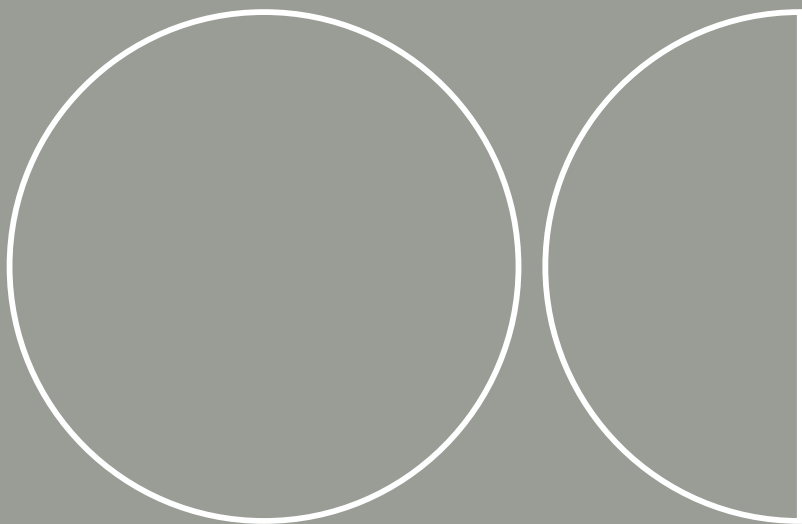


L'opinió del Cercle

La reforma del sistema de finançament: una oportunitat social, econòmica i política



L'opinió del Cercle

**La reforma del sistema
de finançament:
una oportunitat social,
econòmica i política**

Març 2025

Resum executiu

El sistema de finançament autonòmic, que es va aprovar el 2009, va caducar l'any 2014. Aquesta situació anòmala no és innòcua: va rovellant el funcionament de l'estat de les autonomies. Ara, després d'una dècada de retard, existeix la voluntat política d'encarar-ne la reforma. No és una qüestió conjuntural ni de part. Tant els governants com els experts són conscients que el model actual i caducat no funciona i que aquesta disfunció té conseqüències polítiques, econòmiques i socials. La consciència d'aquest problema s'ha posat de manifest novament arran de la proposta del Govern central de condonar part del deute a les administracions autonòmiques. Diversos presidents de formacions polítiques diferents han vinculat l'excepcionalitat d'aquesta mesura amb la necessitat de tirar endavant una reforma del sistema.

L'any 2018 el Cercle d'Economia va fer una proposta de reforma elaborada per un equip d'experts. Sabíem que aquest debat pot semblar només tècnic, però tenim el convenciment que es tracta d'un element crucial per al dia a dia de la ciutadania: el disseny del sistema determina els recursos disponibles per finançar els pilars de l'estat del benestar. Ara, per fi, ha començat la discussió política sobre la reforma. Ni es pot ajornar ni es pot desapropiar l'oportunitat. Només es podrà avançar si es manté una actitud constructiva. L'autogovern de Catalunya podrà fer un salt endavant i, a la vegada, totes les CA, sense excepció, n'haurien de sortir reforçades i també el mecanisme de solidaritat entre si. Aquesta actitud reformista és la que històricament ha mantingut el Cercle. Des d'aquesta mateixa posició, hem elaborat aquesta nota.

Una reforma que transcendeix l'àmbit econòmic

El sistema de finançament autonòmic respon a un model de país i a una aposta per la robustesa de l'estat del benestar. Les comunitats autònomes empenen els recursos obtinguts a través del sistema per realitzar la seva despesa en prestacions fonamentals: educació, sanitat i protecció social. Per això, és essencial que garanteixi els recursos per tal d'assolir arreu uns nivells de provisió d'aquestes prestacions de qualitat similar acordats col·lectivament. Si no els garanteix, l'estat del benestar ho pateix. I qui primer en paga les conseqüències són els col·lectius més vulnerables.

