

Nota sobre la proposta de reforma del Sistema de Finançament Autonòmic (SFA)

Entitats signants:

Barcelona Global, Cercle d'Economia, Col·legi d'Economistes de Catalunya, Femcat, Fira de Barcelona, Foment, Pimec, RACC i 13 Cambres de Catalunya: Cambra de Barcelona, Cambra de Girona, Cambra de Lleida, Cambra de Tarragona, Cambra de Terrassa, Cambra de Sabadell, Cambra de Manresa, Cambra de Sant Feliu de Guíxols, Cambra de Palamós, Cambra de Reus, Cambra de Tortosa, Cambra de Tàrrrega i Cambra de Valls

Resum

La proposta de nou model de finançament presentada pel Govern d'Espanya representa una millora important respecte del model actual, tot i que no es pot considerar suficient, ja que només dona resposta a algunes de les demandes reclamades per les entitats sotasignants a la nota de 5 de març de 2024. Totes les millores del sistema, liderades sempre des de Catalunya, han estat graduals i acumulatives. Aquesta proposta és un punt de partida per assolir majors nivells de justícia i transparència en el finançament territorial, encara que està allunyat de les quotes d'autogovern a les que Catalunya aspira. Els anys transcorreguts des del 2014, quan tocava reformar el model, i el tensionament dels serveis públics essencials que presten les Comunitats Autònomes, imprimeixen un sentit d'urgència i aconsellen aprofitar la finestra d'oportunitat que obre el tràmit parlamentari per aprofundir en la reforma del sistema. **Ens congratulem que finalment s'iniciïn els tràmits parlamentaris per reformar un model de finançament caduc i urgim als partits catalans a que treballin plegats per garantir que els avenços que se n'obtinguin es consolidin a futur.** En la present nota es fa una valoració dels principals punts de la proposta i es plantegen algunes vies de millora.

I. Valoració del contingut de la proposta

1. **Suficiència financera i desequilibri vertical:** El nou sistema redueix el desequilibri vertical (la distribució de recursos entre l'Estat i les CA en favor del primer) acumulat al llarg dels últims anys, com a conseqüència de la major cessió de participació en els tributs per part de l'Estat. Millora, per tant, la suficiència financera del conjunt de les CA (la capacitat per fer front a les despeses amb els seus propis recursos) que disposaran de més recursos per atendre el finançament de la despesa associada amb les seves competències, tant la social com la productiva. Tot i que no es pot dir que la suficiència financera de la Generalitat quedi plenament garantida amb la proposta, és un avenç en la direcció correcta. Per tal d'evitar que aquest desequilibri vertical es pugui repetir en el futur cal introduir mecanismes de revisió no discrecionals, que s'apliquin transcorreguts cinc anys de la seva posada en marxa.
2. **Transparència i justícia.** L'eliminació del fons de suficiència global i dels fons de convergència (fons de cooperació i fons de competitivitat) millora la transparència del sistema i redueix la discrecionalitat de l'administració central a l'hora de dotar de fons el sistema de finançament autonòmic i distribuir-lo entre les diferents comunitats. En millorar la predictibilitat del flux de fons disponibles, ha de millorar també la capacitat de planificació i gestió pressupostaria de les CA. El nou sistema afavoreix a les CA perjudicades amb l'anterior model, entre les que s'inclouen Catalunya, Múrcia i València. A l'hora,

l'eliminació d'aquells fons permet que el sistema sigui més just en reduir la dispersió en el volum de recursos per càpita que rep cada CA.

