

Intervenció parlamentària debat finançament autonòmic

La negociació del nou acord

L'actitud del Govern Central durant el darrer tram del període de negociació del nou acord ha estat d'una enorme prepotència, que ha situat els termes de la negociació en un esquema de xantatge sense matisos: o agafes el que et don, o et quedes fora. Si durant els primers mesos de negociació Madrid aparentava una actitud receptiva a les propostes que els anaven arribant des dels distints executius autonòmics, la proposta que finalment el Govern Central posà damunt la taula no era, en rigor, una proposta de negociació, sinó un ultimàtum. Si les Comunitats Autònomes acceptaven el model proposat, s'incrementava, per poc que fos, el seu finançament. Si no subscrivien l'acord, no hi havia possibilitat de seguir negociant per arribar a una solució de consens, sinó que, directament, quedaven fora del nou model, i seria el Govern Central l'encarregat de determinar, de manera unilateral, la quantia del finançament que correspondria a les comunitats autònomes "díscles". Comentaris tan barroers com "afuera hace mucho frío", com sembla que algun representant del Ministeri d'Hisenda digué al Conseller d'Hisenda de les Illes Balears, Sr. Mesquida (El Mundo-El Día de Baleares, 26 de juliol de 2001, pàg. 12), són una demostració molt gràfica d'aquesta intolerable actitud.

Evidentment, amb uns plantejaments així no es pot negociar. Aquesta postura és la negociació mateixa de la idea de negociació i del tarannà negociador. Tanmateix, tot plegat no és sorprenent, més aviat entra dins la lògica del menyspreu sistemàtic a què ens té acostumats el Govern Central durant aquesta legislatura envers l'estat de les autonomies, i sobretot en relació als governs autonòmics de color distint al seu. Mentrestant, els representants del Govern de Madrid s'han omplert la boca amb crides a la corresponsabilitat fiscal i política que han d'assumir les Comunitats Autònomes. El propi president Aznar, parlant de la corresponsabilitat fiscal de les autonomies, declarava dia 25 de juliol de 2001, just dos dies de la formalització del nou acord sobre el finançament autonòmic, que *"las comunidades autónomas han ido teniendo cada vez más disponibilidad de recursos, pero no se han preocupado de cómo gestionarlos, sino simplemente de pedirselos a Madrid. Pues bien, ese discurso se ha terminado: primero, porque Madrid no tiene nada más que poner; y segundo, porque Madrid no pone más dinero que el que le pide a los ciudadanos"* (El Mundo-El Día de Baleares, 28 de juliol de 2001). Hem de suposar que el president espanyol es referia a la mala gestió dels recursos financers autonòmics que caracteritzà els setze anys de govern del PP en aquestes Illes.

Però avui, des de les Illes Balears, sabem molt bé que les crides a la corresponsabilitat fiscal són paraules buides i oportunistes, ja que la política real va per uns altres camins: qualsevol iniciativa en aquest sentit és sistemàticament boquejada i desqualificada pel Govern Central. La interposició de recursos d'inconstitucionalitat contra les lleis legítimament aprovades per aquest Parlament Autonòmic i la recerca compulsiva de paranys i barreres que limitin l'exercici de l'autogovern han convertit el Govern Central en l'enemic públic número u de la ciutadania de les Illes Balears.

En aquest context, pensar que en un capítol fonamental de l'autogovern com és el finançament autonòmic ens podríem trobar amb un Govern Central sensible a les

nostres necessitats i obert a una negociació honesta i d'igual a igual, era, certament, un miratge.

Però fins i tot en la hipòtesi que el Govern Central hagués tingut una actitud distinta, el sistema de negociació del finançament autonòmic falla d'arrel. Formalment, l'acord de finançament s'ha establert al Consell de Política Fiscal i Financera. i per tant és, damunt el paper, un acord entre el Govern Central i els Governes de les distintes comunitats autònomes. Però darrere dels aspectes formals, és obvi que la veritable negociació s'estableix entre els partits polítics a nivell d'estat o, si més no, entre els que tenen representació a les Corts Generals, cosa que deixa fora de joc la capacitat negociadora dels executius autonòmics.