L'any 2022 la despesa en aquestes partides va representar 155.000 milions. És gairebé una quarta part de la despesa total consolidada del conjunt d'administracions públiques i més de l'11 % del PIB. En un context exigent com ho és el nostre, caracteritzat per l'envelliment de la població, l'augment dels fluxos migratoris i els desafiaments educatius associats al canvi tecnològic, aquesta despesa hauria d'haver guanyat importància amb el temps. Però no ha estat així. En relació amb la despesa del conjunt d'administracions públiques, el pes de la despesa de les CA en els serveis fonamentals s'ha mantingut en els darrers anys gairebé un 1 % per sota del 2009, quan es va dissenyar el sistema actual. El pes de la despesa corrent de l'Administració central, per contra, ha augmentat en dos punts. El model actual ha arribat a una situació de

desequilibri entre els recursos de l'Administració central i els de les CA (l'anomenat desequilibri vertical). Cal corregir-lo.

El sistema de finançament és una peça clau per enfortir la solidaritat entre territoris. Perquè per tal de garantir que tots els ciutadans rebin uns serveis públics bàsics i amb independència del lloc on resideixin, cal acordar els nivells de solidaritat. I aquesta solidaritat la determina el sistema de finançament. Per això, la seva reforma és crucial a l'hora de preservar tant la cohesió social com la territorial. El sistema actual redistribueix gairebé 7.000 milions d'euros entre comunitats. I a aquesta xifra s'hi han de sumar 23.000 milions que aporta l'Administració central en transferències addicionals. El volum de recursos que es redistribueixen és molt elevat. En canvi, la cohesió social i territorial que s'assoleix és limitada, ja que el sistema és poc transparent i els criteris de redistribució són discutibles.

El sistema de finançament autonòmic també vertebrava el país políticament. És desitjable que gaudeixi d'un ampli consens social i territorial per evitar que sigui focus permanent d'un conflicte polític que també té implicacions econòmiques. L'energia que es malgasta en la confrontació territorial desvia l'atenció i no permet centrar-se en els grans desafiaments i els reptes del país. El nou model de finançament ha de servir per reenfocar el debat polític, reforçar el teixit productiu i la cohesió social.

Una reforma clau per a Catalunya

Des de Catalunya fa anys que es reclama una millora del sistema de finançament. Cal dotar la Generalitat dels recursos adequats per fer front als reptes que el país té plantejats i que amb el pas del temps encara s'han fet més exigents. Si fa una dècada la reforma era necessària, avui és imprescindible. Així mateix, el Govern de la Generalitat ha expressat en múltiples ocasions, independentment del partit que la liderava i sempre amb un suport que ha superat àmpliament la majoria parlamentària, la voluntat de reforçar els mecanismes d'autogovern. El sistema de finançament n'és la pedra angular.

Si el que es va pactar a l'acord d'investidura es duu a terme, l'augment de recursos de què disposarà la Generalitat serà substancial i caldrà valorar bé a quines finalitats es destinen. La pressió per reforçar els serveis públics bàsics és elevada. Com també ho és per augmentar la capacitat de creixement del país. Ambdós fronts són imprescindibles per encarar els reptes que acumula el país. Com ja ha apuntat el Cercle d'Economia moltes vegades, el creixement de la productivitat de l'economia catalana ha anat perdent pistonada les darreres dècades. Aquest és el principal motiu de pèrdua de pes en relació amb les economies més punteres d'Europa. Recuperar el terreny perdut també és clau per poder sostenir l'estat del benestar en el futur. Si l'acord d'investidura final-

ment s'implementa i els recursos en mans de la Generalitat de Catalunya s'incrementen de forma substancial, caldrà actuar amb serenor i trobar un equilibri adequat entre els diferents àmbits de despesa.

El reforç de l'Agència Tributària de Catalunya, essencial per avançar en l'autogovern

El reforç de les responsabilitats de l'Agència Tributària de Catalunya (ATC) és un element central de l'acord d'investidura entre el PSC i ERC. L'objectiu és que l'organisme passi a gestionar, recaptar, liquidar i inspeccionar tots els impostos suportats a Catalunya, excepte els de naturalesa local. L'acord preveu prendre les mesures necessàries perquè durant l'any 2026 l'IRPF es gestioni plenament des de l'ATC.

