudència constitucional que ha tancat el pas al legislador per fer reformes que afectin al repartiment competencial existent. Un exemple és el que ha passat en els darrers mesos amb l'intent del govern del Partit Popular de reformar el sistema educatiu. El Tribunal Constitucional ha assenyalat que el govern central no té competències en aquesta matèria. Si ho volgués fer, això passaria per una reforma constitucional.

Tampoc és viable el camí de la mutació constitucional entesa com un canvi constitucional sense formalitzar-lo com a reforma. És a dir, un canvi en la interpretació de la Constitució. Ens eternitzariem en l'espera.

Una via alternativa a la de la reforma per donar encaix constitucional a la demanda catalana de millor autogovern és mitjançant una disposició addicional a la Constitució de reconeixement dels drets històrics. Però aquesta via requeriria concretar quins són aquests drets històrics. Una cosa que, per evitar posteriors conflictes davant el Tribunal Constitucional, requeriria algunes reformes constitucionals.

La nostra proposta per a millorar l'autogovern requereix, per tant, diverses reformes del model territorial.

Perfeccionar l'actual sistema de repartiment de competències, diferenciant de forma clara les que corresponen a l'Estat i les que són d'exclusiva competència de la Generalitat

En el terreny de la distribució de competències, la nostra Constitució és un règim al qual li manca claredat. L'únic precepte de la Constitució que regula la distribució de competències és l'article 149. En ell s'acumulen sense molt criteri el règim de competències exclusives de l'Estat, de competències legislatives compartides, de competències de les Comunitats Autònomes, de competències d'execució i altres. Alguns experts han arribat a identificar una tipologia de competències que té més de 25 classes consolidades. No hi ha cap sistema en el món tan enrevessat.

Un efecte d'aquesta manca de claredat ha estat obligar el Tribunal Constitucional a funcionar, sentència a sentència, com un òrgan legislatiu més, la qual cosa ha degradat la seva funció. Un altre ha estat l'elevat conflicte competencial entre govern central i comunitats autònomes. El resultat ha estat la degradació i deslegitimació del propi model territorial.

La nostra proposta és aclarir de forma radical aquest confús panorama. La via per a fer-ho és utilitzar les tècniques que es fan servir de manera eficaç en altres sistemes similars. Els models que funcionen són els que han retingut a la Constitució les competències exclusives de l'administració central,

deixant als textos constitucionals dels respectius ens territorials les altres competències. A partir d'aquesta distribució inicial, els sistemes federals s'acoblen mitjançant clàusules que permeten compatibilitzar el conjunt, fer-lo harmònic i convertir-lo en un sistema eficient.

En el nostre cas es tracta de què, mitjançant la reforma constitucional adequada, es defineixi de forma sintètica i clara quines són les competències del govern central: les exclusives i les de caràcter concurrent. Les competències que no estiguin a la Constitució poden ser de les Comunitats Autònomes segons estableixin les seves normes institucionals bàsiques (els seus Estatuts).

Aquesta reforma tindrà dos efectes positius immediats. D'una banda, disminuirà el nivell de conflicte polític i judicial. De l'altra, millorarà l'autonomia d'acció de l'autogovern de les comunitats.

En el cas de Catalunya entre les competències exclusives hi ha qüestions com la llengua, l'ensenyament, la cultura, el dret civil propi, l'ordenació territorial o l'organització interna de l'administració autonòmica i altres organismes públics. En aquest nucli competencial hi ha el nucli fort el reconeixement de la identitat catalana. Per tant, la nostra proposta produeix de forma automàtica aquest reconeixement.

Encara que l'exclusivitat de competències com la llengua i l'ensenyament puguin donar lloc a temors a què es lesionin drets individuals, pensem que en un sistema polític amb un elevat pluralisme com el català aquest risc no ha de produir-se.

☞ En el cas de Catalunya entre les competències exclusives hi ha qüestions com la llengua, l'ensenyament, la cultura, el dret civil propi, l'ordenació territorial o l'organització interna de l'administració autonòmica.

Desenvolupar un marc institucional més sofisticat i eficaç per a la cooperació en les relacions intergovernamentals de les comunitats autònomes entre si i d'aquestes amb les institucions polítiques centrals

És en l'aspecte de les relacions de cooperació intergovernamental on major pobresa i menors avanços s'han aconseguit al llarg de tots aquests anys. Aquesta pobresa de cooperació explica la manca de lleialtat recíproca amb que ha operat fins ara el model.

Tot i que el camp de la cooperació no es limita a la cambra alta, és potser el paper del Senat en el que hi ha un major consens pel que fa a la necessitat de la seva reforma. Cal transformar-lo en una veritable cambra territorial que abordi totes aquelles qüestions que afecten la cooperació intergovernamental i la protecció de l'autogovern de les comunitats enfront les ingerències del govern i de l'administració central. La reforma pot anar en el sentit d'un model com el del Senat alemany o d'altres fórmules mixtes que existeixen en altres models d'Estat similars a l'espanyol. Però, en qualsevol cas, aquesta reforma del Senat és necessària i urgent tant per millorar el model territorial com l'autogovern de les comunitats autònomes.

Ara bé, cal tenir present que la necessitat de cooperació i de lleialtat institucional no estan concentrades al Senat. Es mouen molt més en el terreny del funcionament dels governs, de les administracions públiques i dels organismes reguladors. És en aquests camps on es concentra de debò el poder ordinari de l'Estat a l'hora de fer i aplicar polítiques i de regular l'economia. I és en aquest terreny on hi ha moltíssim a fer per millorar la cooperació intergovernamental. Un bon inici seria començar per fer quotidià el funcionament de la Conferència de Presidents. L'altre és en el terreny del finançament i les relacions entre l'AET i les agències de les CCAA al que ens referim més endavant.