De fet, les negociacions d'última hora entre el PP i el PSOE, entre els dies 22 i 25 de juliol de 2001, comportaren un increment significatiu del finançament d'Aragó i Astúries, acceptat pel PP a fi d'evitar el vet socialista a l'acord general. És inacceptable que la millora del finançament d'una determinada comunitat autònoma depengui del major o menor pes que els seus governants tenguin en el si dels partits estatals als quals pertanyen. Això significa que els criteris que determinen l'acord i la quantia del finançament no són les necessitats pressupostàries objectives de les comunitats autònomes, sinó les conveniències polítiques dels partits d'àmbit estatal. Desgraciadament per a nosaltres, a Espanya hi ha molta gent que pensa així. Un destacat comentarista polític escrivia per aquells dies que *“en l'Espanya plural, la parella PP-PSOE és l'únic factor de vertebració. (...) Malgrat que l'Espanya una d'Aznar i l'Espanya plural de Zapatero sonin amb distints acords, ambdós coincideixen que sols la parella PP-PSOE pot obrir el ball”* (Josep Ramoneda, El País 26 de juliol de 2001, pàg. 15). Algunes mentalitats tenen tan arrelada aquesta concepció que si la negociació s'estableix entre partits polítics estatals parlen, en efecte, de “negociació”; però si parlen de la negociació entre el Govern Central i les Comunitats Autònomes o amb partits que no són d'àmbit estatal, la qualifiquen en termes de “mercadeo” (El Mundo-El Día de Baleares, 28 de juliol de 2001, pàg. 26).

I d'aquesta perspectiva en participen tant els dirigents estatals del PP com els del PSOE. Quan se li demanà al secretari general d'aquest partit si canviaria el model de finançament ara pactat en el cas que amb les eleccions estatals de 2004 arribàs al poder, contestà que no, que mantindria la seva vigència fins l'any 2007 per no introduir “inestabilitat” en el sistema pactat, i que en tot cas, més enllà del 2007, *“propondremos e introduciremos cambios, pero con el consenso y el acuerdo de los partidos políticos y las comunidades autónomas”* (Diario de Mallorca, 26 de juliol de 2001, pàg. 28). Tanmateix, ens satisfà comprovar que aquest plantejament no és unívoc entre els socialistes espanyols, ja que dos dies després el Sr. Maragall declarava que *“aquest sistema no durarà ni cinc anys, haurem de revisar-lo abans”* (El País, 28 de juliol de 2001).

Des del PSM, no compatim aquest anivellament de capacitat negociadora entre els partits polítics i les comunitats autònomes. Mentre els acords de finançament no siguin subscriptos a tots els efectes pels Governes autonòmics, sense sentir-se condicionats per les decisions de les cúpules dels partits estatals, sempre ens trobarem amb aquesta situació, que perverteix la naturalesa dels acords, i a la pràctica invalida o, com a mínim, posa en qüestió la sobirania dels Governes autonòmics per prendre les decisions que més convinguin als seus ciutadans.

Aquest desitjable objectiu exigeix un canvi radical del model, que passa per la substitució de la **multilateralitat** per la **bilateralitat** en la negociació del finançament autonòmic. És per això que el Grup Parlamentari del PSM-EN presentà com a proposta de resolució de la Comissió no permanent de la Balança Fiscal a les Illes Balears d'aquest Parlament “com a model òptim de finançament autonòmic la generalització per a tot l'Estat del model de **concert econòmic**”. En un règim generalitzat de concerts econòmics, cada Comunitat Autònoma, per separat, consensuaria amb el Govern Central la “quota global”, l'aportació de la CA al finançament de l'estat i a la compensació interterritorial. Si aquest fos el model aplicat a les Illes Balears, el Govern Autonòmic deixaria de ser un convidat de pedra a les negociacions sobre el finançament autonòmic, i parlaria de tu a tu amb el Govern Central, vetllant únicament pels interessos dels ciutadans i ciutadanes de les Illes. Aquest model, al cap i a la fi, invertiria l'actual situació: passariem de pactar els fons que el Govern Central ha de traspasar a la Comunitat Autònoma, a pactar els fons que la Comunitat ha de transferir al Govern Central. En definitiva, per al PSM-EN el model del Concert Econòmic és la solució òptima, justa i solidària, que impossibilita el maltractament institucional en matèria fiscal al qual el Govern Central ha sotmès les Illes Balears d'ençà que existeix l'estat de les autonomies.

