

“Un nou finançament per a la Generalitat de Catalunya” | Barcelona Tribuna amb Antoni Castells

Antoni Castells, catedràtic d'Hisenda Pública a la Universitat de Barcelona i exconseller d'Economia i Hisenda de la Generalitat de Catalunya

Senyor president de la Societat Econòmica Barcelonesa d'Amics del País, amics. Primer de tot, vull agrair la invitació per poder compartir aquesta estona amb tots vostès per parlar sobre un tema al que tantes i tantes hores hi hem dedicat des de l'establiment de la democràcia i la recuperació de l'autogovern.

De nou, el finançament

Perquè, vet-ho aquí, sembla que el finançament de la Generalitat torna a estar sobre la taula després d'un bon nombre d'anys durant els quals aquesta qüestió havia quedat relativament relegada i apartada del centre del debat polític. Recordem breument on som. L'últim acord de finançament es va signar el mes de juliol de 2009, aviat farà setze anys, un acord que va ser possible, com sempre, a partir de l'impuls i la iniciativa del govern de Catalunya. La qüestió va continuar estant sobre la taula fins l'any 2012, quan el govern d'Artur Mas va formular la proposta del pacte fiscal. Aquesta proposta va ser rebutjada, com recordaran, pel govern de Mariano Rajoy, circumstància que va contribuir a donar lloc a una nova etapa en la política catalana. No crec que aquest fos, ni molt menys, l'únic motiu. Existien corrents de fons poderoses que feia temps que es manifestaven. Però, en tot cas, aquest fet va ser el detonant, la raó (el pretext, si volen) per convocar eleccions anticipades l'any 2012, el resultat de les quals van conduir a una investidura en la que, per ser elegit, Artur Mas es va comprometre a presentar data i pregunta per a un futur referèndum en menys d'un any, cosa que, efectivament, va succeir. Alguns pensàvem que això més aviat s'havia de negociar amb l'altra part, que no eren precisament els partits catalans que l'havien d'investir, sinó Madrid. Però bé, així és com va anar i em temo que en

aquell moment va començar la via unilateral. La resta és cosa prou coneguda per a tots els presents.

No és estrany, per tant, que la qüestió del finançament hagi quedat relativament al marge del debat polític durant tots aquests anys. Per una banda, a Catalunya les forces centrals del catalanisme estaven per una altra cosa: l'objectiu havia passat a ser la independència, no millorar les condicions de l'autogovern dins d'Espanya. I si Catalunya no es posa al capdavant, la història ens diu que a Espanya no hi ha reformes mínimament significatives en l'estat de les autonomies. S'ha de dir, això sí, que aquestes reformes, quan hi són, tenen un alt cost polític per a Catalunya. I aquí em permetran que obri un parèntesi abans de continuar, per fer una breu reflexió que crec que pot ser d'utilitat davant de la negociació que sembla que hi haurà, o hi ha, sobre aquesta qüestió.

Deia que l'experiència ens diu que aquestes reformes, quan s'han fet, han tingut un alt cost per a Catalunya, perquè la seqüència que fins ara ha succeït de forma recurrent és la següent. Primer, Catalunya pren la iniciativa i proposa algun tipus de reforma, pel cas que tractem, posem que en el camp del finançament; segon, la resposta del nacionalisme espanyol (o, sense adjectius, la resposta d'Espanya) sol ser demolidora i tremendista: "Catalunya vol trencar Espanya", "el que proposa és manifestament inconstitucional", "només busca privilegis"; tercer, després d'una dura negociació, on Catalunya dona la cara, una part de la proposta tira endavant (hauria de dir una part suficientment important perquè sigui acceptada per la part catalana però, en aquest punt, em temo que molts cops es fan passar per bons acords que només són bijuteria); quart, l'acord es generalitza per a tothom, habitualment al preu d'aigualir-ne el contingut; cinquè i final, el resultat és haver avançat algunes passes (menys de les que s'hauria d'haver avançat) a un preu bastant alt: Catalunya ha pagat un cost que queda pel futur en forma d'una animositat creixent a la resta d'Espanya i els avanços, com s'ha dit, són només relatius. En definitiva, la lògica de les reformes ha estat una màquina de crear anticatalans a la resta d'Espanya i escèptics, amargats i descreguts a Catalunya propicis a qualsevol expansió emocional per irracional que pugui semblar.

