

L'ECONOMIA BASCA AVUI

Finançament basc: l'encert del concert (i V)

RAMON TREMOSA I BALCELLS

Departament de teoria econòmica. Universitat de Barcelona

RECURSOS HOMOGENEÏZATS PER COMUNITATS AUTÒNOMES EL 1999

| Quadre 2 | Recursos totals | | | |
|--|------------------|------|---------------------|------|
| | Valors | | Índex | |
| | euros per càpita | %PIB | per càpita base=100 | %PIB |
| Catalunya | 285,4 | 10,2 | 96 | 74 |
| País Valencià | 257,4 | 11,7 | 87 | 85 |
| Andalusia | 313,3 | 18,4 | 105 | 134 |
| Canàries | 339,3 | 15,6 | 114 | 113 |
| Galícia | 319,7 | 17,1 | 107 | 124 |
| Total comunitats autònomes (art. 151 règim comú) | 297,8 | 13,8 | 100 | 100 |
| País Basc | 464,1 | 16,3 | 156 | 119 |
| Navarra | 453,8 | 15,4 | 152 | 112 |

Règim comú= impostos cedits + taxes + participació ingressos de l'Estat + fons Compensació interterritorial + altres transferències de l'Estat i la UE

Règim foral= impostos concertats - quota - finançament local - cost policia autònoma

FONT: IGNACIO ZUBIRI, 'PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA, 99' (FUNCAS, 2004)

CABALLE

El sistema foral és un sistema de finançament que s'aplica al País Basc i a Navarra, on s'anomenen *concert econòmic* i *conveni*. En aquest sistema, el poder tributari s'atribueix a l'autonomia, a canvi del pagament d'una quantitat per contribuir al finançament de les despeses de l'Estat, que s'anomena *quota* al País Basc i *aportació* a Navarra.

La comunitat foral dissenya, recapta i gestiona tots els impostos bàsics del sistema fiscal, i és ella mateixa la que transfereix al govern central espanyol una part del que ha recaptat. El concert basc blindava l'autogovern en dotar-lo dels impostos generats en el propi territori, regulant a partir d'aquest fet consumat i des d'aquesta posició de força les relacions fiscals i financeres amb l'Estat. En l'àmbit fiscal el concert determina tres qüestions essencials: a. quins impostos són els concertats; b. quins contribuents han de tributar a cada administració i, tal com passa en l'impost de societats, com, per quant i segons quina normativa; i c. quina és l'autonomia normativa dels territoris històrics en els impostos concertats. En l'àmbit financer el concert delimita els principis generals per calcular el cupo, així com també altres transferències entre administracions.

Actualment a Euskadi estan concertats tots els impostos llevat de la renda de duanes, les retencions als funcionaris i empleats de l'Estat, les retencions del capital en actius emesos per l'Estat, les taxes dels serveis no assumits i les cotitzacions a la Seguretat Social. La capacitat normativa és especialment important en els impostos directes (quadre 1), fins al punt que al País Basc la pressió fiscal de l'impost de societats l'any 2000 només representava el 2,1% del PIB, enfront del 3,1% de mitjana en les autonomies del règim comú (gràcies al tipus impositiu del 30% i a les deduccions autonòmiques en la quota íntegra). En els impostos indirectes la capacitat normativa és escassa, en el context i l'horitzó de la seva creixent harmonització a nivell europeu.

A causa de la tradició, els impostos són concertats amb els territoris històrics, atès que el govern autonòmic basc quasi no té recursos propis i depèn totalment dels recursos que li transfereixen les tres diputacions forals. Així, cada diputació pot dissenyar els seus impostos, per bé que l'any 1989 es creà l'Òrgan de Coordinació Tributària d'Euskadi, de tal manera que acaben sent molt semblants. És només gràcies a aquesta igualtat que es pot parlar d'impostos concertats amb el País Basc, ja que estrictament caldria fer referència als impostos concertats amb les diputacions forals.

