

Desmuntant els mites del concert econòmic basc

La discussió per implantar un nou finançament autonòmic ha obert la porta als debats sobre la justícia dels models diferenciats. Parlem dels règims forals de Navarra i del País Basc, considerats com a privilegis per moltes comunitats de règim comú i qüestionats per la gran quantitat de tòpics que s'hi associen. Des d'Euskadi, en canvi, neguen que el concert siga un regal. De fet, és l'herència d'un càstig de guerra.

Reportatge de Manuel Lillo i Usechi

L'any 2017 arrencà amb un propòsit ben ferm per als governs del País Valencià i de les illes Balears. Després d'anys i panys de desigualtat fiscal amb la resta de les comunitats que conformen l'Estat espanyol, aquests dos territoris tracten de fer força per assolir un nou model que els permeta disposar més de la recaptació pròpia. Dins d'aquest objectiu hi ha una sèrie de reformes exigides. Entre d'altres, una contribució més gran cap a les autonomies des del País Basc i Navarra, diferenciades pel seu sistema de recaptació d'impostos. D'un costat, Vicent Soler, conseller valencià d'Hisenda, ha expressat en reiterades ocasions que, per garantir la igualtat real, és necessària la implicació de les demarcacions forals. Un argument similar va manifestar la seua homòloga balear, Catalina Cladera, a la jornada "L'hora de les decisions", celebrada a València el 2 de març. Catalunya, per contra, no s'hi suma. El seu objectiu és més ambiciós des del seu canvi de

posicionament després que l'Estat no atenguera la seua proposta del "pacte fiscal", plantejada l'any 2012 i que va obrir la porta al procés independentista.

Les declaracions dels consellers valencià i balear matisaven el seu respecte pel concert, però exigien més implicació de les comunitats forals. I revelaven un posicionament que fins llavors havia estat, més aviat, sostingut per la dreta espanyola. Malgrat que tant Soler com Cladera pertanyen a les federacions socialistes dels seus territoris, tots dos s'entenen bé amb els nacionalistes, amb els quals governen al País Valencià i a les Illes. D'aquesta manera, el concert basc passa a ser criticat, gairebé, per tothom. Exceptuant el País Basc, on tots els partits amb representació hi donen suport. Cal afegir que aquells que l'han qüestionat —la quasi extinta UPyD i Ciutadans— han quedat fora del Parlament.

Com sol passar en aquesta mena de casos, l'objecte de discussió és damunt la taula. Però, segons les fonts consul-

tades, quasi no el coneix ningú. El tema és tan complex que, fins i tot, hi ha defensors del concert que en són perjudicats. En canvi, en ressalten la capacitat i el compliment, i diferencien els resultats d'aquest mètode del règim comú de la resta d'autonomies, que ha generat deutes inassumibles.

«El concert perjudica molts bascos»

Aquesta és l'afirmació que sostenen molts economistes del País Basc. També coincideixen que aquest patró és millor que l'autonòmic. Però tots volen fer pedagogia per explicar que el concert no és cap regal: ans al contrari. I aquests arguments es mantenen des de l'esquerra *abertzale* fins al nacionalisme moderat del PNB, passant pels partits centralistes i per la societat cívica.

Dins d'aquest últim sector s'ubica Pedro Luis Uriarte, economista que, entre altres càrrecs, va ser conseller d'Economia i Hisenda del Govern basc entre



Imatge del port de Bilbao.



naren suport al pronunciament de 1936. Àlaba i Navarra el van mantenir, precisament, per haver estat fidels a la revolta contra la Segona República.

