



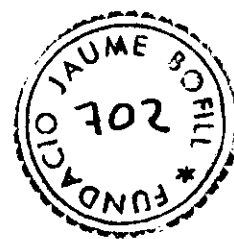
Arxiu històric FUNDACIÓ JAUME BOFILL

Finançament autonòmic

Joan Josep Folchi i Bonafonte

FEBRER 1992

FUNDACIÓ
Fundació
JAUME
Jaume
BOFILL
Bofill



FINANÇAMENT AUTONOMIC

I.- UN PROBLEMA DE SEMPRES

El problema del finançament autonòmic ha estat, fins hores d'ara, un dels temes prioritaris de tots els governs de la Generalitat i temo que segueixi essent-ho en el futur. En aquest sentit és un problema amb el que hem après de conviure-hi.

El petit avantatge que això comporta és que a l'hora de preparar aquesta xerrada només m'ha calgut desempolsinar els meus antics papers de la passada legislatura. Substancialment els temes de debat segueixen éssent els mateixos.

L'inconvenient de seguir avui discutint un model de finançament autonòmic adient és que amb això fem paleses les mancances de tot el model autonòmic i això perquè NO EXISTEIX AUTONOMIA POLITICA SENSE AUTONOMIA FINANCERA.

2.- ELS GRANS CONDICIONANTS.

Els grans condicionants de l'actual sistema de finançament és que proporciona un nivell insuficient d'AUTONOMIA TANT D'INGRESSOS COM DE DESPESES.

A) Autonomia d'ingressos.

Som una Hisenda derivada àdhuc en més gran mesura que les Corporacions Locals. Els ingressos fiscals de la Hisenda de la Generalitat es mouen al voltant del 15 % incloent-hi com partida principal els impostos cedits sobre els que no tenim capacitat legislativa sinò senzillament recaptatòria. Més del 80 % dels nostres ingressos no financers procedeixen de transferències via pressupostos generals de l'Estat.

B) Autonomia de despesa.

El segon problema, en certa manera derivat del primer, és que les subvencions vénen en gran mesura condicionades. La seva aplicació està predecidida en el moment en què es produeix la transferència, sense que el nostre Govern faci cap altra funció que la de "pagador". Tres quartes parts de les transferències que rebem, incloses totes les destinades a Seguretat Social (35 % el 1989), les canalitzades a Corporacions Locals (16 % el 1989) i les anomenades de gestió autonòmica (8,6 % el 1989), ténen un destí predeterminat.

Per tal que no se'ns acusi de dramatitzar aquesta situació deixeu-me dir-vos que la situació ha millorat sensiblement des de la implantació de l'anomenat sistema definitiu de finançament. Fins el 1988 la situació era molt pitjor.

C) En tercer lloc, contemplat globament el sistema de finançament autonòmic, presenta una característica més que mereix destacar i és el fet que les Comunitats Autònomes amb un mateix nivell competencial reben finançament molt diferent. Fins i tot prescindint de les Comunitats acollides al règim de concert foral, el sistema perjudica a Catalunya i prima a Andalusia, Canàries i Galícia.

3.- LA SUMA GLOBAL A REPARTIR.

Sembla obvi que un nou sistema de finançament ha de resoldre els tres problemes apuntats, però tornariem a fracassar i a deixar el problema pendent de solució si no introduïm un quart tema que és la decisió sobre el volum final de recursos financers que volem posar a disposició de les Comunitats Autònomes i concretament de Catalunya.

El que vull dir és que, en última instància, al darrera del problema de la revisió del nou sistema de finançament, hi ha un problema de diners o, més gràficament, de repartició del pastís.

Podem, i probablement estem obligats a plantejar aquesta qüestió sobre bases tècniques, però no hem d'enganyar-nos, els problemes de diners són sempre polítics i, en darrer terme, són problemes de poder.

Tècnicament és possible de quantificar el que podriem

anomenar la Despesa Autònoma Agregada i assignar-la a cada Comunitat Autònoma en funció d'un coeficient de població o qualsevol altre. Res no avançarem si limitem la nostra argumentació al terreny tècnic.

4.- DINERS PER A QUE ?