El primer concert de la democràcia va ser obtingut a inicis de febrer de 1981, tot just dues setmanes abans del 23-F, i s'establí per a un període de 20 anys, per bé que històricament el primer concert se signà el 1878, després de les guerres carlines. El nou concert va ser signat el febrer de 2002 i té una durada indefinida, la qual cosa pretén evitar en el futur tensions renegociacions globals com les de l'any 2001. De fet, al 2001 les negociacions es van suspendre diverses vegades, entre d'altres causes per la pretensió (no assolida) del govern basc perquè s'hi inclogués alguna forma de representació davant de la UE en qüestions que afectessin el concert; davant la falta

BALANCES FISCALLS AMB L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA CENTRAL, CRITERI DE CÀLCUL DE FLUX MONETARI

Quadre 3

Mitjana del període 1991-1996 en % del PIB regional

| | |
|-------------------|-------|
| Andalusia | 10,86 |
| Aragó | -0,58 |
| Astúries | 11,67 |
| Canàries | 6,34 |
| Cantàbria | 4,19 |
| Castella i Lleó | 5,94 |
| Castella-la Manxa | 8,42 |
| Extremadura | 18,97 |
| Galícia | 8,81 |
| Madrid | -0,09 |
| Múrcia | 4,63 |
| Navarra | -3,55 |
| País Basc | -1,57 |
| La Rioja | -0,98 |
| Catalunya | -7,01 |
| País Valencià | -2,49 |
| Balears | -7,48 |

FONT: 'LAS BALANZAS FISCALES DE LAS CCAA (1991-1996)' CASTELLS I ALTRES (ARIEL, 2000)

CABALLE

d'acord, en vèncer l'anterior concert el govern espanyol el va prorrogar unilateralment. Tot i això, en l'acord definitiu el reforçat govern del PNB sorgit de les eleccions del 2001 va aconseguir el traspass de noves figures tributàries, augmentant així la recaptació de les diputacions basques: els impostos sobre la venda minorista de determinats hidrocarburs i l'IRPF dels no-residents.

Pel que fa a l'harmonització fiscal, dos són els criteris assumits pel concert basc: les normes forals han d'adequar-se a la llei general tributària i no han de fer minvar la competència empresarial ni distorsionar l'assignació de recursos i el lliure moviment de capitals i mà d'obra. L'experiència, però, mostra que a Suïssa i als Estats Units conviuen sistemes fiscals molt diversos, amb diferències molt importants en els impostos directes,

sense que això hagi suposat un menor progrés conjunt d'aquests països o la unitat de les seves economies. I també la Unió Europea no considera perniciosos que, per exemple, el tipus impositiu d'un impost directe sigui d'un 20% i d'un 35% en un altre, o que un país permeti deduir unes despeses que en un altre no són deduïbles.

Autogovern real i solidaritat efectiva

Segons el catedràtic d'hisenda pública de la EHU-UPV Ignacio Zubiri, que els territoris històrics recaptin i gestionin tots els impostos generals, i que en els impostos directes l'autonomia normativa sigui gairebé plena, fan del concert basc el més avançat en autonomia fiscal d'Europa. A la UE els països federals primen la uniformitat impositiva del país per sobre de l'autonomia de les regions, sent la capacitat normativa dels governs regionals mínima o nul·la. A Alemanya i a Àustria els governs dels lands no poden modificar ni els tipus ni les bases dels seus impostos exclusius, i no diguem ja dels impostos compartits amb el govern federal com són l'IRPF, l'IVA o el de societats. A Bèlgica el màxim que poden fer els governs regionals és establir recàrrecs sobre l'IRPF. Hi ha països, però, com Estats Units, Canadà i Suïssa, on els governs regionals tenen una capacitat normativa molt àmplia i fins i tot superior a la dels territoris forals, perquè aquesta inclou els impostos indirectes. És per això que el model foral és més proper al d'un Estat confederal, mentre que el model autonòmic de règim comú és més proper al d'un Estat federal, encara poc descentralitzat si es considera en el context europeu. Així, a igualtat de competències el concert basc obté un 63% més de recursos per càpita que el model català. La raó principal rau en la base territorial, que també incorpora el primer sistema enfront del segon (quadre 2).

Hi ha qui qualifica el concert econòmic d'arcaic, en derivar de fórmules de negociació més pròpies dels segles XVIII i XIX que del segle passat. Caldria valorar el concert, però, a partir dels resultats que proporciona i de l'autogovern efectiu que brinda

enfront de fórmules més modernes com és l'Estat de les autonomies (ahora que caldria recordar també que la confederació helvètica o el Parlament britànic vénen de molt lluny però no pas per això són instruments ineficients). També hi ha qui parla de *privilegis*, com si disposar dels propis impostos, o d'una gran part d'aquests, no fos un signe de sobirania bàsic i un dret elemental: cal que el nou Estatut català estableixi a qui pertanyen els impostos dels catalans, i per fer-ho no cal anar gaire lluny ni "situar-se fora de la Constitució": la llei de l'IVA del Parlament de Navarra, governat per majoria absoluta pel PP, estableix que les recaptacions per aquest impost pertanyen al govern navarrès.