Reprenc el fil. Deia que no és estrany que aquesta qüestió no hagi estat massa sobre la taula en els darrers temps perquè Catalunya, que tenia objectius més ambiciosos, no l'hi ha posada, i, a Espanya, per molt que del nacionalisme espanyol se'n pugui esperar qualsevol cosa, no han deixat de tocar tant de peus a terra com per fer reformes en el sistema de finançament que perjudiquessin encara més Catalunya (és a dir, no s'ha posat més llenya al foc en moments en que els ànims ja estaven prou encesos). De manera que les tímides propostes de reforma formulades des de diferents àmbits durant aquest temps, totes en direcció oposada a la que li convindria a Catalunya, per suposat, més aviat han quedat en paper mullat. I això ho dic tant en relació a les propostes formulades per algun grup de comunitats autònomes (aquelles que pensen que els recursos autonòmics s'han d'atribuir en funció dels metres quadrats i no de la població, que són les mateixes que diuen que els impostos els paguen els ciutadans i no els territoris) com també en relació a les propostes plantejades l'any 2017 per un grup d'experts nomenats pel Ministeri, on hi eren representades totes les comunitats autònomes excepte Catalunya, que no va voler ser-hi. La inutilitat d'aquestes propostes va quedar ben palesa quan van ser guardades en un calaix que no s'ha tornat a obrir. Bé, no és del tot cert que no hagin tingut cap utilitat. Les propostes del grup d'experts, assumides per la resta de comunitats autònomes, van tenir la utilitat de mostrar quina és l'ambició de les reformes del finançament que proposen. Les úniques qüestions que realment els interessin són dues: quants recursos corresponen a les comunitats autònomes i quins són els criteris de distribució. Cal prendre'n nota perquè aquesta potser sigui una qüestió a tenir en compte quan s'hagi de decidir si el model de finançament de Catalunya ha de ser singular, específic, o bé el mateix que el de la resta de territoris.

L'acord entre el PSC i ERC

Bé, ara sembla que s'ha iniciat una nova etapa en la que torna a estar sobre la taula el finançament de la Generalitat de Catalunya. El motiu, com vostès saben, és el pacte entre el PSC i ERC que va fer possible la investidura de Salvador Illa com a president de la Generalitat. Un dels principals punts d'aquest pacte és

l'acord sobre el nou finançament de la Generalitat. Aquest acord es basa substancialment en tres punts:

- 1) En primer lloc, l'Agència Tributària de Catalunya serà la responsable de l'administració (gestió, liquidació, recaptació i inspecció) de tots els impostos pagats a Catalunya, fet que inclou, de manera principalíssima, els impostos de l'estat.
- 2) En segon lloc, una part d'aquests impostos s'atribuirà al govern de l'estat per fer front als serveis que continua prestant a Catalunya.
- 3) En tercer lloc, una altra part d'aquests diners es destinarà a la solidaritat amb les altres comunitats autònomes.

En essència, aquests tres punts defineixen els aspectes bàsics de l'acord. Cal dir que la proposta s'inspira directament, com el mateix text de l'acord subratlla, en el projecte d'Estatut aprovat pel Parlament de Catalunya el 30 de setembre de 2005 i que fou recolzat per totes les forces catalanistes del Parlament, és a dir, pel PSC, ERC, Iniciativa per Catalunya (IC) i CiU. És a dir, aquest projecte representava, en aquell moment, més o menys, la desiderata de consens del catalanisme. Després, com recordaran, fou successivament modificat, sempre a la baixa, primer pels acords Zapatero-Mas de gener de 2006, després pel Congrés dels Diputats el maig del mateix any, i, al final, va ser definitivament desnaturalitzat pel Tribunal Constitucional en la sentència de juny de 2010.

El text que va sortir del Congrés quedava per sota, com és natural, del que va aprovar el Parlament. Però això són les negociacions. Alguns, ERC, van trobar que les parts que havien quedat rebaixades eren prou importants com per no donar suport al text resultant en el referèndum de juny de 2006. Altres, en canvi, el PSC, CiU i IC, van considerar que el text resultant, malgrat les retallades, continuava tenint un gruix suficient com per donar-li suport. Així ho van fer i el text va ser referendat pels ciutadans de Catalunya. Fins aquí, tot entra dins de la més estricta normalitat democràtica.

El que se'n surt, d'aquesta normalitat, és la retallada posterior que va fer el Tribunal Constitucional, que feia saltar pels aires el pacte que ha de ser, i que la Constitució vol que sigui, l'Estatut. De vegades, em pregunto si som prou conscients que, des d'aquell moment, l'autogovern de Catalunya es troba en la pura provisionalitat. És a dir, tenim un text legal, és clar, una llei orgànica que es diu Estatut d'Autonomia de Catalunya i que, com tot text legal, s'ha de complir. El que no tenim és un pacte polític entre la Generalitat i l'Estat, que és l'essència del que pretén el disseny constitucional. Als senyors del Tribunal Constitucional, com tantes vegades, els arbres no els van deixar veure el bosc. Van anul·lar, o van reinterpretar, determinats preceptes per reconduir-los, segons ells, dins de la Constitució. Però havien de veure que, en fer-ho, dinamitaven el pacte que ha de ser l'Estatut. A partir d'aquell moment, Catalunya tenia un Estatut imposat, no un Estatut pactat, perquè l'Estatut resultant no era el que havien fet els ciutadans de Catalunya i el que havia obtingut el recolzament de les forces polítiques a les que abans m'he referit. Havíem pactat una cosa i ara ens en donaven una altra que estava per sota del que havíem acordat. Tampoc no és del tot estrany que, a partir d'aquell moment, es desfermessin, en la política catalana, corrents de fons que donaven per superada l'etapa constitucional.