Si ens atenim als principis d'eficiència i d'eficàcia, segurament seria preferible que una única agència centralitzés la gestió de tots els impostos. Tanmateix, la mida de l'economia catalana és prou gran perquè el desaprofitament de les economies d'escala sigui limitat. Així mateix, si els recursos dels quals es dota l'ATC són els adequats, i si es troba un mecanisme institucional que asseguri una bona coordinació amb l'Agència Estatal d'Administració Tributària (AEAT), la pèrdua d'eficàcia hauria de ser negligible. L'experiència d'altres països, en els quals coexisteixen agències tributàries regionals i estatals que mantenen una excel·lent relació entre si i una excel·lent capacitat d'execució, ens permet ser optimistes. Si el disseny institucional és l'adequat i l'actitud dels diferents agents implicats, també, ni l'eficiència ni l'eficàcia en sortiran perjudicades.

La nota d'opinió que el Cercle d'Economia va publicar l'any 2018 ja apel·lava al fet que l'ATC assumís més responsabilitats i insistia en la importància de definir un mecanisme institucional que assegurés una bona coordinació amb l'AEAT. En aquest sentit, el perímetre de les noves responsabilitats en gestió, recaptació, liquidació i inspecció que assumeixi l'ATC s'haurà de definir amb precisió per evitar malentesos entre administracions. D'altra banda, l'ATC s'haurà de dotar dels recursos adequats per poder dur a terme les noves responsabilitats, com a mínim, amb el mateix nivell d'excel·lència que el mostrat fins ara per l'AEAT. Actualment, a l'ATC hi treballen menys de mil persones, mentre que la delegació de l'AEAT a Catalunya compta amb més de quatre mil professionals. El canvi de recursos que haurà d'experimentar l'ATC és substancial i, per tant, caldrà buscar fórmules que assegurin una transició ordenada i sense riscos. No és la primera vegada que una redefinició de competències entre administracions s'associa a un important repte d'aquestes característiques. L'èxit amb què s'han dut a terme processos similars en el passat ens permet tenir confiança que aquest també s'executarà de manera exemplar.

Per reforçar la coordinació entre les diferents agències tributàries, caldrà encertar en la fórmula de governança de la nova ATC. La naturalesa de la institució, reforçada per les noves responsabilitats si l'acord es duu a terme, fa que sigui la Generalitat de Catalunya qui ha de tenir la clau de la seva governança. Així també ho especifica l'acord d'investidura. A la vegada, per facilitar-ne la coordinació amb l'AEAT, és desitjable la presència de representants de l'Administració

central (AC) en els òrgans de govern de la institució. I també és important que hi hagi mecanismes automàtics de liquidació entre la Generalitat i l'AC dels recursos recaptats d'acord amb els compromisos assolits a fi d'evitar possibles situacions de discrecionalitat.

Un altre element imprescindible per reforçar la coordinació és la concreció d'un protocol de gestió i compartició de la informació tributària entre administracions. El reforç de les competències de l'ATC no pot, en cap cas, augmentar-ne la fragmentació. Això reduiria l'eficàcia de les diferents agències. De fet, en aquest sentit, el marge de millora és ampli. Actualment, la informació de què disposa l'AEAT és molt superior a la de les agències subcentrals, i els mecanismes de compartició són poc eficients. Les millores que s'hauran de produir en el context d'aquest traspàs de competències haurien de servir de font d'inspiració per millorar el conjunt del sistema tributari espanyol. En el context tecnològic actual, només la manca de voluntat política pot explicar les dificultats en la compartició d'informació entre administracions. Des d'un punt de vista tècnic, no hi ha cap impediment per fer-ho.

Així, en contra del que diuen algunes veus, en cap cas l'Estat desapareixeria de Catalunya, ja que mantindria capacitat normativa sobre els tributs suportats a Catalunya. Tot i això, seria desitjable que Catalunya disposés d'una capacitat normativa més ampla que permetés impulsar el teixit productiu del país. D'altra banda, aquest disseny institucional permetria a la Generalitat fer un pas endavant en la seva capacitat d'autogovern, podria disposar dels recursos de forma directa i immediata, sense negociar-ho amb tercers, i s'eliminarà

l'ineficient sistema de bestretes actual, amb les liquidacions a dos anys vista, que tants problemes ha causat els darrers anys. Es reforçaria també la responsabilitat fiscal, ja que hi hauria una millor correspondència entre les responsabilitats de despesa i d'ingressos. Els ciutadans podrien dur a terme un millor control de com es desenvolupa la despesa, cosa que reforçaria els incentius de l'administració per millorar-ne l'eficiència.