Tot i això, la quota inclou també una contribució a la solidaritat regional. Per calcular la quantitat a pagar no es va fer servir un mètode directe (semblant al del cost efectiu del règim comú), sinó que es va optar per un mètode d'imputació: es calculava què gastava l'Estat en el conjunt d'Espanya en competències no transferides, la quantitat que recaptava per ingressos no concertats i el dèficit públic total. Al País Basc li correspon pagar un percentatge fix d'aquests totals, fixat l'any 1981 en el 6,24% del total estatal, i després de realitzar ajustaments i compensacions per impostos indirectes i especials s'establí la quantitat anual a pagar. El 6,24% no deriva de cap càlcul sofisticat, simplement era la mitjana del pes del PIB basc i de la població basca en el total estatal d'aquell any (7,5% i 5,6% respectivament). L'any 2002 aquests percentatges eren del 6,3% i el 5,0%, en haver coincidit la crisi de la indústria pesant basca amb un fort creixement a la resta de l'Estat i en haver rebut Euskadi molta menys immigració, per la qual cosa el País Basc ja està *pagant per renda* i rebent menys *per població*: els pressupostos generals de l'Estat dels darrers anys només li assignaven entre un 2% i un 3% de la inversió real, sent possiblement la inversió efectivament realitzada inferior a aquests percentatges. El nou concert del 2002, en un context de renovació indefinida, estableix una quantitat a pagar de 1.087 milions d'euros anuals, un 2% del PIB basc, lluny del 8-9% de dèficit fiscal català amb l'Estat dels darrers anys.

PSC-PSOE contra PSE-PSOE

D'altra banda, les balances fiscals a l'Estat espanyol desmunten el tòpic de la insolidaritat basca: en el període 1991-96, únic per al qual les balances han estat calculades per diverses universitats espanyoles d'acord amb el més rigorós criteri del flux monetari (que no estableix supòsits sobre beneficiaris sinó que es limita a imputar la despesa i la inversió pública del govern central al territori on físicament es realitza), tant Navarra com el País Basc hi apareixien com a contribuents nets (quadre 3), mentre que per a Madrid es va obtenir una balança fiscal equilibrada. Les aportacions dels dos territoris forals no suposen una descapitalització creixent de les seves economies i no s'ha estroncat la convergència i el creixement de les mateixes en el context europeu com en el cas català.

A finals de juny d'enguany tant el president Maragall com el conseller Castells van criticar el concert basc.

► ► ►

L'ECONOMIA BASCA AVUI

► ► ►

Cal fer constar que el passat 6 de juliol va ser presentat a la Universitat Menéndez Pelayo de Barcelona un article signat pel conseller Castells i dos professors del departament d'hisenda de la UB pel qual es "convida" el País Basc a contribuir a la "solidaritat" amb la resta de l'Estat, amb fórmules concretes i detallats terminis. Per què no s'hi presentava una proposta concreta perquè altres autonomies del règim comú com Catalunya assolissin els recursos per càpita que proporciona el model foral? És que potser el pacte del Tinell deixa oberta la porta perquè la convergència sigui feta en la pobresa, a partir d'una rebaixa dels resultats del concert basc? Val a dir que la rèplica va ser immediata per part del president de la Diputació d'Àlaba del PP, Ramón Rabanera, que governa conjuntament amb el PSE-PSOE. De tocar el concert basc, res de res, va afirmar, ja que el concert és per als bascos el principal punt de consens del país, i tot sembla indicar que els molt més enfrontats partits bascos donaran tota una lliçó d'unitat. Per què el PSC no vol el concert? Veuen que tornaran a ser el fre a l'autogovern català, com en el període 1982-1993? Per cert, el lehendakari Ibarretxe no va fer cap declaració: encapçalava una expedició del seu govern a Alemanya, on va estar negociant personalment amb els directius de l'empresa Mercedes el futur pla d'inversions a la planta de Vitòria. Mentre els catalans filosofem d'altres van discretament per feina...

En tot cas, parlem de solidaritat a Espanya:

1. Avui encara no se sap qui paga i qui rep; seguim sense conèixer les balances fiscals i sense que l'actual govern central lliuri la informació a les universitats per calcular-les, tal com feia el govern del PP.

2. No se sap fins quan caldrà que els rics paguin, ara que hi ha evidència internacional que quan l'Estat transfereix grans quantitats entre territoris "els pobres de les regions riques acaben finançant els rics de les regions pobres" (Poschmann, 1998, referit al Canadà): en el cas espanyol la duquesa d'Alba és la principal receptora de fons agraris europeus.