Tornem al finançament, però. Els deia que l'acord entre el PSC i ERC, excepte en un punt molt important (al que després m'hi referiré), es basa, de manera gairebé literal, en l'Estatut que va sortir del Parlament el setembre de 2005. En el meu parer, doncs, és una proposta molt valenta per part dels signants de l'acord, entre el PSC i ERC, i sembla, a més, que amb la conformitat del PSOE. Estem parlant de recuperar no només l'Estatut pactat l'any 2006 i, posteriorment, desvirtuat pel Tribunal Constitucional, sinó d'anar encara un pas més enllà i recuperar el model de finançament previst a l'Estatut del Parlament de 2005. A l'hora de valorar aquest acord crec que és de justícia començar per destacar aquest fet.

I, encara que les circumstàncies polítiques no són les mateixes i que el país ha passat per una etapa d'un elevadíssim voltatge polític, seria raonable pensar que els que en aquell moment van donar suport a aquest projecte haurien d'oferir raons molt poderoses per no fer-ho ara. Em refereixo a Junts, és clar. Crec que

haurien de valorar molt a fons si l'actitud a adoptar davant de l'acord entre el PSC i ERC ha de ser, com sembla fins ara, la d'oposar-s'hi frontalment o bé reflexionar si no seria millor pel país adoptar una actitud d'implicació activa, amb tota l'exigència crítica que considerin necessària, és clar, davant la negociació que ha de tenir lloc.

He dit negociació perquè el que està clar és que amb l'acord no està tot dit. Més aviat, amb l'acord comença tot. Primer caldrà concretar un model i després negociar-lo amb Madrid. Un Estatut (com ho era el projecte de 2005, en el qual ara s'inspira directament l'acord) mai no defineix al detall un model de finançament, com encara ho fa menys la Constitució. Estableix unes bases, fixa, si volen, el marc del terreny de joc, però mai no arriba a la concreció d'un model. El model vigent, per exemple, va ser acordat l'any 2009, després d'una negociació llarga, dura i difícil en la qual es van haver de decidir molts aspectes fonamentals. L'Estatut del 2006 ja era vigent, òbviament, però d'aquest no se'n despenia directament el model de finançament. De manera que el que podem dir avui mateix és que del contingut de l'acord entre el PSC i ERC se'n pot desprendre un model de finançament per a mi plenament satisfactori, com ho seria un model homologable als dels països federals que ens poden servir de referència (Alemanya, Estats Units, Canadà i Suïssa o al d'Escòcia dins del Regne Unit). Però segons com vagi la negociació, el model resultant també podria quedar clarament per sota de les expectatives que es desprenen del que s'ha pactat. És a dir, podria ser un model insatisfactori.

Això significa que la qüestió essencial ara mateix és com es concreten els tres punts en què es fonamenta l'acord i als que abans m'hi he referit. D'aquests tres, n'hi ha un que sembla clarament definit. És el que diu que l'Agència Tributària de Catalunya serà la responsable de l'administració (en totes les seves fases) dels impostos pagats a Catalunya. Aquest és un objectiu de gran transcendència i ambició, però també extraordinàriament difícil. Pensem que l'Agència Tributària de Catalunya disposa actualment d'una cinquena part dels efectius que té desplegats a Catalunya l'Agència Estatal de Administración Tributaria (AEAT), als quals caldria afegir, per fer bé els comptes, la part de personal de l'administració central que s'hi hauria d'imputar. I el que no ens podem permetre

és prestar un servei clarament deficient o manifestament de menor nivell del que ofereix l'AEAT, que és un nivell francament bo. Al meu entendre, assolir un objectiu d'aquesta magnitud només es pot fer amb un esforç de preparació i planificació de primer nivell i comptant amb la col·laboració de l'AEAT en tota aquesta fase de preparació i posada en marxa. Una col·laboració que no sé si serà massa fàcil assolir vista la reacció inicial de les organitzacions representatives dels inspectors d'hisenda de l'estat. I tampoc no sé si serà fàcil comptar amb aquesta col·laboració sense acabar esdevenint, en la pràctica, una espècie de satèl·lit, de delegació 'de facto', més o menys encoberta de l'AEAT.

Però bé, respecte aquest punt, les coses estan més o menys clares per difícil que sigui l'objectiu. On està gairebé tot per concretar és en els altres dos punts: la contribució a les despeses de l'estat pels serveis que continua prestant a Catalunya i la contribució a la solidaritat amb les altres comunitats autònomes. Pel que fa a la primera qüestió, l'acord entre el PSC i ERC sembla inclinar-se perquè aquesta aportació es concreti en forma de participació de l'estat en el rendiment dels diferents impostos pagats a Catalunya. El sistema no significa cap novetat. És el que es fa a la RFA i, implícitament, és el que preveu el model actual (a l'estat li corresponen el 50% de l'IRPF i de l'IVA, el 42% dels impostos especials i el 100% de l'impost de societats per, precisament, fer front a les seves despeses).

