

TRIBUNAL DE GIRONA. GIRONA, 25 DE SETEMBRE DE 2014

ELS REPTES DE LES FINANCES PÚBLIQUES CATALANES

Vivim, a Catalunya, una situació econòmica curiosa. Vista des de les profunditats del pou de la crisi, l'economia millora. Sembla que hi ha sortida. En canvi, l'economia pública de Catalunya, i més particularment la situació fiscal de la Generalitat, no millora, ans al contrari, empitjora. No és lògic. El que hauria de passar és el que el sentit comú indica: si la situació econòmica general millora, també milloren les perspectives pel que fa a la provisió dels serveis públics. En tres blocs voldria explicar el perquè d'aquesta paradoxa.

En un primer bloc, parlaré de la despesa i argumentaré que hem arribat al límit del que es pot disminuir sense malmetre la qualitat dels serveis públics propis de l'estat del benestar que tenim i volem tenir. En un segon bloc, parlaré dels ingressos de què disposem per cobrir aquestes necessitats, ingressos que ens vénen fonamentalment de l'Administració central i que, i aquí rau l'explicació de la paradoxa, no estan reflectint la millora de l'economia i de la recaptació. En el tercer bloc, més polític, faré una interpretació del que ens està passant. És a dir, tractaré de posar-me a la ment de qui determina les grans (i, cada vegada més, les petites) magnituds de la nostra fiscalitat i de preveure els seus designis.

I. *La despesa*

La despesa no financera i no finalista del pressupost del 2014 és de l'ordre de 22.500 M€ (milions d'euros). La despesa financera és refinançament del deute, com la finalista té una significació bàsicament comptable. La despesa departamental, la que finança els serveis que ofereix la Generalitat és de l'ordre de 20.300 M€. Fora en queden el pressupost dels òrgans superiors (77 M€) i els interessos (2.077 M€). La despesa departamental ha disminuït un 20,3% respecte al pressupost del 2010 (la dels òrgans superiors ha disminuït 24,1% i els interessos, és clar, han augmentat: un 85,7%). Si consideressim que la suma dels pressupostos de Salut, Ensenyament i Benestar Social representa la

despesa pròpiament social (fora en queden: mossos d'esquadra, universitats, justícia, promoció econòmica, cultura, etc. I també algunes despeses socials com la RMI gestionada des de Empresa i Ocupació) llavors el 69% de la despesa departamental pressupostada és despesa social, és a dir, 14.000 M€. També ha baixat des del 2010 però menys, un 17%.

La comparació amb Europa és instructiva. La Unió Europea destina a sanitat pública el 7,3% del PIB, i el conjunt d'Espanya el 6,2%. A educació pública Europa destina el 5,3% del PIB i Espanya un 4,5% (xifres de l'any 2012 de l'Eurostat). Per tant, la despesa pública en sanitat i en educació està per sota de la UE. Més del 90% d'aquesta despesa és a càrrec de les comunitats autònomes.

Amb un finançament inferior ¿com hem pogut a Catalunya mantenir uns nivells de qualitat homologables (i resistir la comparació amb bona nota) amb l'Europa dels 15? Per diverses raons. Una és el caràcter complementari que sovint pren el finançament privat. Però la principal és la professionalitat dels treballadors públics que en aquests anys de crisi han estat treballant més, esforçant-se perquè no es deteriori la qualitat del servei i patint reduccions de salari. Fa tres anys que els treballadors públics han perdut una paga extraordinària. Ni a l'Administració central ni a cap altra autonomia ha estat així.

Hem arribat al límit. Reduir més la despesa és abocar els serveis públics, els socials però també tots els altres, a un deteriorament segur i sever. De fet, la despesa caldria augmentar-la, com a mínim per restablir la paga extraordinària dels servidors públics. Tan sols afegint aquesta paga la despesa no financera i no finalista del 2015, incloent interessos, hauria de ser de l'ordre de 23.000 M€. Depenent del que se'n diuen els ajustos SEC podria ser més o menys, probablement un petit percentatge menys.

Una darrera consideració: només des de la demagògia es pot insinuar que la despesa de la resta de departaments al marge de Salut, Ensenyament o Benestar sí que es pot reduir dràsticament. Hem de tancar les universitats? Deixar de fer promoció econòmica? Acomiadar els mossos d'esquadra? No mantenir les carreteres? Suprimir el Departament de Cultura? Tancar el país?