Demanem a tots els partits polítics representats al Congrés, tant als d'àmbit estatal com territorial, participar activament en la Comissió per a l'avaluació del model autònom. Aquesta Comissió ha de donar pas a la Subcomissió de reforma constitucional. D'aquesta manera les solucions tècniques aquí proposades trobarien la voluntat política necessària per implementar les reformes aquí proposades

La Comissió d'avaluació del model territorial és, ara per ara, l'únic marc polític parlamentari existent de diàleg polític sobre el model territorial. No obstant això, aquest diàleg està limitat pel fet que una gran part dels partits amb representació parlamentària no participen en els treballs de la Comissió. Des del Cercle d'Economia demanem la seva participació i el compromís d'avançar. Si és necessari, la Comissió ha d'ampliar els seus terminis de vigència per permetre desenvolupar aquest diàleg mitjançant la compareixença dels presidents de les 19 comunitats i ciutats autònomes. Només d'aquesta manera es podran aconseguir conclusions rellevants.

Els treballs d'aquesta Comissió han de ser l'avant-sala per a la convocatòria de la subcomissió parlamentària per a la reforma de la Constitució.

Reforma del model actual de finançament autonòmic amb tres objectius:

1 – Fer-lo més eficient i equitatiu, incorporant a les comunitats forals als mecanismes de solidaritat interterritorial.

2 – Permetre a les comunitats autònomes rebre de forma directa, i en l'exercici pressupostari vigent, els ingressos fiscals que els corresponen.

3 – Augmentar la cooperació i integració entre l'agència tributària estatal i les agències de les CCAA.

Tot i que pensem que el problema català no és en primera instància un problema de finançament sinó de reconeixement de l'autogovern propi, sens dubte els problemes relacionats amb el finançament de les competències i els serveis públics fonamentals que té encomanades la Generalitat han jugat un paper important en l'agudització d'aquest problema.

Hi ha un ampli consens entre els experts en finançament sobre la necessitat de reformar l'actual model. Aquest consens coincideix també en la possibilitat de fer-ho sense necessitat d'una reforma constitucional, sinó mitjançant reformes legislatives ordinàries. Tot i que donaria més estabilitat al model mitjançant la constitucionalització de certs elements del model.

Els experts mostren també un ampli consens sobre aquests dos aspectes. D'una banda, de les debilitats

de l'actual model pel que fa a la seva escassa robustesa, responsabilitat fiscal i equitat redistributiva. De l'altra, en les línies que haurien d'orientar la seva reforma: a) redefinir la capacitat normativa, de gestió, de recaptació i d'inspecció; b) millorar el mecanisme de redistribució (o solidaritat) entre les diferents CCAA. Les actuals diferències en recursos disponibles per ciutadà i any entre les diferents CCAA del règim comú i, especialment, entre aquestes i els règims forals són d'una quantia tal que no hi ha arguments racionals per sostenir-les; i, c) la necessitat d'incorporar a les comunitats forals al mecanisme de solidaritat, una mancança que és, a hores d'ara, incomprendible i injusta.

Per la nostra banda, hem elaborat un document d'anàlisi de l'actual model i de propostes de reforma que apareixen desenvolupades amb detall més avall. En resum, les nostres propostes de reforma van en tres direccions:

- A. Redefinir la capacitat normativa, de gestió, de recaptació i inspecció de les CCAA D'aquesta manera es millorarà la robustesa del sistema alhora que es promourà una assignació eficient i una gestió més responsable per part de les CCAA.

El punt essencial de la nostra proposta és un sistema que permeti a l'Estat i a les CCAA compartir les mateixes bases imposables. Això permet que puguin ser gravades simultà-

niament per les dues administracions. Aquest és un model que funciona bé en altres estats descentralitzats similars a l'espanyol. És un model molt diferent a l'actual de cessió parcial dels tributs, en què la cessió i capacitat normativa depèn fonamentalment de la decisió i els marges que estableix l'Estat i de les transferències que posteriorment, fora de l'exercici pressupostari vigent, fa l'Estat a les CCAA.

El model que proposem permetrà a les CCAA rebre de forma directa, i dins del mateix exercici fiscal, els ingressos que li corresponen. Això serà una indubtable millora sobre la situació present. El model pot, però, aplicar-se de diverses maneres que es desenvolupen en el document annex.

- B. Millorar i implementar nous mecanismes de coordinació d'informació fiscal i recaptació entre les CCAA i l'Estat.

El model de concurrència tributària que proposem no podrà ser efectiu si no va acompanyat d'una bona coordinació entre les administracions tributàries de les diferents CCAA i la de l'Estat (AEAT). Per a que aquesta coordinació sigui efectiva cal que l'AEAT i les agències de les CCAA estiguin totalment connectades informàticament i comparteixin les seves dades. Cal pensar en una agència tributària compartida única.

- C. Millora de l'actual sistema de repartiment de recursos financers entre les diferents CCAA amb un mecanisme més transparent que asseguri un nivell adequat d'equitat entre elles.

L'objectiu és assegurar que tots els ciutadans puguin rebre uns serveis públics fonamentals similars amb independència del lloc en què resideixin. O utilitzant un llenguatge més tècnic, que dos individus amb el mateix nivell de renda i de necessitats però que resideixen en diferents llocs d'Espanya puguin rebre uns serveis públics bàsics similars mitjançant una càrrega fiscal similar. L'actual Fons de Garantia dels Serveis Públics Fonamentals és un bon punt de partida a partir del qual s'ha d'avançar en la millora de la solidaritat. En el document annex es desenvolupen aquestes vies de millora.

Com hem assenyalat al principi, ens resistim a qualsevol forma de fatalisme sobre la viabilitat d'aconseguir de trobar una sortida al problema polític de Catalunya dins del marc legal i constitucional. Pensem que afrontar amb valentia política aquest problema permetrà, després, abordar altres dimensions de la crisi política espanyola. Això, a la vegada, permetrà avançar en la modernització social i econòmica i en la renovació del pacte polític i territorial.