La qüestió essencial serà, doncs, determinar la despesa que signifiquen els serveis que l'estat continua prestant a Catalunya a escala estatal. Un cop determinada aquesta quantia, caldria veure quina part li correspon sufragar a la Generalitat (se suposa que es calcularia en proporció al PIB) i després s'hauria de determinar quina és la combinació de participacions en els diferents impostos que proporciona aquesta quantitat. El punt bàsic és, doncs, com acabo de dir, el càlcul de la quantia que representen, en el conjunt de tota Espanya, els serveis que l'estat continua prestant a Catalunya. El primer que ve al cap és que per fer-ho només cal utilitzar, com a punt de partida, la xifra que es fa servir per al País Basc a efectes del càlcul del *cupo* (afegint, és clar, la quantia dels serveis que l'estat presta a Catalunya, i no al País Basc, i restant la dels que presta al País Basc, i no a Catalunya, com, per exemple, presons). Probablement, la xifra

resultant seria molt inferior a la que implícitament es considera en l'actualitat, i la seva aplicació podria tenir uns efectes financerament molt considerables. Tanmateix, resultaria difícil justificar que s'apliquessin quanties manifestament diferents al País Basc i a Catalunya per calcular la mateixa magnitud.

Com he assenyalat, en tot cas, un cop obtinguda aquesta quantia, s'ha de suposar que Catalunya hauria de contribuir-hi en una proporció equivalent a la del seu PIB i, a continuació, s'hauria de decidir quina combinació de percentatges dels impostos pagats a Catalunya és la seleccionada per proporcionar aquesta quantitat. Aleshores, a partir d'aquest moment inicial, per mi seria desitjable que cada una de les dues administracions pogués volar pel seu compte i determinar les característiques dels seus tributs fent ús de la seva capacitat normativa.

Només voldria fer dues consideracions addicionals per acabar amb aquest punt. La primera és el tractament que s'hauria de donar al dèficit públic del govern central. Aquest és un punt important perquè es tracta de calcular quina part dels impostos recaptats a Catalunya contribueixen als impostos que fa servir l'estat per finançar la seva despesa (més exactament, la despesa que suposen els serveis prestats a Catalunya) i no per finançar la part de despesa que es finança amb dèficit públic. Aquesta és una qüestió que, encara que conceptualment hauria d'estar bastant clara, té una certa complexitat tècnica, i suposo que s'examinarà a fons en la negociació perquè les implicacions financeres són importants.

La segona consideració és que, un cop determinades les respectives participacions en els diferents impostos de l'estat i de la Generalitat en el moment inicial, a partir d'aquest moment, cada una de les dues administracions hauria de poder volar pel seu compte d'acord amb l'ús que decidís fer de la seva capacitat normativa. És a dir, suposem, per exemple, que, un cop fets tots els càlculs que he comentat, en el moment zero, a la Generalitat li correspongués el 60% de l'IRPF i a l'estat el 40%. Sembla bastant clar que si l'any següent la Generalitat decidís augmentar la seva tarifa en un 25% (15% del 60%), aquests 15 addicionals haurien de correspondre íntegrament a la Generalitat, i, per tant, no tindria cap sentit que 6 anessin a l'estat. Això significaria que les proporcions

inicials quedarien automàticament modificades i passarien a ser del 65,2% (75/115) per la Generalitat i del 34,8% (40/115) per l'estat. A això em refereixo quan parlo que cadascú hauria de poder volar pel seu compte. Si les coses es fessin ben fetes, el nou sistema s'assemblaria molt a un sistema en el que cada administració tindria els seus propis impostos, que podria modular d'una forma o una altra segons la seva capacitat normativa. Aquesta qüestió, doncs, la de la capacitat normativa, esdevé especialment important i caldria estudiar molt a fons quins són els marges disponibles per ampliar-la sensiblement, tenint en compte les restriccions que imposa la normativa comunitària i evitant, en tot cas, que això pogués conduir a una competència fiscal nociva (*harmful tax competition*). L'acord s'hi refereix, però es limita a ressenyar que "és necessari un augment substancial i progressiu de la capacitat normativa en tots els tributs generats a Catalunya". Tot queda, doncs, pendent de la negociació.

La segona gran qüestió que caldrà concretar és la contribució a la solidaritat amb les altres comunitats autònomes. S'entén que parlem de la contribució corresponent al que podríem denominar "circuit de finançament autonòmic". Paral·lelament, no ho oblidem, existeix la solidaritat que té lloc a través del circuit de finançament estatal, que és la més important. Aquí el punt clau és determinar el grau d'anivellament. Cal tenir present que, actualment, l'anivellament és pràcticament del 100%. És a dir, tota la contribució tributària que realitzen els ciutadans de Catalunya per sobre de la mitjana (prop del 20%) va al finançament d'altres comunitats autònomes i, per tant, no repercuteix en cap mesura en més ingressos per a la Generalitat. En la reforma del 2009, es va acordar reduir aquest grau d'anivellament al 75%, que segueix sent molt elevat (significa que, si la mitjana fos 100, dels 20 que paguen els ciutadans catalans per damunt de 100, 5 redundarien en més recursos per a la Generalitat i 15 anirien a finançar altres comunitats autònomes), però després, entre els incompliments, per una banda, i l'acció deformadora dels diferents fons que inclou el model, per una altra, Catalunya es queda pràcticament en la mitjana.