3. No se sap si aquestes aportacions estant lligades a l'assoliment d'objectius, com en els Fons de Cohesió europeus: algunes regions pobres poden caure en el risc d'esdevenir *racionalment subdesenvolupades* donat el caràcter estable i continuat de les subvencions.

Espanya, Estat unitari

Així, amb la peculiar solidaritat espanyola resulta que autonomies amb renda per càpita superior a la mitjana estatal (Castella i Lleó, per exemple) han estat receptores netes des de 1995 ençà. No ha estat el Madrid dels quasi 400.000 funcionaris el principal beneficiari de la *solidaritat*? La *solidaritat* catalana va a les regions pobres o serveix per finançar una RTVE que va perdre 30 euros per segon l'any passat (i on només els costos de personal superen els ingressos per publicitat), els dèficits de Renfe i AENA (que mantenen deliberadament molt lluny d'Europa trens i aeroports catalans), les subvencions a la Fira de Madrid per competir amb la Fira de Barcelona o el disseny d'unes infraestructures contràries als interessos econòmics de Catalunya? I quan Julio Alcaide diu

DISPOSICIÓ I CAPACITAT NORMATIVA EN ELS PRINCIPALS IMPOSTOS

| Impost | Quadre I | |
|------------------|--|--|
| | Territoris del País Basc | Comunitats autònomes de règim comú |
| IRPF | Cedit el 100% de la recaptació Autonomia plena, excepte en retencions del capital i les plusvàlues | Cedit el 33% de la recaptació A) Tarifa progressiva amb els mateixos trams estatals; B) Deduccions personals i familiars, per inversions no empresarials i habitatge |
| Societats | Cedit el 100% de la recaptació per a les empreses que tributen només a Euskadi i segons percentatge de vendes per a les que també ho fan a la resta de l'Estat Autonomia plena en el primer cas. Sense capacitat normativa en el segon | No cedit |
| IVA | Cedit el 100% de la recaptació Models i terminis, sempre que no difereixin substancialment dels estatals | Cedit el 35% de la recaptació Sense capacitat normativa |
| Especials | Cedit el 100% de la recaptació En determinats mitjans de transport: augmentar el tipus fins a 10 punts. En la resta, només models i terminis sempre que no difereixin dels estatals | Cedit el 100% en determinats mitjans de transport i el 40% en cevesa, alcohol i tabac Augmentar el tipus fins a 10 punts en el primer cas. Sense capacitat normativa en el segon |

FONT: IGNACIO ZUBIRI, 'NOTA D'ECONOMIA', 75 (2003)

AVUI

que si els catalans reduïm la nostra aportació "els nens andalusos no podran anar a escola", a què espera el govern a proclamar que és l'Administració central la que s'ha d'aprimar?

El procés de descentralització espanyol tendeix a conferir a les autonomies la gestió mentre reserva per a l'Estat la regulació econòmica, com és propi d'un Estat unitari de gestió. Autonomies i ajuntaments han de batallar amb salaris i compres, que justifiquen parlar d'una certa descentralització de la despesa pública, alhora que es redueix el seu paper normatiu. Així, es pot seguir avançant en la *consolidació de l'Estat autonòmic*, en el qual una major despesa pública de les autonomies es combina amb una creixent irrellevància política, com és el cas de la llei de caixes del PP: l'àmbit autonòmic ha esdevingut insignificant tot i el caràcter de competència autonòmica exclusiva.

Així, tot i que sovint se sent a dir que "Espanya és el país més descentralitzat del món", les publicacions de l'OCDE i del FMI mai no classifiquen l'Estat espanyol com a Estat federal sinó com a Estat unitari "amb alguns trets federalitzants". Si es considera la distribució de la despesa pública per nivells de govern a l'Estat espanyol, segons dades dels propis ministeris, entre 1980 i 2001 el pes de la despesa pública total sobre el PIB ha augmentat del 29,5% al 41,3% del PIB. Aquest augment ha permès al govern central de mantenir pràcticament el mateix nivell d'intervenció sobre l'economia: en 21 anys tan sols ha baixat del 26,4% al 25,0% del PIB, podent compensar els costos de la descentralització política, que han minvat el seu pes en la despesa pública total del 89,5% de 1980 fins al 60,5% de 2001. Els governs autonòmic i local, en canvi, presenten una despesa sobre el PIB l'any 2001

que és lluny dels Estats federals (tan sols un 10,9% i 5,4% respectivament), i gasten el 26,4% i el 13,1% de la despesa pública total de l'Estat.