Tot es pot fer en aquesta vida. Però només si ho determinen els votants. No si, per exemple, ho pretén imposar un partit minoritari. Els vots dels ciutadans són els que sempre ens posaran a tots en el nostre lloc.

II. Els ingressos

Els ingressos de la Generalitat en un any determinat tenen poca relació amb el que contribueixen els catalans per impostos en aquell mateix any. Tant perquè el sistema de finançament autonòmic és molt torturat i opac com, més decisivament, perquè el que rebem són bestretes de liquidacions que s'endarrereixen dos anys. Bestretes que determina, amb molts graus de llibertat i per tant d'arbitrarietat, el *Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*. I així podem tenir el cas d'aquest any 2014 a on la recaptació d'impostos està pujant un 5% (per efecte de la recuperació), però el finançament autonòmic ha disminuït: en el cas de Catalunya hem perdut uns 600 M€ en relació amb el 2013. Per acabar-ho d'adobar el sistema de finançament autonòmic era vàlid fins al 2013. Tant aquest any com el vinent les transferències des del Govern central ja no tenen altre base normativa que el criteri polític del Ministeri. Estem literalment indefensos (i per aquesta raó hem endegat la presentació d'un contenciós administratiu reclamant un nou model de finançament). En el 2014 s'ha fet com si les transferències responguessin a una pròrroga del model de finançament. Per al 2015 (i part del 2014) ja ni això. Les transferències s'han vestit de pròrroga però s'han complementat amb un ajust ad hoc en el pagament d'interessos del FLA.

En tot cas, i a grans trets, els ingressos impositius (exclosos els finalistes) de la Generalitat són els que ens transfereix l'Estat i els que recaptem directament (impostos totalment cedits i propis). Els primers representen més del 85% del total. Per les característiques del model de finançament les dues categories no són independents. En els darrers quatre anys els nostres ingressos per transferències s'han mogut en una banda estreta (entre 15.478 i 14.876 M€). Per al 2015, any de recuperació, rebrem 15.381 M€ la qual cosa, sorprenentment, ens deixa 400 M€ per sota del 2013, any de recessió. Pel que fa al component de recaptació directa estimem que els nostres ingressos el

2015 seran d'uns 2.500 M€ -pràcticament el mateix que els de l'any 2013 (2.498 M€)- però una caiguda important des del 2007 (data d'inici de la crisi) quan varen ser de 5.536 M€. Una altra xifra d'interès són els ingressos derivats de l'exercici de la capacitat normativa de la Generalitat (arribats via transferències o via recaptació directe i ja inclosos en la xifra anterior). L'any 2013 aquest esforç addicional, exclòs l'impost de successions i donacions, va ser de 1.146 M€. L'ingrés per successions i donacions va ser de 347 M€ (per al 2015 esperem una quantitat similar).

Comparem ara el repte pressupostari del 2013 i del 2015, un any acabat i un any per començar (el llibre del 2014 encara està obert). Com ja he esmentat, els ingressos per transferències seran el 2015 inferiors en 400 M€ als del 2013. Els derivats dels impostos de recaptació directa seran, esperem, similars. Els ingressos per endeutament autoritzat per l'objectiu de dèficit seran molt inferiors perquè l'objectiu de dèficit ha passat d'1,58% el 2013 a 0,7% el 2015. És a dir, perdem 1.800 M€ per aquest concepte, i, per tant, 2.200 M€ en total. És cert, com se'ns diu, que, en termes d'estalvi, hi ha un guany, conseqüència del descens en la factura d'interessos per la millora de la prima de risc del Regne d'Espanya (i la seva repercussió a les autonomies via FLA). És un estalvi de 450 M€ si continuem comparant el 2013 amb el 2015. No deixa de ser curiós que aquesta xifra sigui molt propera a la reducció de 400 M€ per transferències. El que guanyem per una banda ens ho expropien per una altra.

En definitiva, el repte per al 2015 és que les despeses (no financeres i no finalistes) han de ser de l'ordre de 23.000 M€ i els ingressos, inclosos els derivats de l'endeutament autoritzat per l'objectiu de dèficit (1.400 M€) i de la resta d'ingressos provinents de taxes i altres transferències no finalistes (450 M€), seran de l'ordre de 19.700 M€. Ens quedem curts, molt curts. En termes comptables els denominats "ajustos SEC" (que tenen en compte tot el sector públic de la Generalitat) poden tenir, en l'agregat, un efecte positiu, però ni molt menys suficient per cobrir la diferència. En situacions similars, el 2012 i aquest 2014, hem tractat de fer-ho amb la generació d'ingressos extraordinaris (venda d'edificis, etc.) però aquesta opció ja no existeix per al 2015.