Sobre aquest punt m'agradaria dir dues coses. La primera és que el grau d'anivellament del model de finançament de les comunitats autònomes és extraordinàriament elevat, sense parangó amb els països que abans he citat i

que ens poden servir de referència. En lloc succeeix que la major contribució fiscal que realitzen els ciutadans d'un territori per la via dels impostos pagats al seu govern territorial no serveixi per finançar els serveis públics que els presta aquest govern, sinó els serveis que presta un altre govern. I, per suposat, no succeeix a nivell municipal: seria simplement inimaginable que l'IBI pagat a un municipi anés a finançar els serveis del municipi veí, enlloc de servir per finançar els serveis del municipi en qüestió. Tot això té el seu origen en la manca de visibilitat de les responsabilitats tributàries dels governs autonòmics, problema que existeix des de l'inici dels temps. És a dir, les coses serien molt diferents si fossin perfectament percebuts els impostos realment pagats al govern autonòmic en concepte d'IRPF, IVA i especials, a part dels tributs cedits totalment.

L'altra cosa que val la pena subratllar és que el mecanisme d'anivellament horitzontal que es fa servir a Espanya tampoc té massa precedents quan examinem el que es fa en altres països. Per anivellament horitzontal entenc el que es fa a Espanya, per exemple, a través del Fons de Garantia dels Serveis Bàsics, on cada comunitat autònoma aporta el 75% dels rendiments obtinguts en els impostos cedits i els participats i, posteriorment, es reparteix la quantia total entre les comunitats autònomes segons uns indicadors de necessitats (la denominada població ajustada). Abans a Alemanya hi havia un mecanisme similar, però es va abandonar ara fa ja uns quants anys.

En alguns països hi ha anivellament i en d'altres no. En alguns països l'anivellament és força potent i en d'altres és bastant feble. Però, en tot cas, si s'ha d'anivellar, qui ho fa és l'estat. Això no significa, ni molt menys, que no hi hagi fluxos fiscals entre territoris (dels més rics als més pobres), que són una forma d'anivellament implícit, ja que els recursos que l'estat destina a aquesta funció són obtinguts d'acord amb una clau territorial (segons el PIB, normalment) diferent de la que després seran localitzats (segons la població o entre els territoris de menor PIB, probablement). El que no succeeix enlloc és que una part dels impostos que paguen els ciutadans al seu govern territorial (estat, província, Land o cantó) no vagi a la hisenda d'aquest govern, sinó a la del govern veí. Aquí, aquesta qüestió ha estat fins ara poc en discussió perquè veníem d'una situació molt pitjor, de manera que l'anivellament parcial acordat el 2009 va

suposar un pas endavant indiscutible. Però no estaria de més que, a l'hora de negociar, sabéssim on som en relació al que succeeix a altres indrets. És a dir, encara que sembli difícil poder fer el pas d'eliminar completament alguna forma d'anivellament horitzontal, seria convenient situar el grau d'anivellament en un percentatge raonable, que hauria de ser significativament inferior al 75% que es va acordar el 2009. Un cop determinat aquest percentatge (com he dit, la qüestió clau), no seria tècnicament difícil calcular l'aportació que hauria de fer la Generalitat. Els recursos s'haurien de canalitzar a l'estat, que els hauria d'aportar al finançament de les altres comunitats autònomes.

De tot el que acabo de dir se'n poden desprendre, al meu entendre, dues conclusions bàsiques. En primer lloc, que l'acord signat entre el PSC i ERC conté aspectes clau que caldrà concretar. En segon lloc, si aquestes qüestions es resolen satisfactòriament, i sobreviuen a la posterior negociació amb l'estat, se'n podria derivar un model de finançament de la Generalitat molt satisfactori i homologable al dels països que ens podrien servir de referència; és a dir, un model que atorgués a la Generalitat una àmplia autonomia tributària (tant en el terreny administratiu com en el normatiu) i un mecanisme d'anivellament acceptable, que permetés que una part significativa de la major contribució fiscal que fan els ciutadans de Catalunya es traduís en majors recursos per a la Generalitat. I aquestes millores haurien de permetre un increment també significatiu dels ingressos de la Generalitat, per la doble via del menor grau d'anivellament i del càlcul de les despeses de l'estat a Catalunya.