Distribució de recursos entre la Generalitat i l'Administració central: un model federal com a solució

Un altre element central de l'acord és el mecanisme que ha de determinar la distribució de recursos entre la Generalitat i l'Administració central. Concretament, l'acord especifica que «l'aportació catalana a les finances de l'Estat s'establirà a través d'un percentatge de participació en els tributs». El marge per interpretar aquest àmbit de l'acord és ampli.

Com es calcularà la despesa que l'Administració central realitza fora de Catalunya, però de la qual indirectament es beneficien els catalans? Quan es disposarà d'aquest càlcul? Serà possible dissenyar un mecanisme de liquidació que compensi els desajustos que es produiran? Si s'avança en aquesta direcció, caldrà fer un esforç per dissenyar un mecanisme que sigui difícil de qüestionar. Si no s'aconsegueix, aquest àmbit es convertirà ràpidament en la nova font de malentesos i de conflicte entre administracions.

Una possible manera de dur-lo a terme podria ser

mitjançant el càlcul del cost dels serveis que l'Estat presta a Catalunya cada any i, a partir d'aquí, assignar un percentatge dels tributs corresponent a l'Administració central que permeti obtenir els recursos estimats, o establir una quota de recursos a transferir, una opció segurament menys complexa i més fàcil d'implementar, i propera al model vigent al País Basc i Navarra. Aquests mecanismes respondrien a l'esperit de l'acord i eliminarien el desequilibri creixent entre els recursos que recapta l'Administració central i els recursos de què disposa directament la Generalitat a través dels tributs cedits. Però caldrà filar prim i definir un mecanisme que sigui al mateix temps rigorós, detallat, transparent i flexible. Així mateix, s'hauria de definir la recurrència amb la qual s'haurà d'actualitzar per reflectir possibles canvis en les despeses de les diferents administracions. Atesa la magnitud del repte, i per evitar que s'acabi convertint en la nova font de conflicte polític, seria desitjable establir un comitè d'experts independent, de reconegut prestigi i voluntat constructiva, que el validi.

Una alternativa, en consonància amb allò que el Cercle d'Economia va proposar a la nota d'opinió publicada l'any 2018, seria que la Generalitat i l'Administració central compartissin les bases fiscals, de manera que poguessin ser gravades simultàniament per totes dues administracions. En aquest sistema, per exemple, hi hauria l'IRPF de l'AC i l'IRPF de la Generalitat de Catalunya. Ambdues administracions tindrien les mateixes capacitats normatives sobre aquest tribut. La pressió tributària no augmentaria necessàriament, sinó que quedaria directament repartida entre les dues administracions. Aquest sistema és

el que hi ha actualment a països com els EUA i el Canadà, i acabaria amb els problemes de suficiència financera, ja que cada administració fixaria la pressió fiscal d'acord amb les seves necessitats de despesa, però seria més robust i eficaç. A més, no seria necessari actualitzar de forma recurrent el percentatge de la recaptació obtinguda que correspon a cada administració. Però, sobretot, incentivaria una assignació eficient i una gestió responsable dels recursos, ja que es podrien identificar millor les prioritats de cada govern i el cost al qual es proveeixen els serveis públics.

El model proposat a l'acord d'investidura és molt diferent del que regeix la distribució de recursos entre l'AC i les administracions forals del País Basc i Navarra. L'anomenat «cupo» basc limita la solidaritat a l'exigu Fons de Compensació Interterritorial i és poc transparent, cosa que genera tot tipus de suspicàcies sobre les bases en què es fonamenta. El mecanisme de distribució de recursos entre administracions que es planteja per a Catalunya és transparent i just. A més, el sistema es complementarà amb un mecanisme de solidaritat amb la resta de CA, tal com s'explica a continuació.