En efecte, els recursos financers no són una finalitat en sí mateixos, sinò mitjans per a assolir finalitats i objectius polítics. Si es parteix de considerar que l'Estat és capaç de fer-ho tot, respon de tot i és obligat a tot, les Autonomies no seran altra cosa que Administracions residuals amb necessitats financeres també residuals.

El model autonòmic que estem construïnt de fet, suposa configurar l'autonomia com una Administració territorial descentralitzada, la única diferència destacable de la qual, pel que fa a les antigues i actuals delegacions provincials, té relació amb els anomenats factors diferencials : llengua, policia autonòmica i un etc. molt curt.

Hi ha, no obstant, una visió profundament diferent del que són i de què han d'ésser les autonomies. Una visió que sintetitzava el President de la Generalitat en el marc de l'únic debat monogràfic sobre l'Estatut d'Autonomia que ha celebrat fins avui el Parlament de Catalunya. El 1987 el President sintetitzava en 12 punts la nostra visió del fet autonòmic inloent-

hi la possibilitat de fer UNA POLITICA ECONOMICA PROPIA.

Crec que reclamar el dret de fer una política econòmica pròpia no suposa entrar en conflicte amb Brussel·les, ni tan sols, ara com ara, suposa discutir amb Madrid el control dels mecanismes de política monetària, financera o fiscal a mans del Govern central. Suposa, d'antuvi i decididament, capacitat de incidir en allò que els economistes anomenen polítiques d'oferta.

Com és natural l'una i l'altra concepció de l'Autonomia ténen importants conseqüències financeres. Concebre la Generalitat com un subjecte actiu en matèria econòmica faculta per a discutir amb més força sobre el volum de recursos financers. El problema és doncs com argumentar la capacitat o, fins i tot, la necessitat de que els instruments i la iniciativa, pel que fa a la política d'oferta, passin a les entitats subestatal i, en concret, a la Generalitat.

5.- MAI NO PASSA RES.

Els esdeveniments que aquests dies trasbalsen el Mapa d'Europa poden proporcionar-nos alguns arguments on basar la nostra tesi.

D'antuvi, hem de començar per a contestar tot un corrent d'opinió que tendeix a presentar la nova situació com una simple conseqüència d'un cúmul d'irracionalitats, atavismes,

prejudicis racials i, en darrera intància, com reflex singular de la crisi d'un Estat Imperial (URSS) o d'un Estat Mosaic (Iugoslàvia). Això és gairebé tant com intentar d'explicar una realitat negant-la, actitud no per absurda menys estesa.

Personalment, parteixo de la consideració que aquest corrent d'opinió es limita a destacar les anècdotes, ordenades o interpretades per regla general tendenciosament, i ignorar que assistim a un fenomen de més envergadura.

Si ens remuntem a l'origen i anem a l'arrel veurem que, en economia, allò que es demana a l'Estat Modern és una tasca d'ordenació del mercat i una acció de foment de l'economia, d'ordenació dels recursos productius.

Doncs bé, no crec ser dogmàtic ni apriorista si afirmo que aquesta concepció de l'Estat com garant del mercat i motor del desenvolupament econòmic, és avui en crisi. El mercat estatal s'ha fet petit i a ningú no estranya ja que cedeixi competència o, fins i tot, parcel·les de sobirania a estructures supraestats que vetllin per l'establiment i recte funcionament d'un mercat més ample. Brussel·les té ja amples competències de regulació de mercat i en poc temps disposarà dels instruments necessaris per a desenvolupar polítiques de demanda. Tot això ha comportat importants transferències verticals i cap amunt tant de competències com de recursos financers.

6.- ELS FACTORS DE DESENVOLUPAMENT ECONOMIC.

Ningú no discuteix que el mercat no és ja una responsabilitat de l'Estat , ben pocs perceben que tampoc la tasca de foment del desenvolupament econòmic és ja la seva responsabilitat exclusiva.

En aquesta matèria, el pensament econòmic ha patit una important evolució durant aquest segle. Inicialment els científics de l'economia pensàren que els factors determinants del creixement econòmic, eren de base física : el clima, la dotació de recursos naturals, la proximitat geogràfica als grans mercats, han estat destacats per diverses escoles de pensament. Tot això, avui, ja és oblidat i es tendeix a posar l'accent en els recursos humans i en la capacitat d'organitzar els recursos de producció.