L'estabilitat del nou model

D'ençà que es formalitzà l'acord sobre el nou model de finançament, els representants del Govern Central han reiterat contínuament que es tracta, a diferència dels acords del passat, d'un model estable. Res a dir sobre el fet que algú tenguí aquesta opinió. El problema és que els representants de Madrid ho afirmen com si es tractàs d'una realitat objectiva, una afirmació pretesament empírica que pretén situar la discrepància en el terreny de la negació de l'evidència. En el futur, ja no hi hauria cap raó objectiva per plantejar alternatives a l'actual model. Ho deia clarament el president Azna: “*La clave del sistema de financiación autonómica que entrará en vigor el 2002 es la estabilidad. No se puede estar revisando cada cinco años el sistema, sino que debe ser estable en el tiempo*”. (Diario de Mallorca, 26.07.01, pàg. 28). En el mateix sentit s'expressava el ministre d'Hisenda, Sr. Montoro, quan afirmava que el nou model s'ha establert per a un termini indefinit i que, per tant, no estarà obert a canvis profunds, malgrat que hi pugui haver revisions per millorar, si són necessàries (El Mundo-El Día de Baleares, 26 de juliol de 2001, pàg. 26).

Per a nosaltres, l'opinió del president espanyol, dels seus ministres i del seu partit sols expressa un desig. En efecte, ells voldrien que aquest model fos estable, però en democràcia tot és revisable, i no es pot negar la legitimitat de revisar periòdicament aquest sistema, per la senzilla raó que es tracta d'un acord polític, i les urnes, cada quatre anys, capaciten els representants elegits per ratificar o rectificar els acords que els governs anteriors hagin pogut prendre.

Des del PSM-EN, en tant que per a nosaltres el nou model de finançament és injust i no satisfà les necessitats de finançament de la nostra Comunitat Autònoma, negam la major. No sols consideram que el nou model no és estable, sinó que, pel bé del nostre país, just en el moment que hi hagi una majoria diferent de l'actual al Govern Central, s'ha de plantejar una alternativa radical al model actualment vigent. Per al

nostre partit, aquesta és una qüestió fonamental que condicionarà de manera prioritària qualsevol acord polític de futur.

La quantia del finançament de les Illes Balears

ATENCIÓ: LES XIFRES QUE CONSIGNAM AQUÍ (FINANÇAMENT BALEARS DE 158.473 MILIONS DE PTS.) NO ÉS REAL. AIXÒ FOU EL PUNT DE PARTIDA DE LA NEGOCIACIÓ, NO EL RESULTAT. L'ERROR ES DEU A UNA DIVULGACIÓ EQUIVOCADA DEL MINISTERI D'HISENDA, DE MANERA QUE TOTS ELS MITJANS DE COMUNICACIÓ VAN TREURE, EN EL SEU MOMENT, AQUESTES XIFRES COM A BONES, QUAN AL FINAL VAN SER UNES ALTRES. PER A BALEARS, TOT I QUE ARA MATEIX NO TENIM LES XIFRES DEFINITIVES, EL FINANÇAMENT POT APROPAR-SE ALS 170.000 MILIONS DE PTS.

El mateix dia en què es formalitzà l'acord pel nou model de finançament autonòmic, el ministre Montoro quantificava en més de 300.000 milions de pessetes l'increment global respecte a l'anterior model, a repartir entre les comunitats autònomes. D'aquest increment, les Illes Balears en rebran pels voltants de 10.000 milions. En números absoluts, és cert que s'incrementa el finançament balear, però comparativament es tracta d'una xifra inacceptable. En primer lloc, perquè representa solament un ridícul 3,6% de la quantitat total que es reparteix. I en segon lloc, i això és el més greu, perquè el model anterior situava les Illes Balears en el darrer lloc del finançament autonòmic, i és obvi que el nou finançament no compensa el dèficit històric que arrossegam. Amb el nou model, les Illes Balears rebran 158.473 milions de pessetes, que representen 192.831 ptes. per habitant. Novament, som la Comunitat Autònoma pitjor finançada, amb una diferència per habitant de 42.202 ptes. per davall de la mitjana.

Una de les possibilitats frustrades de millora del nou model hauria estat la ponderació a l'alça de l'índex d'insularitat. I no sols no s'ha mantingut aquest índex, sinó que s'ha revisat a la baixa. Quan a les Illes Balears existeix un consens generalitzat, polític i social, entorn a la necessitat de millorar les compensacions als costos d'insularitat, el nou model de finançament camina en sentit contrari.

Per altra banda, tot i que no es pot menysprear el reconeixement d'una reivindicació històrica de les comunitats autònomes, com és que el sistema de finançament tenguí en compte el cens real de població, en el cas de les Illes Balears la solució és totalment insuficient. En primer lloc, perquè la població de les Illes Balears s'ha incrementat en més d'un 21% durant el temps de vigència de l'últim sistema de finançament, i el nou sistema no cobreix proporcionalment aquest increment. I en segon lloc, perquè la nostra reivindicació va més enllà, en exigir que en una comunitat autònoma amb una població flotant tan elevada com és la nostra, la base poblacional del finançament s'hauria de corregir a l'alça amb una ponderació de la població real, i no sols la censada.