La reacció del nacionalisme espanyol

Sempre que Catalunya planteja canvis significatius en el model de finançament (i més enllà, en la configuració territorial de l'estat), el nacionalisme espanyol més recalitrant reacciona amb tot tipus d'improperis, desqualificacions i fent un soroll considerable. M'hi he referit al principi. Són reaccions bastant primàries basades, en general, en una doble línia argumental: Espanya es trenca i Catalunya és insolidària i busca privilegis. Una de les afirmacions que ha circulat abundantment és que la proposta donaria lloc a un estat confederal. Res més

lluny de la realitat. Un estat confederal es caracteritza per donar tot el poder tributari als territoris en detriment de la federació, de la mateixa manera que en un model unitari tot el poder tributari resideix en el govern central, que és el que dissenya i gestiona tots els impostos i després decideix com i de quina manera es financen els governs territorials.

En canvi, el model acordat s'inspira en el que és l'essència d'un model federal: el poder tributari és compartit pel govern central i el govern territorial. Cadascun disposa del seu espai tributari. La proposta té una inspiració clarament federal, no confederal. És més, si té algun biaix el sistema espanyol és un biaix unitarista, no confederal, perquè la Constitució atorga a l'estat la sobirania tributària originària, de manera que qualsevol responsabilitat tributària que pugui tenir el govern de Catalunya és fruit d'un poder delegat, que només és factible per l'existència d'una llei estatal habilitant. En aquest punt, el cas espanyol és radicalment diferent del que ofereixen els països federals, on és la pròpia Constitució la que estableix els espais de sobirania fiscal respectius de la federació i dels governs territorials.

Una altra afirmació del tot inexacta és que el model pactat és equivalent al concert que tenen les comunitats forals. En primer lloc, a diferència d'aquestes, l'acord entre el PSC i ERC deixa incòmode l'actuació tributària directa de l'estat a Catalunya a través dels seus propis impostos. I, sobre tot, en l'acord entre el PSC i ERC no hi figura el *cupó*, i el *cupó* és una part indestruïble del concert; de manera que, si no hi ha *cupó*, no hi ha concert. En el model que prefigura l'acord, l'aportació a les despeses de l'estat es preveu que es materialitzi, com s'ha assenyalat, a través de percentatges de participació en els impostos (que en el fons, també com s'ha dit, és el que es fa ara). El resultat serà més o menys similar al del concert segons com es calculin les despeses que continua realitzant l'estat. I, en tot cas, la Generalitat farà una contribució a la solidaritat amb les altres comunitats autònomes, cosa que no succeeix en el cas de les comunitats forals. El que sí que és similar és el tractament de l'administració tributària, que correspondrà a la Generalitat, igual que correspon a les hisendes forals (bé, tampoc això és ben bé igual, perquè les hisendes forals pertanyen a les diputacions forals, no al govern basc). Però aquesta tampoc no és una qüestió

que hagi de suposar un daltabaix, si es fan les coses bé. A Alemanya són els Länder els responsables de l'administració tributària. I, en els països federals, ningú no posa en dubte la responsabilitat dels governs territorials per administrar els seus impostos o per pactar amb la federació les fórmules que uns i altres prefereixin. És a dir, el que es faria, si es fa, a Catalunya.

Un model singular

En definitiva, l'acord permetria bastir un bon model de clara inspiració federal basat en dos pilars: un pilar tributari tan potent com sigui possible (segons el pacte, ho seria, sens dubte, en el terreny de l'administració tributària i caldria veure fins a quin punt ho seria en el terreny normatiu) i un pilar d'anivellament (que, en les circumstàncies presents, una part hauria de tenir, ineludiblement, caràcter horitzontal, però que hauria d'assolir un grau d'anivellament més homologable i força més reduït que el grau actual, que és molt elevat).

Ara bé, el fet que la hisenda de la Generalitat de Catalunya tingui una inspiració federal no significa, necessàriament, que aquest model s'hagi d'aplicar a totes les comunitats autònomes. Escòcia té un model d'inspiració federal, però el Regne Unit és un país unitari i, a la resta de territoris, no s'hi aplica el model escocès. Un altre exemple és Quebec, que té un model de finançament específic dins d'un país federal. El que ens diuen l'experiència i el sentit comú és que quan en un país hi ha un conflicte perfectament localitzat territorialment, un conflicte específic i singular, el que s'ha de fer és adoptar solucions específiques i singulars per al territori en qüestió. Històricament, això ha conduït a reduir molt significativament l'efervescència del conflicte i a rebaixar la pulsio independentista (vegeu els casos del Quebec, Escòcia i Flandes). És a dir, quan existeix una clara asimetria respecte a la voluntat d'autogovern i al grau d'identificació nacional entre els diferents territoris d'un país, la resposta adequada és plantejar solucions també asimètriques. Crec no anar massa equivocat si afirmo que això és el que es pretenia quan es va redactar la Constitució i es va fer la distinció entre nacionalitats i regions, distinció que volia subratllar l'existència d'un problema 'nacional' específic en les denominades

nacionalitats perifèriques (País Basc i Catalunya, i, en menor grau, Galícia), distinció que imagino que es pretenia que no tingués un valor merament retòric. Tanmateix, aquesta distinció va quedar en no-res, és a dir, no va tenir cap traducció política quan el nacionalisme espanyol, en la persona de Felipe González, va procurar desnaturalitzar-ne completament el contingut.