Tenim els instruments tècnics necessaris per abordar la millora de l'autogovern i del model d'organització

territorial i de finançament. Les nostres propostes van en aquesta direcció. Però la tècnica sense la voluntat política no serveix de res. Necessitem buscar un diàleg transaccional que permeti renovar el pacte polític i territorial de 1978.

Creiem que les propostes que fem en aquest document constitueixen una millora substancial no només de l'autogovern propi de Catalunya, sinó també de l'autogovern de la resta de les CCAA, així com del funcionament de l'Estat en el seu conjunt. Per això les defensem sense cap timidesa.

Els problemes de la cohesió territorial i de renovació del pacte polític constitucional van més enllà, però, del que s'ha dit fins ara. És fonamental repensar el paper de l'Estat en l'equilibri i la cohesió territorial d'Espanya, tant en el seu vessant de suport i foment de les infraestructures bàsiques tradicionals de mobilitat i les noves infraestructures digitals i del coneixement com en les polítiques de suport a l'activitat empresarial privada i pública. En tots dos camps hi ha clars camins de millora. Sobre aquesta qüestió ja fa temps que vàrem cridar l'atenció mitjançant una Opinió publicada a 2001 titulada "El paper de l'Estat en el manteniment de l'equilibri econòmic territorial a Espanya". Creiem que era premonitori el que dèiem allà sobre d'alguns dels problemes que han aparegut posteriorment en aquest terreny i que, en gran part, segueixen pendents de resposta. D'aquí que incloguem aquí, com a annex, aquest document.

Cap a un nou model de finançament

Cap a un nou model de finançament

L'actual sistema de finançament autonòmic resulta disfuncional. Són nombrosos els articles dedicats a analitzar les seves debilitats, i moltes les energies orientades a la seva millora, tant des de la política com, també, des de l'acadèmia i la societat civil. El consens sobre que cal reformar-lo és ampli. No obstant això, fins ara, els avenços han estat escassos i les frustracions majúscules.

Però disposar d'un bon sistema de finançament autonòmic és imprescindible. Per això, i per complex que sigui el problema, i no menys la seva solució, no podem renunciar a la seva revisió i millora. El cost social i econòmic de mantenir-nos immòbils és molt elevat, mentre que el marge de millora és molt notable. A grans trets, els àmbits en què l'actual sistema de finançament autonòmic pot i ha de millorar són la robustesa, la responsabilitat fiscal i la redistribució.

- Per assolir una major robustesa es requereix reduir la seva complexitat i incrementar alhora la seva transparència. També s'haurien d'adequar les capacitats tributàries de les Comunitats Autònomes (CCAA) a les seves necessitats de despesa. Amb el sistema actual, la capacitat

tributària de les CCAA és molt inferior a les seves responsabilitats de despesa. Això es veu agreujat en èpoques de recessió ja que gran part dels seus ingressos tributaris són molt sensibles al cicle econòmic, mentre que el gruix de les seves responsabilitats de despesa, centrades en la provisió de serveis públics bàsics com l'educació i la sanitat, són molt inercials.

- També cal ajustar el model perquè capaci les CCAA a dissenyar el seu propi esquema impositiu, possibilitant una provisió de béns i serveis eficient i que respongui a les preferències dels ciutadans. Actualment, l'esmentada manca de correspondència entre les seves responsabilitats de despesa i d'ingrés comporta una alta dependència dels ingressos via transferències de l'administració estatal, reduint els incentius per a una gestió prudent. A més, als ciutadans els resulta molt difícil, quan no impossible, valorar la gestió que duu a terme cada administració. Sense un responsable clar de l'origen dels recursos, és difícil valorar a qui premiar o castigar amb el vot per la política econòmica que s'està duent a terme.
- Finalment, el sistema de redistribució de recursos entre CCAA és, també, àmpliament millorable. Dos exemples serveixen per il·lustrar-ho: actualment, les CCAA més riques acaben

disposant de menys recursos que altres més pobres per satisfer unes mateixes necessitats. A la vegada, el sistema actual discrimina entre ciutadans de CCAA similars sense cap criteri raonable.

Sense pretendre formular un model detallat, el Cercle d'Economia es refereix en aquest document a aquells trets bàsics que haurien de conformar un model de finançament que sigui més robust, incentivi una assignació eficient i una gestió responsable, i redistribueixi millor els recursos. Per aquest motiu, es proposa actuar en dues dimensions. D'una banda, en redefinir la capacitat normativa, de gestió, recaptació i inspecció de les CCAA, i, de l'altra, en millorar el mecanisme de redistribució, o solidaritat, entre les diferents CCAA.

Un sistema robust, amb assignació eficient, gestió responsable i millor redistribució

La primera línia d'actuació pretén millorar la solidesa del sistema de finançament autonòmic, dotar d'autonomia fiscal a les CCAA i promoure una assignació eficient i una gestió responsable per part de les mateixes. Amb aquesta finalitat, es proposa definir un sistema que permeti a l'administració central i a les CCAA compartir les mateixes bases imposables, de manera que puguin ser gravades simultàniament per les dues administracions.

Sota aquest model, les CCAA podrien, per exemple, disposar del seu propi impost sobre la renda, societats o IVA, amb independència de que l'administració central també gravi aquestes mateixes bases. La pressió tributària no augmentaria necessàriament, sinó que quedaria directament repartida entre les dues administracions.

Aquest sistema resultaria més robust en la mesura en què desapareixerien els problemes de suficiència financera. Cada administració es veuria obligada a establir la pressió tributària necessària per exercir les seves competències, reduint substancialment la dependència de les transferències d'altres ens. En conseqüència, es reduiria i simplificaria enormement l'actual entramat de transferències entre administracions, el que contribuiria a la seva transparència. En definitiva, el nou sistema facilitaria la gestió de la política econòmica a nivell autonòmic.

