



**Universitat
Pompeu Fabra**
Barcelona



Policy Papers Collection
2024 – 2

**FINANÇAMENT AUTONÒMIC, NOVES PROPOSTES I INCIDÈNCIA
EN LA SANITAT I EL BENESTAR DELS CATALANS**

Guillem López i Casasnovas
CRES - UPF

The Policy Papers Collection includes a range of articles on Economics and Public Policy carried out and selected by researchers from the Centre for Research in Health and Economics of the Pompeu Fabra University (CRES-UPF).

"This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0 International, which permits unrestricted use, distribution and reproduction in any medium provided that the original work is properly attributed"



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Barcelona, Març 2024

FINANÇAMENT AUTONÒMIC, NOVES PROPOSTES I INCIDÈNCIA EN LA SANITAT I EL BENESTAR DELS CATALANS

Guillem López-Casasnovas

Catedràtic d'economia a la Universitat Pompeu Fabra i director del CRES

Preàmbul: la importància del moment per a la millora del finançament de la sanitat i del benestar dels catalans

Ja fa més de quatre anys que des del CRES vàrem analitzar els problemes del finançament de la sanitat catalana, als que acompanyàvem de qüestions de governança. El dèficit que estimàvem era de cinc mil milions d'euros; una xifra prou important i que ha merescut l'atenció dels mitjans. Al llarg dels darrers anys, havent passat la pandèmia de COVID-19, i amb les noves estimacions realitzades, aquest dèficit està encara per sobre dels dos mil cinc-cents milions. D'aquí que, en el moment en què s'està encarant una nova proposta de finançament autonòmic estatal, havent Catalunya presentat la seva proposta, haguem decidit posar en relació diferents consideracions publicades a diferents articles de l'autor en premsa, que puguin visualitzar la importància del moment per al finançament autonòmic de la sanitat, i així del benestar dels catalans.

Situació de partida: el model productiu de l'Economia catalana

Cansa molt, i desanima, veure com alguns continuen confonent renda amb benestar, creació d'ocupació amb productivitat, compte de resultats amb balanç patrimonial, creixement econòmic amb desenvolupament social. I el més trist és que, sense una veritable transformació del model econòmic, el benestar dels nostres ciutadans serà cada vegada pitjor. Contra aquesta alarma, polítics i *lobbies* empresarials es vanaglorien del camí que segueix, així, la nostra economia, sense immutar-se.

Ens han parlat aquests, de nou, durant els últims dies, dels èxits de la nostra economia, que mostren el 2023 un PIB creixent del 2.6% al Principat. Xifres rècord, de les més altes de l'Estat i per sobre de la mitjana de la Unió Europea, recullen els mitjans. Aquest "èxit" el separen, però, d'una altra dada, que ens donen diferenciadament, també com si fos un altre èxit: la creació de llocs de treball. Balears i Catalunya lideren la creació d'ocupació espanyola el 2023 amb un creixement del 4,8% i 5,6%, respectivament. Posem ara els dos "èxits" junts i veurem un nou fracàs de les nostres economies: en resulta de les dues dades, vistes conjuntament, una pèrdua de productivitat de tres punts addicionals en un sol any.

Cert que el PIB augmenta (només faltaria, amb els creixements de població viscuts!), però més creix relativament la població ocupada, la qual cosa vol dir que el valor afegit per treballador, de nou, ha baixat! I així, previsiblement, ho faran de nou, també, els salaris mitjans reals. I més encara pot baixar la renda per càpita a la vista de l'increment de la població, que en les dues darreres dècades no ha deixat de créixer.