El mecanisme de solidaritat ha de ser transparent, eficaç i just

L'acord d'investidura també especifica que «la Generalitat de Catalunya ha de seguir contribuint a la solidaritat amb les altres comunitats autònomes a fi que els serveis prestats pels diferents governs autonòmics als seus ciutadans puguin assolir nivells similars, sempre que duguin a terme un esforç fiscal també

similar», i afegeix que «la solidaritat ha d'estar limitada pel principi d'ordinalitat».

La defensa de la solidaritat, que demostra la voluntat constructiva tant en el marc català com l'espanyol, és compartida pel Govern de la Generalitat i per les institucions representatives de la societat civil. No és cap novetat. Hi ha veus que des de fora de Catalunya, per desconeixement o per mala fe, qüestionen amb insistència aquesta voluntat. Cal recordar un cop més que no es posa en dubte, ans al contrari.

Conceptualment, el que tindria més sentit és que aquesta solidaritat s'articulés des de l'Administració central, que és qui asseguraria que totes les CA disposessin dels recursos necessaris per finançar el nivell bàsic acordat per a les prestacions socials fonamentals. Això evitaria que la igualació horitzontal fos percebuda -i funcionés, en part- com un joc de suma zero, segons el qual allò que guanya una CA va en contra de les altres. El consens entorn del bon funcionament del sistema en sortiria reforçat.

De totes maneres, atès que el mecanisme de solidaritat s'articula en gran part entre territoris, és important que respongui a aquestes tres característiques:

- Ha de ser transparent, per evitar que el sistema de finançament sigui font de confusió, cosa que només porta a una confrontació política estèril. Si el mecanisme que distribueix els recursos és conegut i compartit, es farà palès que a Espanya no hi ha ciutadans de primera i de segona. Si el mecanisme

de solidaritat és transparent, i queda clar qui aporta i qui rep, els estigmes se superaran.

- Ha de ser eficaç, i procurar que la utilització dels recursos respongui als objectius que el mecanisme de solidaritat persegueix. Així, tots els ciutadans, amb independència del lloc on resideixin, podran accedir als serveis públics bàsics amb la mateixa pressió tributària.

- Ha de ser just, perquè les regions amb més recursos per capita, que són les que més han d'aportar, en cap cas han d'acabar disposant de menys recursos per capita que les que en reben. La limitació de la solidaritat al manteniment del principi d'ordinalitat en cap cas pressuposa que es deixi d'aportar recursos a la resta de CA. Les CA amb més recursos per habitant han de seguir ajudant la resta de CA, de tal manera que les diferències entre les unes i les altres es redueixin. El que no pot passar és que s'acabin invertint els papers, i que després d'aplicar el mecanisme de solidaritat, aquelles que inicialment tenien més recursos per habitant en tinguin menys que les més desfavorides, que és el que succeeix amb el model actual. Per exemple, l'any 2022, les tres comunitats amb més recursos per habitant, abans d'aplicar els mecanismes de solidaritat, eren Madrid, les illes Balears i Catalunya. Un cop aplicats els diferents fons de solidaritat, passaven a situar-se en les posicions 11, 9 i 10, respectivament.

Una reforma clau per a Espanya

No és la primera vegada que l'ambició reformadora provinent de Catalunya actua com a motor de canvi del conjunt d'Espanya. En el passat, això ha permès assolir fites que semblaven inabastables. Cal recuperar aquest esperit. S'han de tornar a escoltar les veus provinents de tot el territori. Cal reformar el conjunt del sistema de finançament autonòmic.