El cas és que el concert, a pesar de ser un model diferenciat, va nàixer com a càstig. I segons molts bascos, ho continua sent. Xabier Olano és portaveu d'EH Bildu a les Juntes Generals —una mena de parlament provincial— de Guipúscoa i director de la Hisenda d'aquesta província durant l'anterior legislatura (2012-2016). Analitza el concert com “un instrument interessant per abastar competències en matèria normativa i gestió d'alguns tributs i impostos —IVA, IBI, societats, IRPE, patrimoni, successions, hisendes locals, etc.— però és limitat: ens agradaria assumir les competències de qualsevol Estat europeu”. Aquest pas de la satisfacció a l'exigència es dona quan Olano descriu el concert com a “poc ambiciós”, i pensa que els anhels independentistes del País Basc, “contràriament al que ha ocorregut a Catalunya, no estan gaire relacionats amb la qüestió fiscal”. De fet, Olano reconeix que “el concert s'ha consolidat com una cosa natural i ningú no el considera un privilegi”. Amb aquest argument coincideix Mikel Burzako, membre d'Euskadi Buru Batzar, l'òrgan executiu del Partit Nacionalista Basc, que entén que “el concert i les aspiracions nacionals no tenen res a veure”, perquè “el concert és una ferramenta d'autogovern i la nostra vocació nacional és una cosa distinta”. “És clar que ens agradaria gestionar més partides, com per exemple la Seguretat Social”, matisa Burzako.

Aquest discurs, però, contrasta amb el clàssic de l'esquerra *abertzale*. Dins de la coalició EH Bildu, Olano pertany al corrent de Sortu, hereu de l'antiga Herri Batasuna i de les diferents marques que han distingit aquest sector polític basc des de la Transició. Des dels seus inicis, l'esquerra *abertzale* ha rebutjat el concert pel simple fet de tenir una aspiració ben distinta: la independència. Per això, rebutjar qualsevol vincle amb l'Estat sembla coherent. Ara, però, les coses han canviat. Nekane Jurado, economista jubilada que va ser responsable de planificació econòmica del Govern basc entre 1987 i 2007, així ho confirma. “L'esquerra *abertzale* s'ha partit des de dins amb la inclusió d'Eusko Alkartasuna en EH Bildu, després de molts anys aliada amb el →

1980 i 1984. Es presenta com un ciutadà “normal”, tot i que l'any 1981 va ser el responsable de negociar amb l'Estat el concert actual, que encara es manté. Ara, arran de les enquestes que han evidenciat el desconeixement que la població basca té sobre aquest sistema tributari, ha decidit publicar una gran quantitat de llibres oferits gratuïtament en la web www.elconciertoeconomico.com. I els ha escrit des d'una òptica pedagògica i amb la intenció de desfer els mites. “Perquè, a mi, el concert basc, em perjudica”. Uriarte diu que no consumeix educació, transport públic, sanitat ni serveis socials, partides que sumen més del 70% del pressupost basc. I assegura, a més, que “si visquera a Madrid, pagaria molts menys impostos dels que pague a Euskadi”. “La meua és una qüestió de responsabilitat”, sentència.

Encara que aquesta és una visió massa singular, el fet cert és que la llegenda del privilegi basc procedent de la seua fórmula fiscal comença a caure si s'estu-

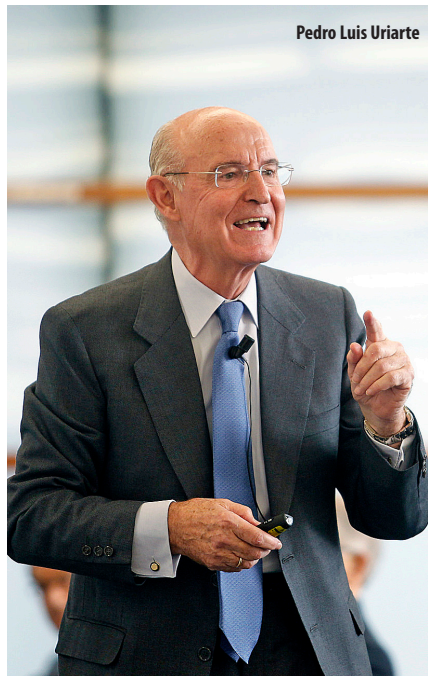
dia l'origen d'aquest model. L'any 1876, les tres províncies basques foren sotmeses a la llei marcial després de la victòria dels liberals en la tercera i definitiva guerra civil carlina. L'Estat va intentar assimilar les diputacions forals a la resta de les diputacions provincials, que havien nascut quaranta-tres anys abans. Per assolir aquesta absorció proposada en un reial decret de l'any 1878, l'Estat va tractar de tenir més presència funcional al País Basc, ja que l'aparell administratiu no era eficaç després de segles de diferenciació. No ho va arribar a aconseguir. En aquell moment, el mecanisme imposat *manu militari* va coincidir amb un gran auge de la industrialització i va resultar interessant per a les elits basques, que es van adaptar a una recaptació exercida des d'aquestes diputacions reformades. Allò que havia de ser provisional s'ha prolongat fins ara gràcies a nombroses negociacions. Només el franquisme va posar fi al concert de Biscaia i Guipúscoa després que aquestes províncies no do-