És comprensible que un empresari miri pels seus excedents, donat el capital mort invertit, i ho faci valorant el creixement del negoci en taxes absolutes. Ja li va bé produir més i augmentar els seus resultats, que maximitzarà en la mesura que pugui traslladar la seva productivitat, baixa en

el sector serveis, en sous més baixos, ja que més difícil li resultarà augmentar preus. La gent, però, no mira la macro pel creixement agregat, sinó que dona valor a l'economia en termes micro, d'allò que li arriba a la butxaca, sigui per hora treballada o en termes dels ingressos a la seva llar en conjunt. Per tant, és la renda per càpita en termes reals, de capacitat adquisitiva, i no el PIB global, allò que importa a una economia que mira pel benestar de la gent.

El *status quo* representatiu del pobre model productiu que tenim es vanaglòria, així, de crear ocupació, és clar, respecte d'una oferta de treball que, amb les fronteres obertes, esdevé infinita. I per això pressiona, si cal, els recursos naturals, que són de tots i de ningú, trinxant el territori tot el que calgui. I la frontera oberta a la immigració laboral, escassament qualificada, de temporers que el sector no formarà sabent que la temporada següent potser no els contractarà, permet mantenir un "exèrcit industrial de reserva" que pressiona a la baixa els salaris de manera continuada.

Els nous entrants al mercat de treball hauran après, ja, que el salari nominal promès és insuficient en termes de poder de compra, a la vista dels preus del mercat i d'accés a l'habitatge, inflats per la demanda externa de milions de visitants. I, en certs casos, pot provocar que convingui més a alguns treballadors fràgils acollir-se als subsidis públics i embarcar-se en l'economia submergida, creant un atur estructural, abans que lluitar en reivindicacions d'uns canvis impossibles amb el model competitiu en preus. Creació d'ocupació i atur permanent, així, conviuen. Davant aquesta realitat, els nostres joves també patiran el mileurisme més descarnat, sense emancipació possible ni accés a noves llars, i amb baix o nul creixement de la natalitat. I els més formats s'allunyan del país cap a llocs que més els compensin la seva millor inversió educativa. La pèrdua de població activa autòctona l'empraran alguns per justificar, altre cop, que calen més immigrants. I el bucle seguirà, i les nostres Comunitats no deixaran de perdre renda per càpita en el context europeu; augmentarà la desigualtat entre beneficiaris del model econòmic i la resta de la població, amb uns indicadors de benestar que cauran de manera continuada.

Per això preocupa el que pugui resultar dels fons europeus *Next Generation*. Una "nova generació" que duem camí de que es perdi definitivament, passant a ser substituïda per més població de pas que malviu amb la feina que fa, i que ni necessita ni estima la cultura del país que els ha acollit.

I és que els denominadors dels divisors son decisius. En definitiva, és la productivitat i no la creació d'ocupació allò que importa: què produïm, com ho fem, amb quina tecnologia i amb quin absentisme laboral.

El finançament de Catalunya

Als ulls de la majoria dels ciutadans contribuents catalans, i de moltes associacions de la societat civil que els representen, el tracte que rep Catalunya en el finançament autonòmic actual no es considera just. Estem tots equivocats, aquí, menys uns pocs negacionistes d'allà? Crec que som prou adults, tots, per no ignorar tanta evidència.

Des de moltes perspectives, el nou model de finançament de Catalunya hauria de recórrer el mateix camí en què es va reconèixer la singularitat dels territoris històrics bascos, i mostrant solidaritat amb la resta d'Espanya, pactant una contribució fiscal, a diferència de l'escadussera

quota basca. I qui digui que Catalunya és massa gran per disposar d'un concert com el basc, que expliqui en quin argument federal es basa més enllà de les necessitats de territoris subvencionats.

A més, si volem ser seriosos, cal mesurar les transferències en termes de capacitat adquisitiva dels receptors, donades les diferències en el cost de la vida entre CCAA. Però també cal notar que allò que pugui, com a resultat, entrar a la Generalitat en forma de majors ingressos s'ha de traslladar en una major despesa a la butxaca dels ciutadans; no pot ser diner nou per noves activitats de les institucions.