Hi ha un ampli consens al voltant dels elements del model actual que és imprescindible reformar

La reforma del sistema de finançament autonòmic fa anys que es reclama. Hi ha un ampli consens en el fet que cal simplificar el model actual i fer-lo més transparent, revisant les fórmules de càlcul que determinen la solidaritat entre regions, i cal millorar la correspondència entre les responsabilitats de despesa i d'ingressos. També cal eliminar els problemes de suficiència financera de les CA. La tresoreria de les CA es nodreix de les bestretes que proveeix l'Administració central a partir de les seves projeccions de recaptació, que a posteriori s'han de revisar i, en alguns casos, corregir de manera notable al cap de dos anys. Això genera situacions d'insuficiència financera, atès que els recursos que les CA obtenen dels tributs que estan sota la seva gestió són insuficients i especialment sensibles al cicle econòmic. En canvi, les seves responsabilitats de despesa tenen

molta inèrcia. A més, pràcticament cada any la liquidació de les bestretes entre el Govern central i les comunitats és positiva, fet que assenyala que quan l'Administració central fa els pagaments anticipats per proveir dels recursos les comunitats, tendeix a infraestimar-ne la recaptació.

El sistema vigent i caducat presenta un important desequilibri vertical. Les CA són responsables d'un terç de la despesa pública consolidada a Espanya, però només disposen del 20 % dels ingressos públics consolidats (abans de les transferències entre administracions). Durant el període 2012-2022, els ingressos estatals van augmentar un 89 %; en canvi, els de les CA van créixer un 40 % en un context de necessitats de despesa creixents en els seus àmbits de responsabilitat per la crisi financera, la demografia i la pandèmia. En concret, la diferència entre els recursos en mans de l'Estat i de les CA va augmentar en gairebé 20.000 milions d'euros entre els anys 2012 i 2022.

Una reforma que reforci les finances de les comunitats autònomes

El nou model ha de proveir de més recursos el conjunt de les CA. Una manera d'assolir-ho, d'acord amb la proposta que el Cercle va fer l'any 2018, és que totes les CA que ho desitgin, i que disposin dels mitjans necessaris, comparteixin les bases fiscals amb l'Administració central. Alternativament, o com a pas previ a aquesta reforma més profunda, caldria augmentar de forma substancial els tributs cedit. L'Administració central hauria de continuar disposant dels recursos suficients per prestar els serveis que proveeix al

conjunt de ciutadans. Però, d'acord amb el que es reclama des de Catalunya, totes les CA haurien de disposar directament de suficients recursos per fer front a les seves despeses, sense dependre de les transferències de l'Administració central.

Un altre element que ajudarà a reforçar la posició financera de les administracions autonòmiques és la condonació del seu deute. En gran part, l'augment del deute autonòmic dels darrers anys no és degut a una política fiscal desencertada de les comunitats, tot i que l'eficiència en la gestió de la despesa podria millorar en molts casos, sinó a les disfuncions que presenta l'actual sistema de finançament. El deute autonòmic va passar del 6 % del PIB el 2007 al 24,9 % el 2016 i al 22,2 % el 2023. En aquest sentit, la proposta de condonació parcial del deute de les CA que ha realitzat el Govern central els ajudarà a reduir les despeses financeres, reduirà la dependència del finançament del qual els proveeix l'Administració central i també els facilitarà el retorn a les fonts de finançament que se'ls van tancar durant la crisi financera.

Hauria estat preferible que la condonació del deute s'hagués fet d'acord amb una estimació rigorosa de l'infrafinançament de cada CA, com han fet Antoni Zabalza o l'Institut Valencià d'Investigacions Econòmiques, entre d'altres. En alguns casos, com els de Catalunya i la Comunitat Valenciana, això hauria mostrat que la condonació del deute que es planteja només compensa parcialment l'infrafinançament acumulat els darrers anys. La fórmula general que s'ha aplicat per decidir la condonació del deute de cada CA és arbitrària: la diferència en l'augment del

deute autonòmic que es produeix entre 2010 i 2013, i entre 2020 i 2023, no és una referència de l'infrafinançament de cada CA. A més, hauria estat preferible lligar la condonació del deute a l'aprovació d'un nou model de finançament que resolgui els problemes de suficiència financera. Així quedaria clar que la condonació del deute és una mesura excepcional, i que en el futur no es tornarà a produir.