Això explica que un mateix paquet de mesures d'impuls pugui provocar respostes diferents a "regions" diferents, precisament degut a la "formació" de la seva població, la seva "capacitat d'iniciativa" i en definitiva el seu "dinamisme". Tot això determina la seva capacitat per a donar una resposta al repte de la competitivitat i, en darrera instància, la seva capacitat d'impuls i desenvolupament econòmic.

Allò "irracional" i en conseqüència allò "reaccionari" és plantejar la política de foment econòmic i/o la política d'oferta en el marc estatal, prescindint de la diferent realitat dels territoris

que pugui englobar un Estat. Allò "racional" és acceptar l'evidència de que Eslovènia no necessita la mateixa política que Macedònia, Lituània la mateixa que Geòrgia, Catalunya la mateixa que Estremadura o les regions del Mezzogiorno italià la mateixa que el Piemonte o la Toscana.

Noteu que l'argument no preten pas d'establir conseqüències directament polítiques, en la mesura en què l'economia no "determina" la conducta social i, consegüentment, no necessàriament es dedueix d'allò exposat, la postulació de "independències". Es tracta només de considerar que, de la mateixa manera que l'Estat transfereix cap dalt competències d'ordenació de mercat, transfereixi cap a baix competències d'ordenació de la producció i instruments i recursos per a desenvolupar polítiques d'oferta.

La nostra conclusió és que els Ents subestatals els correspondrà en el futur d'adoptar un paper més actiu en matèria de foment del desenvolupament i en concret, en l'articulació de polítiques d'oferta i que, consegüentment, el volum de recursos financers posats a la seva disposició, ha de créixer per a fer front a aquestes noves responsabilitats.

7.- REFERENCIES CONCRETES AL CAS ESPANYOL.

En definitiva, crec que assistim a un fenomen d'ample abast i que l'onada nacionalista és el reflex d'un moviment de fons

que modificarà sensiblement l'estructura dels Estats. No és, segons la meua opinió, que Catalunya reclami el dret a fer la política econòmica que li convé, és que és obligada a fer-la si vol que aquesta política de millora d'infraestructures, de reordenació de sectors productius i de foment de l'activitat econòmica sigui eficaç.

Un exemple pot ésser esclaridor. Dies enrera assistírem a les manifestacions públiques d'un nou episodi de la crisi del sector Tèxtil. Nombroses veus empresarials han demanat un nou pla de reestructuració del sector. Tanmateix, des del Govern Central el tèxtil és un sector no prioritari si s'el compara amb la siderúrgia, eines mecàniques, automòbil o construcció naval.

Esperem que el Govern Central assumeixi aquesta prioritat o bé posem en marxa els mecanismes que ens permetin de fer-ho des de la Generalitat.

Acceptem que el paper de la Generalitat davant l'afer CATALANA DE GAS, FECSA o LA SEDA DE BARCELONA, per esmentar 3 exemples prou coneguts i actuals, ha de ser tot senzillament de passivitat o bé entenem que cal dotar-la d'instruments que li permetin d'assumir la seva responsabilitat.

Crec que la resposta a totes aquestes qüestions és prou clara i que això legitima que demanem més recursos

financers per Catalunya precisament en nom de la RACIONALITAT ECONOMICA i de la EFICAÇ ASSIGNACIO DE RECURSOS FINANCERS.

8.- ESQUEMA PER A UNA ALTRA SOLUCIO PROVISIONAL.

De les consideracions exposades se'n dedueix que el nou sistema de finançament hauria de reunir tres condicions necessàries : permetre més autonomia d'ingressos, permetre més autonomia de despeses i permetre més igualtat entre les diferents Comunitats Autònomes i una condició addicional ,que considerem condició de suficiència, que és el permetre una major dotació de recursos financers que possibilitin de fer front a les noves responsabilitats que hauran d'assumir tard o d'hora les Comunitats Autònomes.

Es obvi que poden trobar-se diverses solucions tècniques que responguin positivament a aquestes qüestions. De totes, la que em sembla més senzilla i també tècnicament més fonamentada i contrastada per l'experiència, és la cessió de l'IRPF.

Personalment estic defensant aquesta proposta des del 1985 i, en conseqüència, em complau que ara comenci a ésser assumida com base per a la negociació.