A més, incentivaria una assignació eficient i una gestió responsable, ja que els ciutadans podrien identificar millor les prioritats del govern i el cost al qual es proveeixen els serveis públics. En altres paraules, es podria visualitzar quina pressió tributària ha d'exercir cada administració per proveir els béns i serveis públics dels que és responsable. Això resulta imprescindible perquè cada ciutadà decideixi, amb millor criteri, en quina formació política confiar. I si el mecanisme per avaluar als gestors públics millora, la pròpia gestió es veurà beneficiada.

El segon àmbit és la millora de l'actual sistema de redistribució de recursos entre CCAA. Concretament, es proposa establir una fórmula que permeti, de forma senzilla i transparent, distribuir els recursos entre CCAA amb la finalitat de què tots els ciutadans puguin rebre uns serveis bàsics similars amb independència del lloc en què resideixin.

Un model de finançament robust, que incentivi una gestió responsable i que permeti una millor redistribució dels recursos hauria d'afavorir que les energies polítiques i socials es centressin en com proveir els béns i serveis públics als quals aspirem. Això és imprescindible donats els enormes reptes que se'ns plantegen, com el canvi tecnològic o la demografia, i que requereixen un debat propi d'una societat cohesionada, madura i avançada. I si les energies s'orienten als objectius prioritaris, l'economia i la cohesió social seran les grans beneficiades.

En els següents apartats s'analitzen amb més precisió les principals debilitats del sistema de finançament autonòmic actual, es detalla el nou model proposat pel Cercle i, finalment, es valoren les seves principals fortaleeses.

Debilitats de l'actual sistema de finançament autonòmic

L'ampli consens sobre la necessitat de millorar l'actual sistema de finançament autonòmic pot definir-se al voltant de tres grans àmbits:

Robustesa: transparència, predictibilitat i estabilitat

L'actual sistema de finançament és summament complex i poc transparent. A aquest entramat opac i de difícil comprensió ha contribuït la superposició de fons d'ajustament, que s'ha efectuat per garantir l'estatu quo.

L'altre element que menyscaba la solidesa del sistema és el desfasament temporal entre l'evolució econòmica de cada comunitat i les transferències rebudes de l'administració central, que s'ajusten a posteriori. Aquest sistema dificulta la predictibilitat per part de les CCAA i introdueix inestabilitat de manera estructural.

En les darreres dècades, la proporció d'impostos cedits parcialment a les administracions territorials

ha augmentat, però la gran majoria dels recursos tributaris continuen sent dissenyats, recaptats i administrats per l'administració central. Concretament, els principals impostos parcialment cedits (IRPF, IVA i II.EE.) estan en mans del govern central, i això dificulta que el flux de finançament sigui previsible i estable.

La tresoreria de les CCAA es nodreix, en gran mesura, de les bestretes mensuals que proveeix l'Administració central i que, a posteriori, s'han de revisar i, en alguns casos, corregir de forma molt notable. Això pot generar situacions d'insuficiència financera així com problemes de gestió de tresoreria. En aquest sentit, els problemes de "predictibilitat" dels ingressos de les CCAA en aquests darrers anys també s'associen a les importants caigudes de la recaptació de tributs com l'IVA o l'Impost sobre Transmissions Patrimonials.

A més, els recursos que les CCAA obtenen dels tributs que estan sota la seva gestió són especialment sensibles al cicle econòmic, tot el contrari que les seves responsabilitats de despesa, que són molt inercials. Això aguditzava els problemes de tresoreria en els moments més difícils del cicle econòmic.

Responsabilitat fiscal

La manca d'una correspondència entre les responsabilitats de despesa i les d'ingrés comporta una absència de control per part dels ciutadans i, en conseqüència, es redueixen els incentius dels gestors públics per desenvolupar una política de despesa eficient.

Per aprofitar els avantatges de la descentralització de la despesa cal que els governs subcentrals rendeixin comptes davant els ciutadans. I perquè aquesta rendició tingui sentit, els governs subcentrals han disposar d'un elevat grau d'autonomia tributària sent responsables directes de dissenyar i recaptar els seus recursos.

El model actual atorga autonomia en alguns aspectes vinculats a la despesa (capacitat de gestionar i realitzar els pagaments i, en alguns casos, de legislar), mentre que l'autonomia en el vessant dels ingressos és molt limitada.

A més, una gran proporció dels ingressos propis de les CCAA (participacions impositives en IRPF, IVA i II.EE.) són generats sense que els ciutadans percebin quin nivell de govern és destinatari d'aquests impostos. Així, és difícil que puguin valorar adequadament la capacitat que tenen els gestors públics a nivell autonòmic de modificar-los, el que limita l'important procés de rendició de comptes.

Les conseqüències adverses de la manca d'autonomia tributària són diverses:

- No incentiva la disciplina pressupostària. Com més gran és la proporció d'ingressos d'una CCAA que prové de transferències de l'Administració central, menors són els incentius per dur a terme una gestió eficient de la despesa. De fet, aquest esquema de finançament incentiva, de manera indirecta, l'expansió de la despesa pública de les CCAA amb l'esperança de què, a posteriori, aquestes podran renegociar amb l'Administració central una ampliació dels ingressos.
- Dificulta l'accés als mercats financers per part de les CCAA.
- Ha propiciat que una part rellevant de la reducció del dèficit públic s'hagi concentrat en un ajustament de la despesa de les CCAA. Aquesta via d'ajustament del dèficit s'ha demostrat molt controvertida atès que les CCAA tenen sota la seva responsabilitat gran part de la provisió dels serveis públics bàsics.
- Dificulta l'adaptació de la política fiscal a les condicions de cada territori. Com més s'adeqüi l'estructura fiscal d'una CCAA a la seva estructura productiva millors seran les mesures d'estímul econòmic que es podran imple-

mentar. Per utilitzar la política fiscal com a instrument de política econòmica cal disposar de capacitat normativa per a, entre altres coses, decidir l'estructura dels principals elements que configuren els impostos, respectant els principis de coordinació, harmonització fiscal i col·laboració amb l'Estat i amb la Unió Europea.