Com que el Ministeri coneix perfectament bé el que acabem d'explicar, hauríem de concloure que el que ens estan exigint és que reduïm novament la despesa en una magnitud simplement brutal: al voltant del 14%, és a dir, un 1,6% del PIB. No ho farem. Tindria implicacions catastròfiques sobre els serveis socials i, per tant, la nostra posició no pot ser altra, per al 2015, que la d'incrementar els ingressos programats, ja sigui per un endeutament superior (augmentant l'objectiu de dèficit), ja sigui per un augment de les transferències que rebem des del Govern central procedents dels impostos que paguem, o pagarem, els catalans.

Pel que fa a l'endeutament seria lògic que l'objectiu del 0,7% s'interpretés en termes de dèficit primari, és a dir, que no es comptessin els pagaments d'interessos. Això ens donaria un objectiu real de l'1,4%. Si la distribució de l'objectiu de dèficit prescrit per Europa es fes de forma equilibrada, i d'acord amb les disposicions de la Ley de Estabilidad del 2011, ens correspondria un objectiu de l'1,6%. La distribució actual, determinada per qui se'n beneficia i prescindint de la seva pròpia llei, és molt esbiaixada, una mena de llei de l'embut. També sobre aquest tema hem presentat un contenciós administratiu.

Pel que fa a les transferències, hi ha molts títols jurídics, lògics o polítics als que podem apel·lar per reclamar més recursos. N'esmento set:

- i. els rendiments dels augments de l' IVA des de l'any 2009 s'haurien de compartir
- ii. les bestretes del sistema de finançament són el 98% de l'estimació ¿per què no el 102% o el 105%?
- iii. el sistema de bestretes per al fons de competitivitat es podria reimplantar
- iv. reclamació de deute històric (per la Disposició Addicional tercera de l'Estatut)
- v. reclamació de compensació per l'impost de dipòsits bancaris
- vi. establiment d'una compensació per impostos pagats a l'Estat (certament, no tindria sentit que la Generalitat estigués exempta d'impostos, ja que

induiria a decisions equivocades, però res impedeix que hi hagi una compensació global, és a dir, que les transferències siguin en termes nets, com es va assenyalar des de la UE quan Ramon Tremosa va plantejar aquest tema al Parlament Europeu en un cas de l'IVA)

- vii. reclamació de compensació per exempcions impositives a transaccions derivades de les operacions de la Sareb (850 M€).

I no afegeixo la restauració de les despeses finalistes anul·lades o compromeses però no realitzades (per exemple: taxes judicials que s'havien de dedicar a la justícia gratuïta).

No m'estendré més sobre aquests darrers punts perquè de fet en el moment actual són irrellevants. Els recursos de les autonomies, ja siguin per endeutament o per transferències, depenen exclusivament de la voluntat política del Govern central, que disposa de suficient capacitat d'interpretació normativa per justificar la quantitat i per repartir-la com li sembli. La decisió primera i de fons és seva i és: de quants diners disposaran globalment les autonomies, diguem, l'any 2015? La resposta, a hores d'ara, sembla ser que, en relació amb el 2013: per ajust de dèficit un 0,8% del PIB menys (el que va d'1,5% a 0,7%: 8.600 M€ menys) i per transferències 1.790 M€ menys. Les autonomies perden, doncs, 10.390 M€. En el cas de Catalunya, i en termes pressupostaris, 1.800 M€ pel dèficit i per transferències 400 M€. Perdem, doncs, 2.200 M€, com ja s'ha comentat anteriorment.

La posició del Govern central és que no pot fer més perquè "no hay dinero". No és cert. Per compte de l'endeutament l'Administració central, inclosa la Seguretat Social, perd 20.300 M€. (la diferència entre el dèficit de 5,5% del 2013 i de l'objectiu de 3,5% del 2015). Seria menys si, per raons misterioses, el govern central no hagués regalat aquest passat mes de juny 3.000 M€ a Brussel·les (accelerant el ritme de descens de l'objectiu de dèficit!) i segurament en el context econòmic europeu actual podria ser encara menys. Pel que fa a impostos la recaptació està augmentant. Les dades del mes de juliol confirmen un augment del 5,7% respecte a la del 2013 i la del 2015 no és probable que baixi. Si l'augment combinat del 2014 i 2015 fos del 15% això