→ PNB”. “D’aquesta manera”, assegura Jurado, “EA està marcant la gestió econòmica d’aquest sector, que ha perdut les senyes d’identitat”. Nekane Jurado critica el concert basc perquè frena, segons ella, les possibilitats econòmiques d’Euskadi.

Què és, realment, el concert?

Bàsicament, és la capacitat de gestionar, inspeccionar i recaptar tots els impostos bascos. L’any 1981 es va negociar i signar el concert vigent a hores d’ara, i s’ha anat modificant de manera minuciosa en períodes quinquennals. L’últim període acordat, però, és el del 2007-2011, i sobre la base de 2007 s’han anat prorrogant els *cupos* posteriors, tot i que aquests seran modificats amb caràcter retroactiu una vegada se signen els pactes pendents entre el País Basc i l’Estat espanyol. El *cupo* és la quantitat que el País Basc acorda pagar a l’Estat espanyol de manera anual i el seu càlcul és força complex.

Aquest embull no sembla complicat si es té en compte que allò que es coneix com a *cupo brut* correspon, simplement, al finançament que fa Euskadi sobre el 6,24% del total de les competències estatals no assumides. Dit d’una altra manera, el País Basc es fa càrrec de pagar aquest percentatge de les ambaixades, bases militars, fronteres i tota mena de despeses gestionades exclusivament per l’Estat. D’aquesta xifra, que sobre la base de l’any 2007 —l’actual prorrogada— su-



Pedro Luis Uriarte

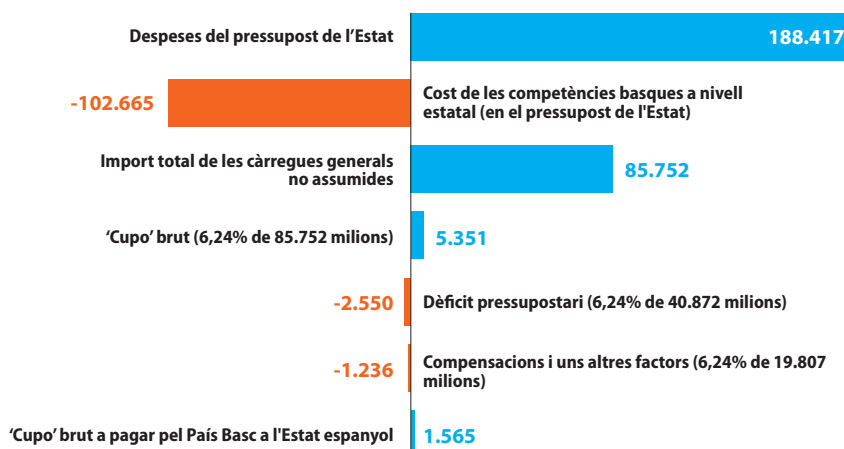
pera els 5.300 milions d’euros, s’ha de restar el 6,24% del dèficit pressupostari cobert per les emissions de l’Estat, que s’abona al País Basc. Euskadi també rep de l’Estat el 6,24% d’unes altres compensacions com ara multes, taxes o gestió de patrimoni. El resultat d’aquesta operació [vegeu gràfic 1] és de 1.565 milions d’euros i seria el *cupo net* sobre la base de 2007, és a dir, els diners que Euskadi va pagar a l’Estat l’any 2007.