Redistribució

El mecanisme de redistribució que conté el model actual combina els criteris de territorialitat i equitat entre les diferents CCAA. Això queda recollit en el Fons de Garantia dels Serveis Públics Fonamentals (FGSPF). Sense entrar en detalls tècnics, aquest fons determina que una part dels recursos tributaris de les CCAA es quedin directament a l'administració autonòmica, i que una altra part es redistribueixi en funció de les necessitats de despesa en la provisió dels serveis públics bàsics de cada CCAA. El punt de partida, per tant, és l'adequat.

No obstant això, l'aplicació del sistema actual en el seu conjunt acaba oferint un resultat molt allunyat del que persegueix el FGSPF. En part, això es deu a la seva mesura errònia de les necessitats de despesa en serveis públics de les CCAA. Però, sobretot, és resultat de l'aplicació dels erròniament anomenats Fons de Suficiència i de Convergència (el Fons de

Competitivitat i el Fons de Cooperació) que, com s'ha comentat, s'apliquen per mantenir l'estatu quo i donar resposta a interessos polítics particulars.

De fet, els resultats d'aplicar l'actual sistema difícilment poden ser més insatisfactoris. D'una banda, les CCAA més riques acaben tenint menys recursos que algunes de les menys riques per satisfer unes mateixes necessitats. O, el que és el mateix, els ciutadans d'aquestes comunitats, a més de pagar més, poden accedir a uns serveis públics de menys qualitat i/o menors prestacions. Fent servir un argot una mica més tècnic, l'actual sistema no respecta el principi fonamental d'ordinalitat entre CCAA. A més, també discrimina sense cap criteri raonable entre CCAA similars. Així, algunes d'elles amb característiques semblants acaben obtenint un volum de recursos molt diferent.

☞ La manca de correspondència entre les responsabilitats de despesa i les d'ingrés comporta una absència de control per part dels ciutadans.

Cap a un nou model de finançament autonòmic

La reforma del sistema de finançament autonòmic que es proposa té dos eixos fonamentals: redefinir la capacitat normativa, de gestió, recaptació i inspecció de les CCAA, i millorar el mecanisme de redistribució (o solidaritat) entre elles.

El primer àmbit pretén millorar la robustesa del model, així com promoure una assignació eficient i una gestió responsable per part de les CCAA.

El segon àmbit, com el seu nom indica, pretén millorar l'actual sistema de repartiment de recursos entre les diferents CCAA. La fórmula que es proposa en aquest segon àmbit també ajudaria a millorar la solidesa del sistema.

A continuació es detalla la proposta en cadascun d'aquests dos eixos. Finalment, també s'apunten algunes consideracions addicionals a tenir en compte perquè la implementació i execució del nou sistema sigui el més efectiva possible.

Capacitat tributària de les CCAA

Per millorar el sistema i fomentar una assignació eficient i una gestió responsable per part de totes les administracions públiques es proposa definir un model que permeti a l'Estat i a les CCAA compartir les mateixes bases imposables, de manera que puguin ser gravades simultàniament per les dues administracions. Es proposa, en definitiva, un model similar al dels EUA, en el qual els Estats i el Govern Federal, en alguns casos, estableixen impostos sobre les mateixes figures tributàries.

Sota aquest model, per exemple, les CCAA podrien tenir el seu propi impost sobre la renda, sobre societats o IVA (sempre d'acord amb la normativa europea), amb independència de què l'administració de l'Estat també gravés les mateixes bases.

Aquest model és molt diferent del de la cessió parcial dels tributs, cas en què la cessió i capacitat normativa depèn de la decisió i els marges que estableix l'Estat. Si, en canvi, els fets imposables poden ser gravats per les CCAA, aquestes podrien passar a tenir la capacitat d'establir tributs propis amb tota la potestat normativa, de gestió i recaptació.

Aquest model pot aplicar-se de diverses maneres. D'una banda, es pot oferir total llibertat a les CCAA

perquè cadascuna apliqui els impostos que estimi més oportú sobre les diferents figures tributàries. En aquest cas, només seria necessari delimitar els àmbits en què les CCAA no tindrien aquesta capacitat. Aquests haurien d'incloure, per exemple, la imposició a l'exportació i importació o l'adopció de mesures que puguin menyscar la lliure circulació de mercaderies o serveis entre CCAA.

Alternativament, es podria optar per un model que defineixi una sèrie concreta d'impostos en els que tant l'Estat com les CCAA tindrien plenes facultats normatives, de gestió, recaptació, liquidació i inspecció.

En qualsevol cas, és important que el sistema finalment acordat inclogui la compartició de les principals figures tributàries, com l'IRPF, l'IVA, els II.EE. i, segurament, l'IS, de manera que cada administració pugui obtenir els recursos necessaris (no hi hagi problemes de suficiència financera), podent distribuir la càrrega fiscal entre els diferents tributs, i disposant de suficient marge per desenvolupar una política fiscal alineada amb les necessitats de despesa i preferències de cada territori al llarg de tot el cicle econòmic.

A continuació s'apunten algunes consideracions addicionals a tenir en compte per a cadascuna de les principals figures tributàries:

IRPF

Compartir aquest fet imposable per part dels dos nivells de govern, central i autonòmic, no hauria de ser difícil. Seria recomanable que la base impositiva fos comuna, donat que reduiria el cost administratiu per al contribuent d'enfrontar-se a dues declaracions de la renda davant de dues administracions tributàries. En canvi, no hauria d'haver impediments per permetre algunes deduccions específiques a les CCAA.

IVA

En el cas de l'IVA, s'ha de respectar l'obligació que imposa la Comissió Europea d'establir tipus impositius idèntics en les regions d'un mateix país. Mantenir un IVA homogeni a tot el territori també és desitjable per assegurar la unitat de mercat. De tota manera, es podria obrir la porta al fet que s'estableixi un IVA autonòmic. Perquè sigui homogeni a tot el territori aquest hauria de ser acordat per totes les CCAA. Un IVA autonòmic permetria assegurar que els ingressos de cada CCAA per aquest tribut es corresponen amb la recaptació realitzada al territori, el que incentivaria la persecució del frau fiscal sobre una figura que el pateix de forma notòria.