representaria 25.000 M€. L'augment és lògic. La crisi va representar una caiguda desproporcionada dels ingressos tributaris i això amb el temps es redreçarà (sobretot si s'actua sobre el compliment fiscal). No hi ha, doncs, una explicació raonable d'una caiguda dels ingressos de les autonomies com la descrita. És cert que l'Estat té un component de despesa molt cíclic: els pagaments de l'atur. Però això no justifica l'extrema asimetria en el repartiment de l'objectiu de dèficit i dels guanys en recaptació: de 2013 a 2015 les autonomies perden 10.390 M€ i l'administració central pot guanyar de l'ordre de 6.500 M€. En efecte, amb tota probabilitat l'augment de la recaptació i la menor transferència a les autonomies superarà en aquesta quantitat la reducció de la capacitat d'endeutament. A més, deixant de banda que els pagaments per atur baixaran, també cal dir que hi ha altres components de despesa que s'estan movent molt favorablement per a l'Estat. Em refereixo al pagament d'interessos. Només aquest any el dividend pressupostari de la caiguda d'interessos (diferència entre el pressupostat i el pagat) pot ser de més de 5.000 M€ per a l'Estat.

Es clar que tot el que els hi acabo de dir es suposant que es mantenen l'estructura i els tipus impositius. Un altre cosa es si es vol implementar una rebaixa d'impostos ja per l'any 2015. Sembla ser que aquest es el cas. Es justifica amb un suposat efecte expansiu a curt termini. Però es ben sabut que traspassar consum públic a privat no te cap efecte expansiu a curt termini. La raó de la rebaixa es simplement electoral. I es altament imprudent.

En resum: de diners, n'hi ha. No hi donem voltes: no estem assistint al desplegament d'una necessitat tècnica sinó d'un pla polític. El tercer bloc tractarà d'aquest aspecte.

III. El Pla

La política de finançament del Govern central envers les autonomies no mereix altre nom que el d'asfíxia. Presa en la seva literalitat se'ns està demanant, ja ho he descrit abans, un desmantellament sever de pilars bàsics de l'estat del benestar. Hi haurà qui argumenti que no hi ha pla, que no se'ns demana res, que simplement no saben el que es fan i que s'aprofiten, inconscientment, que

aquests serveis estan a càrrec d'una altra administració per oblidar-se'n, tot confiant que no es noti on recau la responsabilitat. I així anar trampejant, una versió del qui dia passa, any empeny. Però no, els concediré el crèdit de pensar que no és incompetència. Crec que realment saben el que es fan i saben també que en el context europeu en el qual vivim el deteriorament sever de la salut, l'ensenyament, etc. no és acceptable.

Una primera explicació del que passa, dotada de certa lògica des del punt de vista del Govern central, és que pensen que com més collin les autonomies més estalviaran aquestes i, per tant, que cal collar-les al màxim. Ara bé, això no vol dir que no es facin a la idea que els objectius de dèficit derivats d'aquesta política no són realitzables, donades les obligacions de servei públic, i que, per tant, no es compliran, i fins i tot poden acceptar que caldrà facilitar-ho tresorerament. Però si això s'ha previst i, a la pràctica, es disposen a nivell central dels fons de contingència per garantir el compliment global de l'objectiu de dèficit, llavors l'única conseqüència són tensions de liquiditat i efectes de reputació negatius sobre les finances autonòmiques. Però no sobre les globals, que són les que els hi importen. I, per tant, des de la perspectiva del Govern central tot encaixa: màxim esforç autonòmic, afebliment de les autonomies, compliment global d'objectius europeus i imatge de rigor i mà dura del Govern central.

Sens dubte hi ha quelcom del que acabo de descriure. Però no crec que aquesta sigui l'explicació fonamental. Crec que hi ha un pla d'un abast molt més gran, polític i de llarg termini. M'explico.