Aquesta xifra, però, té moltes variables. Perquè el percentatge és fix, però no ho són les quantitats: els pressupostos canvien any rere any. I aquestes oscil·lacions han perjudicat els interessos d’Euskadi des de 1981. I és que, en el context d’aquell any, el PIB basc sobre l’Estat era molt més elevat que no ara: un 7,6% enfront d’un 6,1%. D’altra banda, l’any 1981, la població basca era el 5,8% del total de l’Estat, mentre que ara és el 4,67%. Aquest percentatge de població sufraga el 6,24% de les competències estatals no transferides. I és responsable, també, de pagar les competències pròpies que garanteix el concert. Cal tenir en compte, a més, que el creixement demogràfic al conjunt estatal des de 1981 ha estat del 23,41%, mentre que al País Basc només ha estat d’un 1,4%.

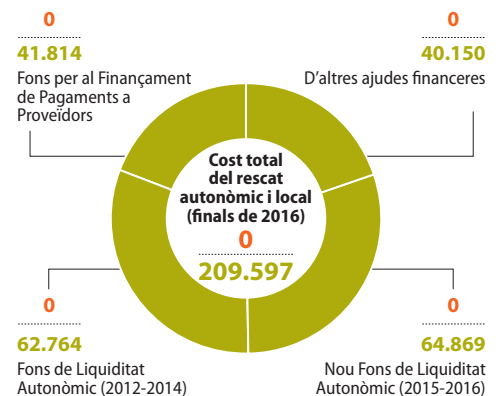
Totes aquestes dades manifesten que la realitat del concert no és tan còmoda com es podria pensar. I ho és encara menys si s’observa l’evolució del deute. Tal com explica Nekane Jurado, “el *cupo* implica un risc unilateral perquè el deute públic de l’Estat, que és d’un 100% sobre el PIB, s’ha disparat en competències no assumides, precisament les que paguem amb el *cupo*”. Quan Jurado parla de “risc unilateral” es refereix, també, a la capacitat de captació que té el País Basc a través del *cupo*, que a hores d’ara és un 17% menor que l’any 2008. Per això, una de les motivacions que han animat Uriarte a de-

Les dades del concert basc

❶ La llei quinquennal de 2007 va establir així el ‘cupo’ provisional del País Basc que encara es manté.



❷ Conseqüències del model fiscal de:
 ■ les 15 comunitats autònomes de règim comú
 ■ el model foral (País Basc i Navarra)
 Fons rebuts de l'Estat entre 2012 i 2016 (en milions d'euros).



Font: Pedro Luis Uriarte

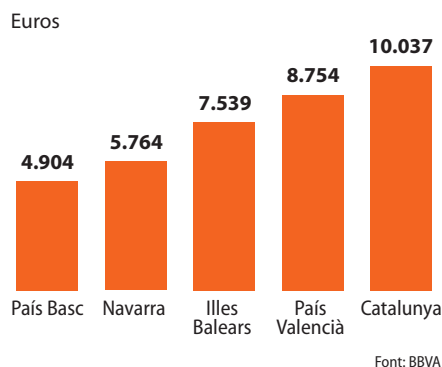
senyalar aquesta tasca docent sobre el concert basc és, principalment, conscienciar la població sobre la necessitat d'un bon comportament fiscal per poder garantir l'Estat del benestar. L'ex-conseller apunta que aquest frau té conseqüències més importants sobre Euskadi: "Si un valencià no compleix amb els seus impostos, això pot no afectar, directament, els seus conciutadans. En el cas basc, aquesta relació és directa, perquè nosaltres autofinancem els nostres serveis". Actualment, l'economia submergida a Euskadi frega el 17%, mentre que al conjunt de l'Estat supera el 25%.

Un risc fiable

Crítiques i lloances a banda, les dades objectives evidencien que les comunitats amb concert econòmic mostren una salut que contrasta amb el patiment de les quinze comunitats de règim assimilat. El deute de les forals amb l'Estat és 0 [vegeu gràfic 2], i el conjunt del deute d'Euskadi i Navarra és bastant inferior al de la resta d'autonomies [vegeu gràfic 3], ja que aquests dos territoris mantenen deute, *només*, amb els inversors. Tenint en compte aquestes virtuts, sobta que el model foral tan sols l'hagen desenvolupat dues zones de l'Estat. Uriarte fou testimoni del rebuig del mètode del *cupo* per part d'uns altres governs. I afegeix que el van menysprear per por, precisament, del risc. "El concert té el perill d'una baixa recaptació. Imagina uns anys de crisi com els que hem passat recentment: els bascos ens els hem menjat a soles; o un període d'alt nivell d'economia submergida".