El pacte entre el PSC i ERC pretén fer efectiva l'asimetria de què parlo en el terreny del finançament. Així cal entendre-ho quan es diu: "No es tracta de reformar el model de finançament comú, sinó de canviar-lo sobre un nou paradigma basat en la singularitat i la bilateralitat". És un canvi significatiu respecte el passat. En aquest cas, la negociació té l'objectiu d'assolir un nou finançament per a la Generalitat de Catalunya, no una reforma del model de finançament general, que és el que es pretenia amb el projecte de l'Estatut del 2005 i és també el que havia succeït prèviament en les successives reformes del model de finançament. Sempre, com he dit al principi, amb el cost d'un elevat desgast polític per a la Generalitat i del posterior aigualiment que comporta la generalització d'allò que s'havia pactat.

Això no significa, per suposat, que no sigui necessària la reforma del model de finançament aplicable a les altres comunitats autònomes, model que hauria de ser objecte d'una revisió molt significativa en dos punts: en primer lloc, l'augment de la quantia total dels recursos, tenint en compte el creixement que hi ha hagut en les necessitats de despesa de les comunitats autònomes; i, en segon lloc, la revisió dels criteris de repartiment, amb l'objectiu de corregir la situació d'aquelles comunitats autònomes manifestament mal finançades, aplicant un indicador de població mínimament ajustat a la realitat. Una reforma amb aquest contingut hauria de satisfer les aspiracions de les comunitats autònomes de règim comú, si ens atenem a les manifestacions que han vingut expressant en els darrers anys. Llevat, és clar, d'aquelles que formulen el seu grau de satisfacció en relació a allò que no volen per a Catalunya, enlloc del que desitgen per a elles mateixes.

Voldria afegir unes paraules sobre la singularitat, per a mi essencial. Al meu entendre, la qüestió essencial no resolta de l'organització territorial de l'estat és com fer políticament possible l'asimetria que es manifesta en la realitat. Hi ha

uns territoris (bàsicament, Catalunya i el País Basc i, en menor grau, com he dit, Galícia) on la voluntat d'autogovern i el grau d'identificació nacional són manifestament diferents que en la resta dels territoris. Només cal veure els resultats de les eleccions, el sistema de partits, les enquestes sobre identificació nacional i la forma d'estat; dit d'una altra manera, només cal treure el cap per la finestra per comprovar-ho. Com es pot negar l'especificitat del conflicte català quan tota la política espanyola, des de fa deu o quinze anys, gira entorn a aquesta qüestió? Aquesta especificitat es manifesta en la concepció de l'organització territorial de l'estat. Mentre uns territoris voldrien un major nivell d'autogovern (o directament la independència) sobre la base de la idea de sobirania compartides, la gran majoria de la resta de territoris (potser amb alguna excepció: València i Balears) estan plenament satisfets amb un estat de matriu unitària, on el poder polític es concentra fonamentalment en el govern central.

Això té una clara traducció en el terreny del finançament. Una visió, diguem-ne, federal (per resumir en una paraula la noció de sobirania compartides) es fonamenta en la idea bàsica que, en el terreny de la hisenda, un govern democràtic es caracteritza per demanar impostos als seus ciutadans mitjançant els quals els presta serveis. Aquesta és la idea bàsica. Després venen un parell de limitacions: la primera és que la capacitat normativa no pot ser il·limitada, per tal d'evitar la competència fiscal nociva i respectar la unitat del mercat; la segona és l'anivellament horitzontal dut a terme, directament, pels territoris o a través de l'estat per contribuir a millorar la situació dels territoris amb menor capacitat fiscal. En canvi, una visió unitària no concep altra relació tributària que la de l'estat central amb els ciutadans de tots els territoris. Segons aquesta segona concepció, només hi ha dues coses importants: la quantia que correspon a les comunitats autònomes d'aquest total d'impostos obtinguts pel govern central i els criteris de repartiment. Aquestes són les úniques qüestions rellevants. Obliden, o no els interessa, la meitat de l'equació, que és la relació tributària (quin govern té les responsabilitats tributàries i en quin grau).

Bé, avui, en discutir la qüestió del finançament, que per si mateixa ja és molt important, estem discutint moltes més coses. Estem discutint la concepció

subjacent sobre l'organització territorial de l'estat: federal (sobiranies compartides) o unitària. I, encara més enllà, també estem discutint sobre què s'ha de fer quan les preferències per una o altra orientació són manifestament diferents en els diferents territoris. A mi em sembla que l'opció raonable és buscar solucions específiques o singulars per a aquests territoris. Objectivament, semblaria una sortida òptima: tothom estaria en l'estat (la situació) desitjat. Obrir la porta a un finançament específic o singular per a Catalunya podria ser el primer pas per a un acord bilateral i específic més ampli, que permetés pactar unes noves regles per a l'autogovern de Catalunya dins d'Espanya, noves regles que posessin fi a la provisionalitat actual, a la que m'he referit al començament d'aquesta xerrada, i iniciar un nou període de "pau constitucional", que donés estabilitat al país. La qüestió és si Espanya està disposada a donar aquest pas. És a dir, si aquest nacionalisme espanyol que impregna tantes coses i que està en l'origen de tants mals, després de tot el terrabastall pel que hem passat, pensa que val la pena pagar aquest preu (per a ells és un preu) per tal d'apaivagar els ànims i permetre vies més civilitzades per tractar de resoldre el "problema català". Com he assenyalat abans, això és el que han fet altres països i sembla que els ha funcionat.