Hi ha dos aspectes més que planteja l'acord d'investidura que seria bo conjugar amb una reforma més àmplia del sistema. En primer lloc, l'assumpció de més responsabilitats per part de les agències tributàries autonòmiques. Passats gairebé cinquanta anys de democràcia, indissociable de la institucionalització de l'estat autonòmic, el conjunt d'institucions que conformen l'Estat, i que van més enllà de les presents a Madrid, han madurat i han demostrat funcionar raonablement bé. El pas que ara cal fer s'ha de veure com una evolució natural de la maduresa del sistema. Així, és desitjable que el nou sistema de finançament obri la porta a totes les comunitats que ho desitgin per desenvolupar una agència tributària pròpia i recaptar els impostos l'any corrent. Això les obligaria a planificar adequadament la seva tresoreria, amb els avantatges i riscos que això comporta. Alternativament, podrien mantenir-se en el règim actual, en què l'Estat els avança una bestreta, i al cap de dos anys es liquida d'acord amb l'evolució final de la recaptació.

Finalment, la reforma del sistema ha de ser una oportunitat per articular una contribució solidària entre regions que sigui transparent, justa i que acabi amb la utilització actual de la solidaritat amb fins electoralistes.

Hi ha un ampli consens en el fet que s'ha de garantir que tots els ciutadans, independentment d'on es trobin, puguin accedir a uns serveis públics bàsics de qualitat. Aquest és l'objectiu que ha de perseguir el mecanisme, i s'ha de poder assolir amb l'aplicació d'una única regla que redueixi considerablement les diferències de recursos de què disposen les administracions regionals per fer front a les necessitats dels seus habitants. Aquesta regla ha de tenir com a variable de referència els recursos per habitant de què disposa cada CA. És important no introduir altres consideracions que facin el càlcul més complex i més opac i que, en última instància, facilitin que els interessos particulars es posin per sobre de l'equitat del conjunt del sistema. Si, com en el model actual, es prefereix dur a terme un càlcul que s'ajusti millor a les necessitats de despesa de cada CA d'acord amb les seves característiques, la variable de referència ha de ser el diferent cost de provisió dels serveis a cada territori. Aquest cost no només depèn de la dispersió, insularitat o estructura demogràfica, sinó sobretot del cost de la vida a cada comunitat. Aquest últim factor, de manera inexplicable i injusta, no es té en compte actualment.

Així mateix, cal eliminar del sistema de règim comú els Fons de Sufficiència i de Convergència, que no responen a criteris d'equitat. De fet, atès que amb el nou sistema els problemes de suficiència financera de les CA haurien de quedar resolts, no seria necessària la participació de l'Administració central en els fons de solidaritat regionals. Aquest nou sistema també permetria visibilitzar de forma clara qui aporta i qui rep, cosa que també reforçaria la responsabilitat fiscal.

La reforma del sistema, tal com s'està plantejant, permetria reduir les diferències en els recursos disponibles sense alterar-ne l'ordinalitat. A més, en la mesura que sigui possible, la nova regla de solidaritat s'hauria d'implementar sense que cap CA perdés recursos respecte de la situació actual. Si es fa així, la CA que en sortiria més beneficiada és la que actualment està més penalitzada, la Comunitat Valenciana, que, malgrat disposar inicialment d'uns recursos per habitant per damunt de la mitjana, un cop s'apliquen els mecanismes de solidaritat, acaba a la cua. Així, si es preserva l'ordinalitat sense que cap CA hi perdi, els recursos a mans de la Comunitat Valenciana haurien d'augmentar entre un 3,4 % i un 4,0 % del seu PIB. En el cas de Catalunya i les Illes Balears, l'augment de recursos s'hauria de situar entre el 2,5 % i el 3,0 % del seu PIB. Com a referència, en el cas de Catalunya això suposaria un augment del pressupost de la Generalitat d'entre el 17 % i el 20 %.

La reforma del sistema de finançament autonòmic ha d'anar lligada a una millora de l'eficiència de l'administració pública

La magnitud d'aquestes xifres mostra, d'una banda, la injustícia del model actual; i, de l'altra, que reparar-lo no és una tasca senzilla. L'augment de recursos haurà de ser substancial i caldrà buscar fórmules que en minimitzin l'impacte en les finances públiques. La transició al nou sistema haurà de ser gradual, tot i que seria desitjable que no s'estengui en el temps. La definició d'un calendari, amb fites concretes i una data límit, serà imprescindible. La reforma del sistema de finançament també ha de ser una oportunitat, o

un mecanisme, per millorar l'eficiència de les administracions públiques i, especialment, una reducció de la despesa corrent. Les ràpides millores tecnològiques s'han de traduir en una millora de l'eficàcia de les tasques administratives i, en definitiva, en una reducció de la burocràcia.