Amb aquests números a la mà, afirmar des de les Illes Balears que el nou model de finançament es tracta d'un bon acord és, com a mínim, fer-se còmplice d'aquest atracament a mà armada. Qualsevol persona, col·lectiu o partit polític que expressi satisfacció per aquest acord, a més d'un enorme despreci per l'autogovern i per les necessitats bàsiques de finançament que mereix la ciutadania de les nostres Illes, demostra una submissió inacceptable i una dependència absoluta als dictats partidistes que vénen de Madrid.

De fet, en els dies immediatament posteriors a l'acord signat a Madrid, els mitjans de comunicació de les Illes Balears es van fer ressò el profund malestar que ha causat la quantitat assignada a la nostra Comunitat entre la majoria de sectors econòmics i socials. Ho deia molt encertadament un comentarista d'un diari local: *“El Govern de Madrid, una vegada més ha passat el «rodillo» i ha posat de manifest que les Balears queden molt enfora de la capital d'Espanya com per preocupar-se d'elles. Malgrat els beneficis que aporta al país el turisme balear, políticament les Balears són un zero a l'esquerra, de manera que a l'hora de negociar se'ns escolta (?) però no se'ns atén. Així que, com sempre, seguirem a pa i aigua”* (Joan Mascarell, UH 26 de juliol de 2001). Tots els partits polítics de les Illes Balears tenim l'obligació d'atendre i donar resposta a aquest sentiment cada vegada més generalitzat entre els nostres ciutadans. Qui no ho faci, i continuï pres de les instruccions que li vinguin de fora, que res no tenen a veure amb els interessos del nostre país, s'exposa a cobrar en la mateixa moneda.

El Concert Econòmic

El Concert Econòmic no sols seria la solució òptima per superar els problemes del finançament autonòmic, sinó també, i sobretot, per superar el dèficit desproporcionat i injust que sofreix la balança fiscal de les Illes Balears amb l'estat espanyol.

En efecte, hem de recordar que, després de vint anys de desenvolupament de l'estat de les autonomies i de competències transferides a les Comunitats Autònomes, les proporcions actuals de despesa pública entre les distintes administracions demostren que encara estam molt lluny d'un estat autènticament descentralitzat. Segons càlculs recents del departament d'economia i empresa de la Universitat Pompeu Fabra per l'any 2000, les Comunitats Autònomes gestionen tan sols el 22% de la despesa pública total, contra un 87% de despesa pública de l'administració del govern central.

Si el finançament autonòmic fos insuficient, però la prestació de serveis públics a la ciutadania a través d'inversions del Govern Central i a través de la seva despesa en aquelles competències que encara gestiona fos l'adequada, podríem parlar d'una certa compensació. Però en el cas de les Illes Balears, ens trobam amb un doble càstig. A més de ser la comunitat autònoma pitjor finançada, som la comunitat autònoma amb una balança fiscal més negativa. Com posaren de relleu els treballs de la Comissió no permanent de la Balança Fiscal a les Illes Balears d'aquest Parlament, algunes estimacions quantifiquen en 300.000 milions de ptes. el dèficit fiscal de les Illes Balears. El resultat, no està de més recordar-ho, és que en tots els capítols de despesa pública, els ciutadans i ciutadanes de les Illes Balears són sistemàticament castigats a uns serveis públics insuficients, mal dotats, sempre per davall de la mitjana estatal. En educació, en sanitat, en transports, en pensions, en tots els àmbits patim un tractament

injust que, fins ara, cap dels successius Governes Centrals, d'ençà que vivim en democràcia, fos quin fos el partit polític que hi governava, no ha reconegut ni, lògicament, s'ha compromès en esmerçar.

Vista l'experiència històrica, no hi ha cap element per confiar que l'alternança política al Govern Central pot servir per desbloquejar aquesta situació. La solució, en conseqüència, no vindrà per la seva bona disposició cap a les Illes Balears, que s'ha demostrat inexistent, sinó per la introducció d'un model fiscal alternatiu que superi la dependència dels equilibris polítics a nivell d'estat. Novament, ens trobam que l'únic model capaç assolir aquest objectiu és la independència fiscal de les Illes Balears, articulada a través del Concert Econòmic.