Situem-nos a la transició. La dreta clàssica espanyola sabia que la democràcia era ineludible. Però no pensava, ni pensa, que l'Estat uninacional, centralitzat i uniforme imperant sota el franquisme fos un problema, ans al contrari. Com en el 1931 la sortida d'una dictadura va portar la democràcia i, col·lateralment, un afebliment de l'Estat centralitzat. El primer efecte era desitjable i inevitable, el segon un accident del trànsit que algun dia caldria revertir. La resistència es va fer present des del principi. Si la Constitució no va definir Espanya com un Estat federal (quan anem pel món es com descrivim, de facto, l'Estat de les

autonomies) és perquè això hauria pogut consolidar l'equilibri del 78. Era millor quelcom indefinit i amb necessitat de clarificació. La clarificació recentralitzadora, el buidatge de qualsevol característica no uniformadora de la Constitució del 78, va començar d'immediat, va prendre força al voltant del 2000 i de la majoria absoluta del PP (de moment, però només de moment, deixant de banda les comunitats forals), s'ha accelerat des de l'any 2000, impulsat pel PP, des de govern i oposició, i està ara en una fase d'ofensiva generalitzada.

Ens podríem preguntar si l'hostilitat cap a l'Estat de les autonomies és simplement una preferència genèrica per la centralització o si hi ha un component específic de prevenció cap a les aspiracions catalanes. Probablement les dues coses. Ara bé, ¿seria acceptable a la ideologia avui dominant en el PP un model a on es tornés a la uniformitat però acceptant de manera significativa les "excepcions" basca i catalana? Crec que no ho seria. Quan es diu "l'Estat de les autonomies és una solució massa cara per acomodar Catalunya" és més probable que es vulgui dir "no s'ha d'acomodar Catalunya" que no pas "busquem una fórmula més barata per acomodar Catalunya".

L'ofensiva recentralitzadora s'ha vist enormement beneficiada per la crisi. Ha proveït una excusa perfecta. Tot el que es va començar a fer abans de la crisi, i s'hagués intentat continuar fent sense crisi, es fa ara en nom de l'eficiència i del compliment dels programes d'estabilitat. I d'aquesta manera passa sota el radar de l'observació internacional que, em temo, veu el conflicte català primordialment en termes d'un conflicte redistributiu, quan no és només ni fonamentalment això. Un incís en aquest punt: al meu entendre la rellevància de les balances fiscals és que deixen molt clar que, en termes econòmics, paguem per tot el que rebem, que això ho fem amb escreix i que, per tant, tenim tota l'autoritat moral per exigir solidaritat recíproca en termes de respecte per la nostra ambició d'autogovern. No crec, en canvi, que una ambició de recuperar una part molt significativa de les transferències sigui realista o raonable en qualsevol escenari, i de fet el plantejament ens fa mal a l'arena decisiva de l'opinió internacional.

L'ofensiva recentralitzadora es desplega en dos eixos: el normatiu i el fiscal. Sobre el normatiu no en parlaré ara. Per a nosaltres és molt evident i abassegador. La majoria absoluta i la crisi han donat peu a una enorme productivitat legislativa. I no hi ha llei que no arrabassi competències. I n'hi ha que no tenen altre objectiu que arrabassar-ne.

Es podria pensar que amb això en tindrien prou. És a dir, que del que es tractaria és de convertir les autonomies en una mena de combinació de diputacions i d'administració perifèrica de l'Estat, uns administradors fidels dels recursos que l'Estat els canalitza per cobrir uns serveis degudament especificats. Però no, el panorama fiscal que he descrit abans crec que posa en evidència que el pla va més enllà. L'asfíxia fiscal no és vista només com un procediment transitori per implantar normes d'eficiència fiscal. El pla és que sigui permanent. Però llavors podem preguntar-nos ¿com s'atendran els serveis socials (salut, ensenyament, etc.)? Com que no vull pensar, ho he expressat abans, que la intenció sigui desmuntar-los dràsticament, només hi pot haver una resposta: el Govern central planeja administrar els recursos directament. D'això ja hem vist alguna manifestació i tot apunta que en veurem moltes més. Els recursos finalistes que en aquests temps d'asfíxia han anat desapareixent, així com les transferències necessàries que no han arribat, hauran d'arribar, però seran molt finalistes i es pretindrà que la seva entrega porti de manera destacada el segell de l'Estat. Així, el paper de les autonomies, a més de radicalment disminuït en la seva vessant normativa, quedarà reduït també des del punt de vista dels fluxos financers.

Aquest crec que és el pla (no es nou: recorden "l'asfíxia premeditada" de Trias Fargas?) i aquesta és l'explicació de la paradoxa d'una economia que millora i una institució que s'asfíxia. Simplement, es pretén anul·lar l'autogovern en tots els seus aspectes, tant els normatius com els fiscals. És responsabilitat de tots que no ho aconseguixin.