Quan era conseller d'Hisenda del Govern basc, Uriarte va negociar el concert amb el Govern espanyol a través d'unes converses que ell mateix admet que van ser "dures i prolongades". En una d'aquelles negociacions tenia al davant Ramon Trias Fargas, conseller català d'Economia de l'època, i Jaime García Añoveros, ministre espanyol d'Hisenda. Quan aquest últim va oferir la metodologia del *cupo* a Trias Fargas —és a dir, a Catalunya— el

DEUTE PER CÀPITA (2016)



Font: BBVA

conseller català s'hi va negar, segons Uriarte, per tres raons: "D'un costat, la Generalitat de Catalunya estava constituïda des de feia un mes. Era juny de l'any 1980 i Trias Fargas pensava que no era bona idea carregar la ciutadania amb impostos". D'altra banda, l'ex-conseller basc també recorda que "la crisi profunda de l'economia estatal eixamplava el *perill* de la recaptació via *cupo*". "A més, la resta de partits catalans no semblaven massa favorables a acceptar-ho", evoca.

És per totes aquestes raons que Uriarte destaca que "el concert econòmic basc no és cap festa: en tot cas, la fallida està en el règim de la resta d'autonomies, que van preferir sotmetre's al *pare Estat*". Uriarte, a més, vol subratllar que, a hores d'ara, "el model autonòmic compta amb molts més detractors que partidaris". I assenyala que "unes altres comunitats de règim comú, com Madrid, estableixen uns impostos de renda i de patrimoni molt més alts que el País Basc, amb tota l'absorció d'empreses que això suposa". En aquest sentit, Uriarte vol deixar clar que les pràctiques qüestionables no procedeixen del País Basc ni de Navarra, els espais forals.

Estendre el 'cupo'

En plena crisi pel finançament autonòmic, estudiar alternatives a l'estructura vigent és una constant que genera debats entre els territoris afectats. El *cupo*, però,

no es contempla com a solució per a la resta d'autonomies, tot i que no és impossible. Per poder fer-ho factible, Uriarte accentua la necessitat "d'institucions competents combinades amb una elevada consciència fiscal". I obre la porta a la possibilitat d'adopció d'aquesta fórmula, perquè el País Basc ha sabut prosperar econòmicament amb concert i sense. L'any 1981, després de quaranta-quatre anys sense concert pel càstig franquista, Biscaia i Guipúscoa, eren la quarta i cinquena províncies de l'Estat amb més nivell de renda per càpita respectivament. Per això, Uriarte considera que "estendre el *cupo* a la resta d'autonomies és viable des d'una visió tècnica: Guipúscoa i Biscaia s'hi van incorporar anys després d'haver-lo perdut". També hi ha la perspectiva constitucional, més limitada, per tal com aquest text legal "empara i protegeix els drets de les comunitats forals, però dubte que els antics territoris de la corona catalanoaragonesa puguin optar a aquest reconeixement diferenciat", rebla Uriarte.

A Euskadi els coneixedors coincideixen que el *cupo* és un sistema que els beneficia conjuntament, però no singularment. Aquest model, però, queda ben lluny de ser un paradís o exemple d'un tracte desigual. Hi ha, fins i tot, qui defineix el mètode com un "règim de lloguer" i valora, per tant "que s'ha de reclamar la propietat", protesta Nekane Jurado. Uns altres l'interpreten com una eina d'autogovern indispensable i que, en tot cas, cal ampliar-la. Al remat, el concert ha donat millors resultats que no pas el règim comú. I malgrat l'exigència del País Valencià i de les Illes perquè les forals aporten més diners, la gran capacitat negociadora dels bascos fa pensar que aquesta no serà una de les solucions per resoldre el nyap del finançament autonòmic.

Aquesta capacitat de diàleg s'ha demostrat recentment, quan el PNB ha estat capaç de pactar els pressupostos d'Euskadi amb el PP i no tanca la porta a aprovar els del Govern Rajoy al Congrés espanyol. ●