Certament, ni els territoris ni els arbres paguen impostos. Si fóssim federals acceptaríem, però, que els impostos que paguen els catalans no són de l'Estat entès com Administració central, sinó també, d'acord amb les lleis, de les institucions que els representen en el territori de pertinença, compartint recursos i competències pròpies. I d'aquí en derivaria el pacte (*foedus*) per una quota de solidaritat. Però a Espanya hi ha molts pocs federalistes, sinó més aviat hi ha gent que pensa que des del punt de vista fiscal no hi ha catalans, sinó espanyols que viuen a Catalunya, com deia Rajoy. Bé, si acceptem que la solidaritat va de persones, jo veig el millor indicador en la llei de l'IRPF que aprovem entre tots en el Parlament espanyol. Tarifa, i escala progressiva. Qui més renda té, més paga. De manera que la quota de solidaritat seria la diferència entre el pes relatiu de la renda dels individus, agrupats en jurisdiccions, i el pes de la recaptació efectiva per IRPF. Si Catalunya té, posem, un 19% de la renda de l'Estat i la recaptació dels catalans és del 23% en els impostos directes, serà perquè som, en el moment present, més rics. Doncs aquests quatre punts és la solidaritat personal de la que parlava. És una indicació per als qui neguen la major, del federalisme modern.

Les CCAA amb major capacitat fiscal haurien de tenir més recursos, d'acord amb la seva major renda, a més de tenir en compte la població. Noteu que el sistema comentat respectaria l'ordinalitat de què tant es parla, i seria dinàmic: si les coses empitjoren pels catalans, com està passant, la quota hauria de baixar.

Tot això guarda relació indirecta amb l'anomenat dèficit fiscal del qual des del 1984, com a mínim, en tenim càlcul; en el seu dia, a encàrrec del Parlament amb l'Institut d'Estudis Fiscals de Madrid, i reiteradament a instàncies de la Generalitat de tots els colors polítics. La xifra, te la miris com te la miris, és bastant estructural. La componen el que meriten els ciutadans de Catalunya a partir dels drets i deures reconeguts pels serveis públics estatals, una despesa d'inversions de competències centrals prou discrecional, també en l'execució, i un finançament autonòmic que és un petit Frankenstein, com diu algun col·lega. I, per favor, que no em tornin a dir de la major solidaritat de Madrid, que la cosa ja cansa.

És possible, així, un nou sistema de finançament que redreci, ara, la situació?

Anem a provar de fer un exercici. Per aquest objectiu, algunes constatacions breus. Primer: els analistes que, per bona que sigui la disfressa acadèmica que facin servir, neguen la premissa política anterior no poden ser útils per ajudar a trobar una solució. La complexitat dels arguments fets servir en cada cas solen ser la coartada perquè res, finalment, no canviï, i així res no es resolgui. Potser, si no es creu en la descentralització, per reducció a l'absurd, aquest pot ser, fins i tot, per a ells, un resultat desitjable.

Segon: tota racionalitat exigeix coherència. Per exemple, si el problema és gastar bé, i això requereix responsabilitat fiscal del gastador, després no pot negar-se aquesta responsabilitat, no atorgant bones dosis d'autonomia tributària a les Comunitats. Si això es permet, després no totes les diferències resultants de l'exercici d'aquesta autonomia es poden igualar, anivellar, amb transferències centrals, ja que això eliminaria aquella responsabilitat exigible. Eliminar el cent per cent de les diferències en capacitat fiscal, per allò de la igualtat de tots els espanyols, va contra el mateix principi descentralitzador, basat en la diversitat de preferències i en l'autonomia fiscal. Un principi d'ordinalitat, avui absent al nostre sistema de finançament, per a mantenir certa proporció entre ingressos obtinguts i despesa disponible sembla lògic.

Tercer: si es reconeix l'autonomia, tant en despesa com relativa a ingressos, l'administració central no ha de poder recaptar-ho tot i transferir recursos segons estimi que són les necessitats de les Comunitats subordinades, com ara passa. Cal compartir les fonts dels ingressos i la caixa de la recaptació. Altrament, es desconcentren les despeses però no es descentralitzen, veritablement, els recursos.