3. **Capacitat de gestió i corresponsabilitat fiscal.** Una de les principals disfuncions del sistema actual són els pagaments a compte per part de l'Estat a les CA (les anomenades bestretes) en base a les previsions de recaptació, que després s'ajusten en funció de la recaptació real. Aquest sistema pot generar importants dificultats de tresoreria a les CA. La possibilitat d'eliminar el sistema de bestretes en favor d'un sistema que permeti a les CA rebre la recaptació en temps real reforça també la capacitat de gestió pressupostaria de les CA i, sobretot, és un pas en la línia de reforçar els mecanismes de corresponsabilitat fiscal del sistema, una de les demandes clau de la nota de març del 2024.
4. **Redistribució i solidaritat.** El principal mecanisme de redistribució de recursos entre CA segueix sent similar al model anterior, però es modifica el concepte de població ajustada amb l'objectiu de reflectir determinades necessitats de despesa segons les característiques de la població de cada CA, sobretot pel que fa a la sanitat i l'educació. En canvi, s'introdueixen nous criteris d'ajustament que són discutibles (en especial, els anomenats costos fixos) i, sobretot, se segueix sense tenir en compte el cost de la vida per assegurar que la capacitat de compra de les assignacions rebudes sigui semblant a cada territori. La no incorporació del cost de la vida com a criteri d'ajustament és una mancança important del nou sistema. Implica que amb recursos nominalment similars, la capacitat real de prestar serveis públics pot diferir significativament entre territoris. Per tant, redueix la capacitat efectiva de garantir la igualtat d'accés als serveis públics. Tot i que es podria argumentar que l'aplicació d'aquest principi podria afavorir excessivament a les CA de major renda, en detriment de la resta, a la pràctica el nou model limita aquesta possibilitat, mitjançant un fons vertical que redistribueix els recursos prenent com a referència la CA més beneficiada.
5. **Ordinalitat.** En conjunt, a més de millorar la coherència i justícia del sistema, amb la informació disponible sembla que la nova proposta respecta el principi d'ordinalitat per a Catalunya, calculat amb població ajustada, almenys per a l'exercici 2027 (és a dir, que les comunitats que més recursos generen pel sistema de finançament no perdin posicions relatives en recursos per habitant ajustat després de la redistribució). Tot i que la lògica de la proposta està construïda al voltant del principi de població ajustada i, per tant, és aquest el criteri adequat per avaluar el compliment de l'ordinalitat en el marc del nou model, cal notar que no es compliria en termes de població real (segons el padró). Finalment, cal procurar que l'ordinalitat per habitant ajustat es continuï complint més enllà del 2027. Donat que el nou model no ho garanteix, aquest hauria de ser un dels àmbits prioritaris de millora a tenir en compte.
6. **Dèficit fiscal.** El model de finançament autonòmic, actual o futur, és responsable només d'una part del dèficit fiscal de Catalunya amb el sector públic central. Altres factors, com la despesa territorialitzada que fa l'Estat, independentment del model de finançament, són tant o més importants. La millora de 4.686 milions d'euros el 2027 per a Catalunya anunciada pel Govern contribuirà a una reducció d'aquest dèficit. Ara bé, és important destacar que aquestes millores, tot i ser graduals, són també acumulatives. Per tant, el nou model apunta correctament cap a una major justícia i transparència en la distribució dels recursos, que caldria continuar i aprofundir en el futur. En aquest mateix sentit, tornem a reclamar, com ja vam fer a la nota de març del 2024, la importància que l'Estat publiqui periòdicament les balances fiscals amb les CA amb dades oficials i metodologies contrastades. Tot i les

dificultats metodològiques, i que les balances abasten diferents aspectes més enllà del finançament territorial, es tracta d'un exercici de transparència necessari.

7. **Inversions.** Tot i que no formen part del model de finançament, augmentar les inversions de l'Estat a Catalunya, en línia amb el seu pes en el PIB i la seva condició de motor econòmic del conjunt de l'Estat, és una via igualment efectiva que contribueix simultàniament a la reducció del dèficit fiscal i a la millora del progrés i el benestar del país. La situació de les infraestructures catalanes és crítica, com és d'actualitat, posant en evidència un dèficit acumulat d'infraestructures per un valor similar al del pressupost anual de la Generalitat. Cal recordar que amb les últimes dades disponibles comparatives per CA, Catalunya torna a ser el 2023, per tercer any consecutiu, la comunitat autònoma amb un grau d'execució més baix de la inversió total de l'Estat. El percentatge d'execució mitjà de Catalunya en el període 2015-2023 ha estat del 55,6%, una xifra considerablement inferior a la mitjana del conjunt de l'Estat (72,6%). Més enllà de la nova proposta de SFA, i des d'una perspectiva àmplia del finançament territorial, cal insistir en la importància d'assegurar una major correspondència entre les inversions pressupostades i executades des de l'administració central i el pes econòmic de cadascuna de les CA. És conegut en aquest sentit que els últims anys a Catalunya aquesta correspondència ha estat molt baixa i cal posar-hi remei. La creació d'un consorci d'inversions entre l'administració central i la Generalitat per tal d'assegurar el màxim volum i la màxima eficiència i coordinació en la planificació i execució d'aquestes inversions podria ser un instrument de gran utilitat per esmenar aquests dèficits passats. També cal reclamar que es reprengui la difusió periòdica de les dades d'inversió del sector públic central amb desagregació territorial per CA, pels canals oficials oberts al públic.
8. **Singularitat.** A la nota de març del 2024 les entitats proposàvem corregir les deficiències del sistema actual a través d'un nou model de finançament, ja sigui un model federal o un pacte fiscal, o mitjançant una profunda reforma de l'actual. Clarament la proposta que ha presentat el Govern s'inscriu dins de la lògica de la Llei Orgànica de Finançament de les CA (LOFCA). Dit això, cal posar en valor alguns aspectes del nou model que es poden desenvolupar de manera diferenciada a Catalunya:
 - a) S'obre la porta a que les CA i particularment Catalunya avancin en la gestió, recaptació, liquidació i inspecció dels impostos a través de les agències tributàries pròpies (la ATC en el cas de Catalunya), tot i que no es concreta a la proposta. Aquest és un pas fonamental per avançar en la ineludible necessitat de dotar de major corresponsabilitat fiscal al sistema de finançament autonòmic, i era una de les principals demandes que es feien a la nota de març del 2024. Aquest pas no és fàcil i s'ha de fer bé. Cal assegurar el màxim d'eficiència possible per assegurar un bon funcionament conjunt del sistema de recaptació fiscal, així com per reduir al màxim el cost de posar en marxa aquestes noves infraestructures fiscals. No està de més recordar que l'Estatut de Catalunya (art. 204) ja contempla la possibilitat d'establir fórmules de coordinació entre administracions tributàries per la gestió dels tributs.
 - b) S'obre la porta a que les competències no homogènies (molt importants en el cas de Catalunya) es financin amb una participació addicional a l'IVA en lloc de via transferències puntuals com fins ara. Aquest és un altre pas fonamental en la via de dotar al sistema de major predictibilitat i d'evolucionar cap a un sistema basat en l'ingrés i no en la despesa, que és fonamental per avançar cap a la corresponsabilitat fiscal.