Impost de Societats

Pel que fa a l'Impost de Societats, hi ha marge perquè les CCAA puguin establir les seves pròpies polítiques, tot i que la prudència pugui dur-les a establir taxes reduïdes, com passa de facto a nivell estatal en el model federal dels Estats Units.

L'aplicació d'aquest impost per governs subcentrals no té suport unànimе en la literatura acadèmica sobre el federalisme fiscal per les distorsions que pot introduir en les decisions de localització de les empreses. Especialment en el seu disseny actual.

Alternativament, per evitar la competència fiscal, que en el sentit expressat podria no ser desitjable, es podria valorar l'opció que cada comunitat pogués gravar la part de la renda corporativa que es pogués atribuir a les activitats i negocis que es realitzen en aquesta comunitat. En aquest sentit, hi ha diferents variables que podrien ser utilitzades com a referència per determinar la proporció de la renda corporativa que cada comunitat podria utilitzar com a base imposable: la proporció de les vendes realitzades als residents de cada comunitat sobre el total de les vendes; la proporció de treballadors en cada comunitat respecte al total de treballadors; o la distribució dels béns immobles entre les diferents CCAA. La UE està estudiant una reforma de l'Impost de Societats en aquesta direcció a nivell europeu. Així, la reforma que finalment s'implementi a Europa podria establir les bases del camí a seguir a nivell autonòmic.

Mecanisme de redistribució i solidaritat entre CCAA

El segon àmbit clau que ha d'abordar el nou sistema és el de la redistribució dels recursos entre les CCAA. A grans trets, l'objectiu consisteix a dissenyar un mecanisme transparent que asseguri un nivell d'equitat raonable entre elles.

Més concretament, i tal com ja pretén l'actual fons de garantia dels serveis públics fonamentals (FGSPF), l'objectiu és assegurar que tots els ciutadans puguin rebre uns serveis públics bàsics similars amb independència del lloc on resideixin. O, utilitzant un llenguatge una mica més tècnic i precís, dos individus amb el mateix nivell de renda real i de necessitats però que resideixin en regions diferents haurien de poder rebre uns serveis públics bàsics similars mitjançant una càrrega fiscal similar.

Per tant, aquest mecanisme de solidaritat entre CCAA ha d'aconseguir evitar que regions amb menys potencial econòmic es trobin en la situació d'haver de prestar un nivell de serveis públics bàsics inferior al d'altres regions si volen mantenir una pressió fiscal similar a la d'altres regions; o bé haver de fer incórrer als seus habitants en un esforç fiscal més gran per prestar uns serveis públics bàsics similars als d'altres regions.

L'actual FGSPF és un bon punt de partida sobre el qual seguir treballant ja que, a grans trets, compta amb els tres ingredients imprescindibles dels que ha de disposar el mecanisme de solidaritat entre CCAA:

- Té en compte la capacitat fiscal potencial (CFP), o normativa, de cada comunitat.
- Intenta estimar les necessitats de despesa de cada comunitat.
- Disposa de certa flexibilitat per decidir el grau de solidaritat interterritorial que es vol obtenir.

El primer element per valorar com s'han de redistribuir els recursos entre CCAA és partir d'un indicador que estimi la capacitat fiscal potencial de cada comunitat. Si s'utilitzés com a referència la recaptació real per estimar els recursos de que pot disposar cada comunitat per finançar els serveis públics bàsics, aquestes podrien tenir incentius per recaptar menys. Per tant, l'eina que s'utilitza en l'actual FGSPF ja és adequada, tot i que hi ha un ampli consens en què la seva implementació pràctica hauria de millorar en diversos aspectes tècnics.

El segon consisteix a decidir quina part dels recursos de cada comunitat es posen a disposició del FGSPF. Com més gran sigui la proporció, major serà el grau d'equitat. En aquest sentit, seria útil concretar quins són els serveis públics fonamentals als quals tots els ciutadans, amb independència d'on

☞ Es pot oferir total llibertat a les CCAA perquè cadascuna apliqui els impostos que estimi oportú sobre les diferents figures tributàries.

resideixen, tenen dret, així com estimar el cost dels mateixos. Disposar d'aquesta referència ajudaria a valorar el muntant màxim de recursos que haurien de destinar-se al fons de redistribució interterritorial.

Això també ajudaria a explicitar els serveis públics mínims als quals aspirem com a societat, així com el cost dels mateixos. Naturalment, cada comunitat, en funció de les seves preferències, podria optar per una provisió de serveis públics superior, si així ho desitgen els seus ciutadans, acceptant també una càrrega fiscal superior.

Finalment, l'últim aspecte consisteix a estimar les necessitats de despesa de cada comunitat per cobrir els serveis públics fonamentals. Aquest darrer aspecte també figura en l'actual FGSPF, però el marge de millora és ampli. A continuació es valora amb una mica més de detall.

Definició i mesura de les necessitats de despesa per satisfer els serveis públics bàsics

La manera més senzilla d'estimar les necessitats de despesa per proveir els serveis públics bàsics en cada comunitat consisteix a utilitzar la població com a variable de referència. Això torna robust i transparent el mecanisme de redistribució, i dificulta la introducció de biaixos que persegueixen interessos particulars en la redistribució dels recursos.

El valor de la transparència i la senzillesa no hauria de menysprear-se.

Naturalment, aquest no és el millor sistema possible. A més de la població, hi ha altres aspectes que també condicionen les necessitats de despesa en la provisió dels serveis públics fonamentals, com la insularitat, la piràmide d'edat, la distribució de la població en el territori i el cost de la vida, entre molts altres.