Quart: si la solidaritat és sempre veritablement entre persones, que es donen suport lliurement, aquesta l'hem de trobar des de les aportacions dels impostos directes. Això vol dir des de la progressivitat acceptada per tots en el Parlament comú; des de les tarifes i escales de l'impost sobre renda i patrimoni, que haurien de ser les bases de tota transferència entre comunitats solidàries. I si s'arriba a parlar de redistribució entre territoris ha de ser perquè les Comunitats participin de la sobirania fiscal sobre els impostos esmentats. La cessió d'aquella progressivitat a la tributació directa (la diferència entre el pes de la renda i el de la recaptació, en positiu per les més riques), ja sigui des de l'Administració central o des de la part autonòmica compartida, hauria d'indicar els límits de la redistribució.

Cinquè: el sistema que envolti el conjunt d'aquest procés ha de ser transparent perquè sigui pedagògic. Afegir fons i subfons, per allò d'assolir el resultat que a l'Estat interessa en cada circumstància, no ajuda.

Sisè: per afrontar la situació, cal valentia. Sembla que el govern espanyol actual la pot tenir, forçat per les noves majories parlamentàries. Cal acabar, així, amb la clàusula del *status quo*, allò de que ningú pot perdre recursos amb un canvi, ni en termes absoluts ni relatius, provocant un augment de finançament sense aturall. També per a reconduir, en tot allò que es pugui, el concert basc i navarrès envers pautes assimilables, ja que en el seu funcionament actual contravé totes les qüestions anteriors (solidaritat, transparència, valors compartits).

Setè: no s'hauria de forçar a una mateixa solució davant de realitats diferents. Espanya buida, Espanya densa, urbana o rural, dispersa o envellida... però, sobretot, una Espanya amb valors polítics compatibles des de preferències diverses, i amb la voluntat d'acceptar el repte i el risc que suposa governar des de la seva pròpia responsabilitat.

Vuitè: esquemes 'col·legiats' (un marge de recàrrecs territorials més alts, com demana un recent document de FEDEA per l'IVA) per repartir la recaptació global resultant entre totes les CCAA, és un sense sentit. Algú creu que, per exemple, Balears acceptarà aquest marge o recàrrec, danyant el seu sector turístic, per a repartir després allò que s'obtingui a parts iguals entre els territoris? És un exemple d'una proposta incoherent, fortament ja contestada a la Comissió de Reforma del

2017, que mai va arribar a recomanació efectiva; com per a que FEDEA la tregui, de nou, a passejar... Tampoc, com assenyala el document esmentat, afavorir l'articulació d'un nou fons per a beneficiar algunes CCAA. O reponderant la població 'ajustada' en favor de l'Espanya 'buidada'. Una martingala més... Com ho és obviar el problema de l'endeutament que els caos que els retards en la revisió del sistema ha generat a les CCAA.

En tot cas, reitero: la coherència en l'argumentació econòmica per a resoldre un problema polític és primordial. Qui no cregui en la diversitat política, d'entrada no pot treballar des de l'economia per una situació de sortida.

Pot una proposta econòmica resoldre, encara, l'encaix polític autonòmic?

La proposta feta pública avui pel Govern està ben estructurada i amb diagnosi molt compartida a Catalunya entre acadèmics. En línia d'allò que molts prevèiem: des del CAREC, passant pel meu vot particular del 2017 a la Comissió de reforma del finançament. Pacte, acord concertat, sense negar la contribució solidària.

Setanta vegades el text utilitza la paraula singular, fugint del terme desigual (a la Constitució Espanyola aquesta és línia vermella, acceptant que només pot ser desigual el que la mateixa CE preveu com a tal) i del concepte específic (en el sentit d'únic) o bilateral. Millor diferent, que és més difícil interpretar com a privilegi, ja que no veta la seva extensió a tercers. Tots els impostos passen, ara, a ser tributs cedits (fins ara ja es deia 'total o parcialment').