En primer lloc, el Concert concedirà a la Hisenda de les Illes Balears plena autonomia per a recaptar i gestionar tots els impostos que s'apliquen a les Balears, així com la capacitat de regular la majoria d'ells. Una part dels ingressos obtinguts seran entregats a l'Estat per finançar les despeses que aquest fa a les Illes Balears, en aquelles competències que no han estat assumides per les institucions autonòmiques, a través de la quota global o "cupo", que inclourà, així mateix, una important quantitat per a la compensació interterritorial a favor de les comunitats autònomes econòmicament menys desenvolupades i que, en conseqüència, tenen una menor recaptació pròpia d'impostos.

En segon lloc, amb el Concert les institucions de la CAIB regulen i recapten els seus ingressos públics per finançar directament l'activitat d'aquelles competències que té assumides. En definitiva, el Concert reconeix a les autoritats autonòmiques una plena capacitat normativa i de gestió que ara està en possessió de l'Administració Central de l'Estat.

En tercer lloc, el mateix Concert contempla el respecte i compliment de les diverses normes de coordinació, harmonització i col·laboració amb l'Administració de l'Estat. Per la seva regulació, una llei de Concert Econòmic desenvolupa els anomenats "punts de connexió" de cada impost. Aquests "punts de connexió" marquen els criteris que delimiten a quina Administració Tributària (autonòmica o de l'estat) correspon la competència de regular i cobrar un determinat impost.

Un canvi de naturalesa en el sistema de finançament

Som conscients que aquest plantejament de futur que proposam implica un canvi en profunditat en l'ordenament fiscal de l'estat espanyol. De fet, la nostra opció és per establir un autèntic federalisme fiscal que superi el fals "federalisme a l'espanyola" amb què alguns han qualificat l'actual estat de les autonomies. I no se'ns escapa que aquest plantejament que feim exigirà una reforma no sols de l'Estatut d'Autonomia, sinó també de la Constitució Espanyola.

Tots els estats moderns disposen de jurisdiccions territorials subestats (autonomies, estats federats, entitats locals, etc.). Es tracta d'estats centralitzats, descentralitzats o federals, l'organització del seu sistema fiscal sempre requereix algun tipus de coordinació i atribució de responsabilitats a les entitats subestats. El tipus d'organització política dels estats determinarà, en cada cas, la fonamentació i el

desenvolupament d'aquestes atribucions. Des d'un punt de vista teòric, podem distingir dos models bàsics, que en la seva realització concreta poden contenir variants i matisos:

1. En un extrem hi hauria els estats centralitzats o unitaris, que atribueixen tota la sobirania política i fiscal al govern central. Aquest model no reconeix cap font de finançament autòctona a favor de les jurisdiccions territorials. En tot cas, l'Administració Central permet la participació en els seus recursos o en algun dels seus impostos per poder finançar les necessitats de despesa que es reconeguin a les competències locals o regionals. En aquest model, l'administració central exerceix el control absolut de tot l'aparell tributari.

2. En l'extrem oposat, la capacitat fiscal i de despesa correspondria per naturalesa a les jurisdiccions sub-estats, que gaudirien d'autonomia tributària. Un cop exercida aquesta, transfereixen els fons necessaris per finançar les necessitats de despesa que es corresponen a les competències mantingudes a escala central, i per compensar les possibles desigualtats territorials. Aquest model exigeix l'existència de mecanismes de coordinació (participació en les decisions tributàries conjuntes) i de solidaritat, instrumentant fons de redistribució interterritorial, però manté el principi de sobirania fiscal de les jurisdiccions sub-estats. La forma concreta que millor es correspondria amb aquest model seria el concert econòmic entre les entitats sub-estats i l'administració central.

El cas de l'estat espanyol, pel que fa a les comunitats autònomes que es regeixen pel sistema de finançament de règim comú, és una aplicació, amb matisos i amb algunes diferències, del primer model. La naturalesa de tots els acords de finançament autònom aplicats fins ara és el de la descentralització administrativa, però no atorga sobirania fiscal i financera a les comunitats autònomes, i menys encara a l'administració local. També el nou model de finançament autònom respon a aquest model, ja que en rigor manté la porta oberta a una recuperació de competències de gestió fiscal a favor de l'administració central. Només en el cas del País Basc i Navarra, que tenen concert econòmic amb l'administració central, estariem dins el segon model, que preserva l'autonomia fiscal i financera de la jurisdicció sub-estatal.

El PSM-EN, com a partit nacionalista, aposta sense fisures perquè en el futur el sistema fiscal de l'estat espanyol s'articuli, per a totes les comunitats autònomes, a partir del segon model que hem explicat, com únic camí per garantir la suficiència financera de cada comunitat i el tractament d'igual a igual entre totes les comunitats autònomes, i d'aquestes amb l'estat.

Setembre 2001
PSM