El cas de la Comunitat de Madrid mereix una menció especial. La reforma del sistema de finançament també hauria de servir per reconèixer la responsabilitat d'aquesta regió com a capital d'Espanya i els beneficis que obté per la concentració d'activitat econòmica que el model institucional actual hi genera, com ha documentat a fons l'Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE). La Comunitat de Madrid es beneficia d'una concentració desproporcionada de l'ocupació pública estatal. A part dels diferents ministeris, a la capital també s'hi centralitzen les seus de moltes altres entitats dependents de l'Administració central que podrien ser ubicades arreu. A això s'hi suma un biaix significatiu i crònic en la contractació pública a favor de les empreses amb seu a Madrid i la concentració d'infraestructures estratègiques. Si la distribució de l'ocupació pública, la contractació i les infraestructures es dugués a terme de manera harmònica arreu del territori, com va reclamar el Cercle ja fa gairebé vint-i-cinc anys, l'activitat econòmica de la CA de Madrid seria inferior, però la cohesió territorial, econòmica i social d'Espanya en sortiria enfortida.

Mentre això no sigui així, la solidaritat de la CA de Madrid amb la resta del territori s'ha de reforçar. El sistema actual, atès que no reconeix aquest avantatge,

afavoreix el drenatge de recursos d'aquesta CA de la resta d'Espanya. Aquest fet s'ha accentuat amb la intensificació de la competència fiscal impulsada per aquesta comunitat, que atrau població i activitat econòmica de les comunitats que l'envolten, i, per tant, exacerba la desigualtat territorial i perjudica el conjunt d'Espanya.

Una reforma inajornable

Després de més d'una dècada en la qual l'autogovern semblava haver quedat en suspensió, la política catalana s'està reactivant. Aquest canvi de paradigma s'està produint gràcies a tots els partits que estan participant en negociacions a diversos nivells, tant al Parlament de Catalunya com al Congrés dels Diputats. El nou cicle polític necessita un nou model de finançament. Els acords signats han generat grans expectatives. Sembla que ha arribat l'hora de resoldre els desequilibris territorials que han condicionat, condicionen i condicionaran la governabilitat espanyola. Hi són i reapareixeran si no s'aborden amb l'afany d'evitar conflictes institucionals estèrils, crisis territorials en les quals perdem tots i la pèrdua d'oportunitats i de desenvolupament que necessitem per millorar la productivitat del país.

L'actual conjuntura, doncs, cal llegir-la com una gran oportunitat, esperada durant molt de temps, per abordar els desequilibris territorials des d'una col·laboració constructiva entre administracions. Seria un

greu error no aprofitar-la. La frustració de les expectatives generades es convertiria en un nou motor de desafecció.

El fil roig de la política catalana ha estat gairebé sempre la modernització d'Espanya. Ara també. Amb la reforma que es proposa, impulsada des de Catalunya, no hi ha de perdre ningú. És a partir d'aquesta constatació que els actors polítics, amb l'assessorament dels experts, han de fer propostes assumint que la reforma té com a prioritat la millora de l'estat del benestar i que serà millor si compta amb el màxim consens possible. Ens hi juguem l'estabilitat del país.

Al llarg de la nota hem reiterat que el sistema de finançament autonòmic defineix un model de país. Aviat es commemorarà mig segle de l'inici de l'Espanya democràtica que ha prosperat gràcies a la seva transformació en un estat autonòmic. El recorregut, que no pot patrimonialitzar ningú perquè és de tots, ha estat prou reeixit i el model està prou consolidat perquè es pugui fer un pas endavant per fer-lo més eficient i robust. La inajornable reforma del model de finançament autonòmic és la pedra de toc de la nova etapa.