Fons 1 de reequilibri: a crear, a objectivar i acordar. Manca especificitat i crec que no la podrà acordar la comissió mixta; caldrà un canvi a la LOFCA, i això requereix una majoria absoluta. I, per tant, és reversible amb una altra majoria. El trèngol ha de passar per l'ens multilateral del Consejo de Política Fiscal i Financera; és inevitable, però aquí mana l'Estat. Al Fons hi manca un indicatiu de l'automatisme per a l'evolució de la transferència, que hauria estat clarificador.

Fons 2: aportació a l'Estat pels serveis prestats. D'aquí s'han de restar els ingressos estatals vinculats, fonamentalment, a les duanes catalanes. És una conceptualització no treballada en el document.

Recomanacions:

Una. Convé treballar la hipòtesi que els canvis no afecten els drets o deures de persones. Són només diferències de recursos entre institucions.

Dues. Evitar protagonisme decisor a la Comissió mixta per estalviar indicis de bilateralitat. Les decisions sempre han de tenir empara de la LOFCA. Ha d'estar clar que la potestat tributària originària continua essent de l'Estat, del legislador, del Congrés, i per tant derivada de majories absolutes. I la gestió és per delegació. Si és així, se supera, a més, la idea anterior del Consorci tributari.

La resposta a la proposta del finançament català: "Una altra quota no hi cap"

Aquesta és la nova resposta que alguns fan servir per desqualificar la viabilitat de la proposta que acaba de posar sobre la taula el Govern català. Es diu, en resposta, que no procedeix, que la impossibilitat d'un pacte fiscal és per una qüestió fàctica. Catalunya és "massa gran" (un 20% del PIB, a diferència del cas basc, poc més del 6%) i que la redistribució que exerceix actualment l'Estat

a favor de comunitats subsidiades “no aguantaria”. La negativa ja no és, pel que sembla, per una qüestió de constitucionalitat, ja que si fos així s'avortaria d'entrada, sinó per la seva viabilitat financera. Això és un avenç pels qui hem defensat que jurídicament la Constitució no marca un model de finançament determinat i permet diverses possibilitats (inclòs el règim canari).

Certament, la CE acull d'entrada el concert i el conveni forals. Però permet, si voleu, que sigui a través de la LOFCA que es defineixin els continguts del finançament autonòmic; des del reconeixement de l'existència de nacionalitats i regions, i de territoris històrics. No ha de generar privilegis en drets i deures personals, però el Tribunal ha reiterat que això no afecta les desigualtats de recursos entre institucions, que suporta la descentralització, que no es justificaria altrament des de la igualtat completa. Això permet que sigui, doncs, la LOFCA, modificable per majoria absoluta, la que possibiliti aquests encaixos. Per això no cal ni tan sols l'acord de les CCAA al si del Consell de Política Fiscal i Financera, ja que l'administració de l'Estat té en la decisió la majoria absoluta dels vots. Encara que és clar que molt millor és sempre una majoria àmplia, pactada pels grans partits nacionalistes espanyols, cosa que evitaria, entre altres coses, futures reversions dels acords de finançament amb unes noves majories.