En el context internacional, però, l'OCDE atorgava als dos nivells subcentrals de govern esmentats de l'Estat espanyol l'any 2001 només el 32,2% i no el 39,5% de la despesa pública total (Joumard i Kongrud, 2003), a partir de dades facilitades pel mateix govern espanyol. S'és lluny del 57,8% de Dinamarca, del 56,5% de

Canadà, del 44% de Suècia, del 41% Japó, del 40% dels Estats Units, del 39% de Noruega i del 37% d'Alemanya, corresponents també a l'any 2001. Els dos autors assenyalen per al cas espanyol que "caldría millorar la transparència oficial, per tal com hi ha una excessiu retard en la publicació de les dades oficials relatives a la despesa pública i a les recaptacions impositives, fet que fa molt difícil de procedir a la seva consolidació comptable".

Segons López-Casasnovas, el govern central espanyol hauria realitzat el 63% de la

despesa pública total l'any 2003, enfront del 52% de mitjana d'un conjunt d'Estats federals. El govern central mantindria el 96,7% de la despesa de protecció social i hauria augmentat entre 1997 i 2003 el seu pes en assumptes econòmics del 40% al 47%, havent cedit pes en funcions administratives.

El model de finançament del PP

En aquests set anys el govern central ha completat la transferència de la sanitat a totes les autonomies, reservant-se, però, funcions harmonitzadores: això justifica el discurs descentralitzador de l'Estat en explicar el descens del 67% al 62% de participació en la despesa pública total.

Tot canvia perquè tot segueixi igual o pitjor: el govern del PP va

imposar l'any 2002 una reforma del model de finançament de les comunitats autònomes, cedint-los participacions en tots els impostos importants llevat de l'estratègic impost de societats (al qual, per cert, hi va desviar la gravació sobre grans capitals privats): 35% de l'IVA, 33% de l'IRPF, 40% dels impostos especials en fase de fabricació i 100% dels impostos especials sobre electricitat, diferents mitjans de transport i determinats hidrocarburs.

L'objectiu final d'aquesta reforma perseguia estrictament dotar les autonomies de suficiència financera: calia ajustar els seus percentatges de recaptació (només un 12,5% dels impostos totals recaptats l'any 2001), als seus percentatges de despesa (26,4% de la despesa pública total l'any 2001).

S'eliminaven així les transferències del govern central, el retard en l'ingrés de les quals obligava sovint els governs autonòmics a endeutar-se per poder fer front als pagaments més immediats, com va ser el cas durant molts anys de la sanitat catalana (l'any anterior al nou model de finançament, el 2001, dos terços del pressupost de la Generalitat eren transferències del govern central).

Així, la principal crítica a aquest model rau que ha fet compatibles els nivells de suficiència financera autonòmica més alts amb els dèficits fiscals amb l'administració central més elevats de la democràcia, com és el cas català: el dèficit fiscal encara depèn principalment de la discrecional inversió i despesa pública de l'Estat als diferents territoris, que es va reduir a partir de l'acord. També un cop aprovat el nou model de finançament el govern central no ha procedit des de l'any 2002 a actualitzar algunes de les variables que el defineixen i que són susceptibles de canviar amb una certa rapidesa, com ara la població (a Alemanya amb caràcter anual s'actualitzen les variables del model de finançament i en els darrers anys la participació dels Estats federals en la recaptació de l'IVA ha anat augmentant fins a superar el 50%, en detriment de la participació del govern federal de Berlín).

Al mateix temps, a partir de l'any 2001 el govern central també ha estat aprovant lleis que suposaven assumpcions de costos per a les autonomies sense cap mena de compensació econòmica: per a Catalunya només l'any 2002 en van ser dotze (Bassols i Pagès, 2003), tot un exemple de la lleialtat institucional del darrer govern del PP.

Michael Porter va afirmar a Bilbao l'any 2002 que la grandesa dels Estats Units no es deu a Washington DC, sinó al fet que els Estats són quasi independents fiscalment i practiquen una forta competència en política fiscal, que tendeix a reduir la despesa pública supèrflua i a fer més eficient el sector públic: Massachusetts té molta llibertat i capacitat per canviar coses i està constantment mirant de millorar més que els altres Estats del voltant.

En aquest sentit, el concert econòmic basc ha blindat l'autogovern del País Basc de la indiferència o de l'hostilitat dels diferents governs centrals i ha donat al bascos capacitat suficient per impulsar el seu creixement i el seu benestar. Com més ens hi acostem millor anirem.

rtremosa@ub.edu