No penso que sigui aquesta l'ocasió d'estendre'ns en consideracions jurídiques o tècniques sobre aquesta fórmula i, en qualsevol cas, espero que el Conseller d'Economia pugui ajudar-nos a centrar aquesta qüestió.

Entenc que la meva responsabilitat és més aviat palesar les dificultats a què haurem de fer front en defensar-la.

9.- QUE VOL DIR AVUI LA UNITAT DE MERCAT.

La primera dificultat és de caire tècnic i es fonamenta en la defensa de la unitat de mercat.

En varies ocasions vaig referir-me des de la Tribuna del Parlament al "colonialisme conceptual" que acceptàvem molt sovint a Catalunya. Volia referir-me al fet de que el corrent cultural dominant entre els teòrics de l'economia i de l'organització de l'Estat és, desgraciadament, més centralista que autonomista i que molt sovint nosaltres anem, inconscientment a remolc seu.

Es en aquest context que vull referir-me a la Unitat de Mercat. Es parla de la Unitat de Mercat i del risc que poden suposar les autonomies per la Unitat de Mercat i en fer-ho, es mitifica el concepte. A quin mercat ens volem referir ? A l'espanyol o potser al comunitari ? De fet el "mercat" quan importa vé determinat per la moneda, l'aranzel i com màxim pels

instruments essencials de política monetària i financera. Tots els altres instruments de política econòmica poden, naturalment, incidir en el mercat o en l'equipament productiu, però difícilment poden trencar la unitat de mercat.

El què passa és que per a molta gent qualsevol subvenció i, àdhuc, qualsevol actuació autonòmica "trenquen" la unitat de mercat en la mateixa mesura en què les mateixes actuacions fetes per el Govern Central són irrellevants.

Anys enrera fins i tot la patronal s'afegia amb facilitat a aquest discurs. Avui comencen a ésser més preocupats per l'EFICACIA que per els conceptes quasi metafísics. Hem fet un pas endavant.

10.- L'EFECTE PERVERS DE LA INERCIA.

Un segon problema és que l'Estat sembla resistir-se a perdre pes financer.

Diem que l'Estat es resisteix a perdre pes relatiu i amb això no cerquem personalitzar un enemic exterior en referir-nos a l'Estat, el Govern, la burocràcia o senzillament Madrid.

Ans al contrari, pretenem només d'enfatitzar una característica del procés autonòmic espanyol que entenem el vicia

d'origen i que segueix pesant avui sobre nosaltres. L'Estat transfereix competències, funcionaris i recursos financers a les Comunitats Autònomes però sense desapoderar-se de cap funció, sense renunciar a ésser present a les àrees afectades per molt "exclusives" que siguin les competències autonòmiques.

D'aquesta manera es creen serveis duplicats i entrem en una dialèctica de conflicte permanent entre diverses administracions. Quan aquí ens interessa, es fa difícil de repartir els recursos financers entre vàries administracions que pretenen fer-ho tot simultàniament.

Hem assistit aquests anys al procés de construcció d'una estructura de l'Estat i això ha suposat transferir cents de milers en funcionaris i cents de milers de milions a les Autonomies. La conseqüència obligada era una disminució, al menys relativa, en la dimensió de l'Estat.

No voldria avorrir-vos amb moltes xifres però em sembla obligat de repassar en veu alta l'evolució del pressupost consolidat de l'Estat en el període 1984 a 1992. El volum consolidat de despeses era al 1984 d'uns 10 bilions de pessetes, serà el 1992 de 23,5 bilions de pessetes. En el mateix període el pressupost de les comunitats autònomes ha passat de 1,3 bilions a 5,3 bilions el 1991.

Darrera d'aquesta evolució s'amaguen al menys tres

conductes perverses de l'Estat no prou denunciades per l'oposició en general, ni pels catalans en particular.

PRIMERA.- L'Estat no es desapodera mai de les competències que transfereix i això es tradueix en la creació de noves direccions generals, la contractació de nous funcionaris que venen a substituir els transferits i en el manteniment de dotacions pressupostàries que responen a duplicitats funcionals o de serveis.

Un estudi que vaig encarregar el 1986 al Departament d'Hisenda Pública de la Universitat de Barcelona feu palès que els anys 1983, 84 i 85 existia un excés de despesa per duplicitat de serveis. Tan sols per els Capítols I i II i en els anys considerats, l'excés de despesa es xifrava en 250.000 milions de pessetes.