La reconeguda dificultat fàctica per encaixar un nou contingent comporta, per tant, dos arguments fal·laços. Primer: si més recursos es deriven per a Catalunya, contra allò que es diu, això no ha de suposar necessàriament menys recursos per a les altres comunitats. L'Estat, que ho recapta pràcticament tot, té un *reservoir* que no ha deixat de créixer sense haver-lo compartit majoritàriament amb les Autonomies. És el conegut com a desequilibri vertical. Les necessitats de despesa resulten de les competències de les CCAA, mentre l'Estat és qui fa caixa amb els ingressos més grans. Per tant, amb més recursos centrals, la redistribució actual, si es vol mantenir, és factible sense que ningú hi perdi. Segon: la factibilitat del pacte fiscal català certament dependrà de la quantia amb què es doti el Fons de solidaritat, i, per descomptat, si entre tots s'intenta reconduir el sistema basc cap a posicions igualment solidàries, en què les Comunitats forals aportin. I és que la manera com s'ha de calcular la quota no està recollida a la CE ni a cap llei que sigui mínimament transparent. El que sí que se sap és que, avui, com a resultat del còmput del *cupò*, bascos i navarresos acaben amb un finançament privilegiat de gairebé el setanta per cent més de recursos per càpita respecte de la mitjana del finançament de les Comunitats de “règim comú”. A veure si acceptarem tots, per sempre més, que fer possible allò insolidari del sistema basc no sigui la coartada que impedeixi el pacte solidari català. A més, en quin principi normatiu de la teoria del federalisme fiscal es reconeix que una jurisdicció federada és massa gran per tenir el seu “foedus” (pacte)? I en qualsevol cas, estem segurs que la redistribució territorial actual, sotmesa a la clàusula del *status quo* (que ningú no hi perdi), és una solució eficient i equitativa per arriscar, amb una nova negativa a la proposta catalana, el reencaix de Catalunya a l'Estat espanyol?

Últims Títols de la Col·lecció Health Policy Papers:

López-Casasnovas, G.; **"Desbloqueo sanitario y apertura del dispositivo social"** Health Policy Papers Collection 2024-6_GL

Costa-Font, J., Jiménez Martín, S., Vilaplana Prieto, C., Andrea Viola, A.; **"Universalizing the access to long-term care: Evidence from Spain"** Health Policy Papers Collection 2024-5_JC_SJ_CV_AV

López-Casasnovas, G.; **" A la búsqueda de una mejor integración de la asistencia sanitaria y la social"** Health Policy Papers Collection 2024-4_GL

López-Casasnovas, G.; **"Funciones y responsabilidades en la prestación sanitaria. Una guía"** Health Policy Papers Collection 2024-3_GL

López-Casasnovas, G.; **"Confieso que he vivido: Petita crònica dels estudis sobre desigualtats en salut i la seva recepció a casa nostra"** Health Policy Papers Collection 2024-2_GL

Castaño Riera, E.; **"El Relato: VIII Programa Experto en Política Sanitaria y Farmacoeconomía, Regular y Evaluar la Innovación Sanitaria; los Próximos Pasos"** Health Policy Papers Collection 2024_1

Ortún, V.; **"La gestió importa, també la clínica i sanitària"** Health Policy Papers Collection 2023-11_VO

López-Casasnovas, G.; **"Political Economy of the Health System Reform: evidence from Spain"** Health Policy Papers Collection 2023-10_GL

Meneu, R.; **"Novationes acquirendi, quo vadis?"** Health Policy Papers Collection 2023-9_RM

<https://www.upf.edu/web/cres/health-policy-papers>

Últims Títols de la Col·lecció Policy Papers:

López-Casasnovas, G., **"El model productiu de les nostres economies i el benestar de la població"** Policy Papers Collection 2024-1_GL

López-Casasnovas, G., **"Revisitant l'estat del benestar per confrontar els nous reptes de la despesa social"** Policy Papers Collection 2023-4_GL

López-Casasnovas, G., **"La sequera del finançament autonòmic i la única proposta possible per intentar el reencaix"** Policy Papers Collection 2023-3_GL

López-Casasnovas, G., **"Una visión de la reforma de financiación autonómica hoy posible que ayude a encajar lo desencajado"** Policy Papers Collection 2023-2_GL

López-Casasnovas, G. & Sabater Mezquita, R., **"Renda del país i capacitat econòmica dels seus ciutadans"** Policy Papers Collection 2023-1_GL_RS

<https://www.upf.edu/web/cres/policy-papers>