Temps de negociació i d'unitat

Ara el que és important és el compliment de l'acord. I sí, podríeu dir com podem parlar de compliment de l'acord si hem quedat que hi havia uns temes essencials que encara s'han de precisar? I és veritat, això és exacte. Però el marge de negociació que hi ha a partir de l'acord no és infinit, és limitat, com ho era en el projecte d'Estatut del Parlament de 2005. De manera que ara cal negociar a fons. Primer, entenc cal negociar entre el PSC i ERC per arribar a formular una proposta concreta, i després amb Madrid. Aquesta negociació s'ha de fer a partir d'unes bases que deixen una indicació prou clara de cap a on s'han d'orientar els continguts essencials per tal que el resultat del pacte no acabi sent una caricatura del que pensem que s'ha pactat. Aquí no s'hi hauria de valdre fer passar bou per bèstia grossa, i suposo que els signants del pacte en són conscients. Imagino que uns estaran vigilants per fer complir allò que han pactat

i altres saben que en aquesta negociació estan exclusivament al servei de la Generalitat i dels interessos del país. I quan la Generalitat negocia amb l'estat, la Generalitat està a un costat de la taula i l'estat a l'altra, per molt amics que puguin ser en tantes i tantes altres qüestions. Cal, doncs, negociar a fons i jugar bé les cartes que tenim. I després caldrà fer complir el pacte. Els pactes valen la força que es té per fer-los complir i la història està plena de magnífics acords que després no s'han complert.

De manera que el president Illa té per davant una tasca gegantina (per no repetir l'adjectiu hercúlia que vaig fer servir fa uns mesos en un article): arribar a un acord coherent amb allò que pensem que s'ha pactat i no presentar-nos una enganyifa com un gran acord (com he dit abans, no seria la primera vegada que passa). Si té èxit, serà un avanç qualitatiu de primera magnitud en el nostre autogovern, en la relació entre Catalunya i Espanya i de cara al futur del país.

Ara bé, en aquest punt, voldria subratllar una qüestió per mi essencial. Sempre he pensat que per avançar en l'autogovern i en la llibertat del país és imprescindible la unitat de les forces catalanistes. És a dir, la unitat d'aquelles que comparteixen la voluntat d'autogovern i l'afirmació de la realitat nacional de Catalunya. Sé que és difícil assolir aquesta unitat, veient el panorama, actual on sembla que el veí més proper sigui el principal enemic. La meva experiència personal tampoc no em permet ser optimista. No hi ha res pitjor que haver de negociar amb Madrid mentre, alhora, t'has de protegir del foc amic, és a dir, d'aquells que haurien d'ajudar a reforçar les nostres posicions en la negociació amb l'estat enlloc de disparar des de casa. I la trista realitat és que sol ser habitual que el comportament de les forces polítiques estigui presidit abans per l'ambició de poder que no per l'afany d'aconseguir el millor pel país.

Cal anar junts, compartint tot el protagonisme que calgui perquè ningú pugui capitalitzar en solitari l'èxit d'un bon acord. Aquestes paraules són, sí, una invocació al govern a posar els interessos de Catalunya per davant de qualsevol altra cosa i a no acceptar res que no sigui un bon acord; a cedir tot el protagonisme que calgui per fer possible la unitat; també és una invocació a l'oposició catalanista a implicar-se activament en la negociació, abans m'hi he

referit, amb tota l'exigència i esperit crític que calguin per no deixar rebaixar plantejaments, però també amb la cautela necessària per no caure en la temptació fàcil de la rebentada i de creure que un bon acord per a Catalunya és un mal acord per l'oposició si no el poden capitalitzar en exclusiva.

Venim d'un període tan convuls, i en el que la trencadissa ha estat tan gran, que tots hauríem de ser conscients que ara cal donar pas a un temps de reconstrucció. I una de les coses principals que cal reconstruir és la unitat del catalanisme en torn d'uns objectius compartits. La unitat ens fa forts i la divisió ens afebleix, i això és especialment cert quan es tracta de negociar amb l'estat. Ara, amb la negociació del finançament, seria important que les forces polítiques en fossin conscients. I jo crec que les institucions de la societat civil, que tan importants han estat en tants moments clau de la història del país, podrien ajudar molt amb una veu, la seva, que és escoltada i respectada, per avançar cap aquesta unitat.

Antoni Castells

Barcelona, 15 de maig de 2025