Tenir presents aquestes dimensions és desitjable, però afegeix complexitat i, sobretot, opacitat al sistema, el que facilita que les decisions es puguin prendre d'acord amb criteris que no persegueixen l'equitat entre CCAA i que són difícilment justificables. D'entre les diferents maneres d'estimar les necessitats de despesa, a més de quines són les millors, també hem de tenir present quines són factibles.

Si es vol optar per una fórmula de redistribució dels recursos que tingui en compte un ventall més ampli de variables, a més de la població, s'ha de fer seguint criteris estrictament tècnics, mitjançant un comitè d'experts independents que assegurin que les variables escollides i el pes relatiu que s'atorga a cadascuna és l'adequat. Al cap i a la fi, l'estimació de les diferències en el cost de provisió dels serveis públics bàsics és una qüestió tècnica, no política.

El FGSPF té en compte un ampli nombre de variables. Per exemple, intenta ajustar per la piràmide poblacional per tenir en compte els col·lectius que requereixen més despesa, com els joves en edat escolar o les persones grans, que tenen unes necessitats d'atenció sanitària superiors a la mitjana. També té en compte la superfície de cada comunitat o la dispersió de la població. No obstant això, els pesos que atorga a cadascuna de les variables són arbitraris. A més, hi ha altres variables, també molt rellevants per obtenir una bona estimació de les necessitats de despesa d'algunes CCAA que no se tenen en compte, com la congestió o el diferencial de cost dels serveis d'acord amb l'IPC regional.

Altres consideracions per implementar el nou SFA

Reformes necessàries per a la seva implementació

La posada en marxa del sistema proposat, a priori, no requereix un canvi en la Constitució, tan sols a la LOFCA i en la llei 22/2009. En particular, necessita una modificació de l'article 6.2. de la LOFCA: els tributs que estableixin les Comunitats Autònomes no podran recaure sobre fets imposables gravats per l'Estat.

No obstant això, si es realitzés una reforma de la Constitució, hauria d'aprofitar-se per blindar el nou esquema de bases fiscals compartides. Deixar la porta oberta a la negociació continua entre les CCAA i l'Estat no ajuda a que les CCAA dissenyin una política fiscal pròpia, ni a què assumeixin el cost polític de la gestió dels impostos sobre els quals tenen capacitat normativa i de gestió. De fet, es podria generar una competència a la baixa en matèria d'imposició entre CCAA, ja que aquestes podrien pensar que amb posterioritat podrien tornar a renegociar amb l'Estat la cessió de nous tributs. Aquest escenari és més probable si s'opta per una definició estreta dels impostos sobre els quals les CCAA poden tenir competències compartides amb l'Estat.

La concreció de les línies mestres del sistema de finançament autonòmic en la Constitució milloraria els incentius de totes les administracions per desenvolupar una gestió prudent i eficaç de les seves responsabilitats tributàries, tant per la menor capacitat de renegociar ex-post els acords assolits, com per la millor percepció dels ciutadans de quina administració és responsable de les diferents decisions que es prenen en matèria tributària.

Naturalment, la concreció del trets fonamentals del sistema de finançament autonòmic en la Constitució hauria d'anar acompanyada, també, d'una reforma de la Constitució que concretés les competències que assumeixen les CCAA.

Concreció del mecanisme de solidaritat en un únic fons

Com s'ha comentat anteriorment, el FGSPF és un bon punt de partida sobre el qual construir el nou sistema. Tot i això, l'actual conté, a més del FGSPF, altres transferències addicionals que es vehiculen a través del Fons de Suficiència Global i els Fons de Convergència (el Fons de Competitivitat i el Fons de Cooperació). Tot i que el nom d'aquests fons sembla atribuir-los una funció ben intencionada, poc tenen a veure amb el foment de la responsabilitat

☞ Això també ajudaria a explicitar els serveis públics mínims als quals aspirem com a societat, així com el cost dels mateixos.

fiscal, la cooperació i la millora de la competitivitat. Són fons que, en gran mesura, responen a interessos particulars resultants de pressions polítiques de diversa naturalesa, que persegueixen mantenir l'estatu quo i que acaben desfent en bona part els efectes redistributius de l'FGSPF. Per tant, seria desitjable l'eliminació d'aquests fons, ja que amb això augmentaria la transparència del sistema, i eliminaria les reassignacions de recursos que no responen a criteris d'equitat ni de solidaritat interterritorial.

Transició cap al nou sistema de finançament

Per iniciar la transició cap a un sistema de concurrència impositiva en alguns tributs entre l'Administració central i les CCAA és aconsellable realitzar, en un moment inicial, un càlcul dels tipus impositius de referència que li correspondrien a cada nivell de govern, en funció de la proporció de despeses sota la seva responsabilitat. A partir d'aquest moment, la clara percepció de la relació entre imposició i provisió de béns i serveis públics de cada administració permetria que fos el ciutadà qui, a través del procés electoral, exigís valors raonables d'imposició en cada nivell de govern.

Per tant, no cal establir tipus màxims d'imposició dels diferents nivells de govern per evitar situacions confiscatòries sobre els contribuents. Així ho de-

mostra la pràctica als Estats Units, país al qual no hi ha normes ni límits a la imposició dels diferents nivells de govern.

Pel que fa als canvis en el mecanisme de redistribució entre CCAA, també seria desitjable dissenyar un mecanisme que permetés que, de manera gradual, però acotada en el temps, totes les CCAA es situessin en la nova pauta redistributiva.

Mecanismes de coordinació entre les CCAA i l'Estat

Per resultar efectiu, el model de concurrència tributària plantejat requereix anar acompanyat d'una bona coordinació entre les administracions tributàries de les diferents CCAA i de l'Estat. De fet, si la coordinació entre les diferents administracions no és efectiva, fins i tot es podria deteriorar l'exercici de la funció pública tributària.