II. Dos apunts importants

1. Podria semblar, i sovint els responsables polítics ho obliden, que la nova proposta només té avantatges i no té impacte sobre el dèficit públic. És evident que això no és així. L'augment de recursos cap a les CA, que és benvingut i necessari, s'ha de pagar, i només hi ha dues formes de fer-ho: que l'Administració Central ajusti les despeses de forma significativa o augmentant ingressos, ja que des d'una perspectiva a mitjà termini no hi ha marge per augmentar el dèficit públic del conjunt de les AP.

Una via de finançament del nou sistema, sense incrementar la pressió fiscal ni incórrer en dèficit, seria destinar aquella part dels augments de recaptació tributària del últims anys per sobre de la tendència prevista a aquesta finalitat. Sembla raonable que sigui així quan existeix un important desequilibri vertical entre l'Estat i les CA que cal corregir. Però també és molt important que l'Administració Central faci un esforç d'ajust en la despesa, doncs, en absència de mesures, es podria produir un augment del dèficit estructural proper a un 1% del PIB. I, per suposat, és necessari també que les administracions autonòmiques utilitzin el nous recursos que rebran de forma eficient, prioritzant aquelles polítiques - incloses les de cohesió- que poden permetre un major creixement de l'economia i una disminució de les desigualtats. En qualsevol cas, la falta d'una autèntica corresponsabilitat fiscal per part de les CA fa més difícil que el debat sobre el necessari ajust dels comptes de les administracions públiques a Espanya tingui lloc de forma constructiva i responsable.

2. Malgrat la reducció del desequilibri vertical que beneficia totes les CA de règim comú, es manté la diferència respecte a les CA de règim foral, tant pel que fa al volum de recursos per càpita que aquestes disposen (molt més elevat), com al revers d'aquest fet, és a dir, la contribució a les despeses comunes, així com a la solidaritat entre territoris. En tant en quant es mantinguin aquestes diferències, existirà tensió en el finançament territorial i persistirà la legítima aspiració de les CA de règim comú a què el tracte sigui igual a tota Espanya, encara que puguin subsistir sistemes de base diferents.

III. Conclusió

La nova proposta de finançament autonòmic s'ha d'entendre com un punt de partida que suposa una millora respecte al model vigent, però no és suficient en determinats aspectes que caldria desenvolupar si es vol donar resposta a les reclamacions que històricament s'han fet des de Catalunya. És una proposta, a més, que és extensible al conjunt de CA de règim comú i totes elles en poden sortir beneficiades. No s'entenen, en aquest sentit, moltes de les crítiques que s'han fet a la proposta basades en el fet que aquesta sorgeixi del pacte entre partits catalans i el govern central. Això ha estat així gairebé sempre que s'ha revisat el SFA. El que cal discutir és el contingut del que es proposa, no la seva gènesi. I el tràmit parlamentari que ara ha de començar hauria de ser una bona oportunitat per fer-ho. **Urgim als partits catalans a treballar plegats per millorar el model proposat i garantir que els canvis es consolidin en el futur.**