La persistència d'un Ministeri de Cultura s'ha convertit en un exemple prou conegut de tothom.

SEGONA.- L'Estat continua creixent pel pes de la inèrcia fora de qualsevol programació o decisió racional, i en tot cas de forma que resulta incompatible a llarg termini amb el manteniment de l'Estat de les Autonomies.

Des del 1982 al 1991 el nombre de funcionaris transferits a les autonomies ha passat de 45.000 a 565.000, segons dades del Ministeri per a les Administracions Territorials.

Pot ésser difícil de creure però avui el nombre de funcionaris estatals segueix éssent al voltant d'un milió. El mateix que abans de començar el procés de transferències.

TERCERA.- L'Estat no acudeix a mecanismes de coordinació, ni intenta fixar un marc per a les diferents polítiques sectorials. Tot senzillament segueix disposant de bona part dels recursos transferits, com si aquests continuessin en mans de Delegacions Territorials desconcentrades.

Les subvencions del Ministeri d'Agricultura són també aquí un exemple prou conegut.

La meva conclusió respecte a aquest punt és que mentre no trenquem el factor d'inèrcia en el creixement de l'Estat, no podrem solucionar racionalment el problema del finançament autonòmic. L'Estat necessita tots els recursos per tal de finançar el seu creixement.

Una segona conclusió és que trobo a l'Administració catalana massa passiva pel que fa a aquesta qüestió. No he trobat un estudi que segueixi l'evolució de l'Administració de l'Estat, ministeri per ministeri en paral·lel al procés de transferències, ni tampoc s'ha fet cap intent, que jo conegui, per tal de determinar el volum de serveis duplicats.

11.- REFLEXES DEFENSIUS.

No seria realista si deixés de referir-me a un altre factor que sens dubte dificultarà el procés negociador que ara mantenim. Es tracta de l'existència d'un fort reflex defensiu que afecta tant a les estructures estatals com a les forces polítiques i socials que els donen suport. Certament, aquest reflex defensiu ha existit sempre, però em sembla que aquests mesos s'ha intensificat com resposta al renascut moviment nacionalista a escala europea.

Ens hem cansat de sentir que Catalunya no és Lituània, però es dona el cas que a nivell d'Estat molta gent sembla que no s'ho acabi de creure o que, en tot cas, tanquin files ara més que mai, en defensa de l'ordre establert.

Manifestacions d'aquest exacerbat reflex defensiu són, al meu entendre, la recent polèmica sobre les denominacions oficials de Lleida i Girona o, la més transcendent, provocada entre representants del Govern Central i del PSC al voltant de la possible cessió de l'IRPF.

En definitiva, davant dels factors de racionalitat econòmica i d'eficàcia organitzativa que posen en crisi una determinada concepció de l'Estat, assistim a una reacció gairebé visceral dels que ja podem qualificar com defensors de "l'Ancien Régime".

12.- CONCLUSIONS.

Intentaré de fer unes conclusions en forma de TESIS :

1a. TESI : En els propers anys les responsabilitats econòmiques dels entes subestats creixeran en la mesura en què se'ls reclami més protagonisme en la instrumentació de polítiques d'oferta.

2a. TESI : El volum de recursos financers posats a disposició de les Comunitats Autònomes han de créixer si no volem convertir-les en deficitàries cròniques.

3a. TESI : Aquest creixement en la dotació de recursos financers a les Autonomies ha de ser paral·lel a una disminució del pes financer de l'Estat. Trencar el cercle viciós de la inèrcia és el gran repte d'aquesta dècada.

4a. TESI : No hi ha cap raó tècnica ni argument de solidaritat que justifiqui una atribució financera diferent a comunitats amb un mateix nivell competencial. La prima financera en favor de les comunitats en règim de concert foral ha de desaparèixer.

5a. TESI : El nou sistema de finançament ha d'augmentar l'autonomia d'ingressos i de despeses de la

Generalitat.

6a. TESI : La via per a assolir aquests objectius és la cessió de l'IRPF tot establint un calendari per a l'atribució a la Generalitat del 100 % dels seus rendiments.

Joan Josep Folchi i Bonafonte.
Barcelona, el 16 d'octubre del 1991.