Una de les claus perquè la coordinació entre administracions sigui efectiva és que l'AEAT i les agències de les CCAA estiguin totalment connectades informàticament i comparteixin les seves bases de dades. Això evitaria que es deteriorés la qualitat del control i inspecció del compliment tributari. De fet, l'existència de certa competència entre administracions podria actuar com a al·licient perquè

es millorés en aquest àmbit, en el qual, per cert, el recorregut de millora és ampli. La interconnexió informàtica entre les diferents agències tributàries també podria evitar que es deteriorés la qualitat de l'assistència al contribuent. També en aquest àmbit l'existència de certa competència entre administracions hauria de millorar la qualitat del servei final.

☞ Si es realitzés una reforma de la Constitució, hauria d'aprofitar-se per blindar el nou esquema de bases fiscals compartides

Fortaleses del sistema de finançament autonòmic proposat

Amb el mateix criteri amb què s'ha analitzat l'actual sistema de finançament autonòmic i les seves debilitats, ens acostem a les millores que representaria la proposta anteriorment definida.

Robustesa: transparència, predictibilitat i estabilitat

El sistema proposat és molt més robust que l'actual. En primer lloc, perquè reduiria i simplificaria enormement l'actual entramat de transferències entre administracions. Això faria que el sistema fos molt més transparent i menys complex. Les transferències entre l'administració central i les CCAA, de les quals depèn la suficiència financera de les segones, deixarien de ser necessàries. Un altre element que afegeix una enorme complexitat i poca transparència al sistema actual és el sistema de redistribució de recursos entre CCAA, que s'articula mitjançant diversos fons complexos i de difícil justificació, i que seria substituït per una regla simple i transparent.

En segon lloc, el sistema proposat resultaria més sòlid perquè els actuals problemes de suficiència

financera desapareixerien automàticament. Com s'ha comentat, les CCAA dependrien en molt menor mesura de les transferències de tercers per proveir els béns i serveis dels que són responsables. Per contra, el gruix dels seus recursos passaria a dependre de la seva pròpia capacitat per dissenyar i implementar un sistema tributari adequat. En aquest sentit, les CCAA també disposarien d'un major marge per mplementar un sistema tributari menys sensible al cycle econòmic, d'acord amb les seves responsabilitats de despesa i, si fos necessari, podrien ajustar-lo a la realitat de cada moment. Això reduiria la vulnerabilitat actual de les finances públiques durant les recessions.

En definitiva, el model proposat seria més transparent i menys complex, a les CCAA els seria més senzill planejar els recursos de què poden disposar, i desapareixerien els problemes de suficiència financera. Tot això fa pensar que el sistema proposat facilitaria la gestió de la política econòmica a nivell autonòmic.

Responsabilitat fiscal

El model proposat incentivaria una gestió més responsable i eficient. En primer lloc, perquè els ciutadans podrien identificar millor el cost al qual es proveeixen els béns i serveis públics. I, en conseqüència, podrien valorar millor quina pressió

tributària ha d'exercir cada administració per proveir els béns i serveis públics. Això és imprescindible per poder premiar o castigar amb el vot als responsables de dur a terme la política econòmica en funció de com exerceixen les seves responsabilitats. I si el mecanisme que ha de disciplinar els gestors públics funciona millor, la gestió segur que també millorarà.

A més d'una gestió més eficient, també millorarien els incentius per a desenvolupar una política fiscal responsable. En l'actual sistema, en ser difícil aclarir les responsabilitats d'ingressos entre administracions, la temptació de polítiques fiscals relativament laxes és major ja que és difícil atribuir la responsabilitat dels desfasaments pressupostaris a una o altra administració. Amb el sistema proposat, si una administració incorre sistemàticament en un dèficit o superàvit públic serà única i exclusivament la seva responsabilitat, i haurà de donar compte d'això davant els electors.

Un sistema que afavoreix una gestió més eficient i responsable hauria de permetre que les administracions de les CCAA es puguin finançar a un cost menor. A més, això també hauria de facilitar la diversificació de les fonts de finançament (no tributaris) com, per exemple, l'accés als mercats de capitals, que moltes CCAA han perdut en els darrers anys. Un millor accés a les diferents fonts de finançament i un bon ús de les mateixes hauria d'afavorir també una millor gestió de la política econòmica.

Finalment, cal dir que amb un sistema com el proposat cada comunitat disposaria de més marge per implementar un sistema tributari que, si s'estima oportú, es pugui adaptar millor a les necessitats de la seva estructura productiva i social. Això hauria d'afavorir una política econòmica més ajustada a les necessitats de cada regió, sempre respectant els principis de coordinació, harmonització fiscal i coordinació amb l'Estat i la Unió Europea.

Redistribució

En aquest àmbit, com s'ha comentat, es proposa seguir treballant en la línia del Fons de Garantia dels Serveis Públics Fonamentals (FGSPF). Es considera, per tant, que es disposa d'un punt de partida adequat. No obstant això, amb els ajustaments comentats s'aconseguiria garantir – amb una regla senzilla i transparent – que tots els ciutadans puguin rebre uns serveis públics bàsics similars amb independència del lloc en què resideixin amb una regla senzilla i transparent. Un mecanisme de redistribució, en definitiva, molt més efectiu i alineat amb la finalitat que es persegueix.

Segons el sistema proposat, les CCAA amb característiques semblants rebrien o aportarien uns recursos similars al fons de redistribució interterritorial, a diferència del que succeeix actualment, en que CCAA similars acaben rebent un tractament molt diferent.

D'acord també amb els ajustaments comentats, després de la redistribució de recursos entre CCAA es mantindria el principi d'ordinalitat. Disposar d'un sistema en el qual totes les CCAA i, per tant, tots els individus que les integren tinguin l'accés als béns i serveis públics bàsics garantits no és incompatible amb aquest principi. L'ordinalitat entre CCAA desapareix quan la redistribució dels recursos entre CCAA s'utilitza, a més de amb criteris de solidaritat, amb altres finalitats de difícil justificació, tal com succeeix amb l'actual sistema.