



EL FINANÇAMENT DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA: PREGUNTES I RESPOSTES

JOAQUIM SOLÉ VILANOVA

INTRODUCCIÓ¹

En els darrers anys a Catalunya s'ha parlat molt de la reforma de l'Estatut d'Autonomia i, en concret, de la reforma del finançament de la Generalitat. Sense necessàriament entendre-hi, sembla que entre els ciutadans hi ha un cert consens que el tema del finançament és molt important. Això no treu que també es cregui que són molt importants el reconeixement estatutari de Catalunya com a nació i la definició precisa de les competències de la Generalitat.

El tema del finançament és notícia tot sovint, però sens dubte serà tema d'actualitat durant 2008 i 2009, ja que s'ha de reformar el model actual en el marc —i amb l'esperit— del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya que va entrar en vigor el 9 d'agost de 2006.

Ara bé, que el finançament sigui notícia recurrent o que els ciutadans de Catalunya el considerin un tema transcendental no significa que sigui un tema prou conegut. De fet, és molt comentat però poc entès pels mateixos polítics i periodistes, i també pels ciutadans en general, ja que és un tema molt complex que, fins i tot als economistes no

especialitzats en finances públiques i federalisme fiscal, se'ls fa difícil d'entendre i encara més d'explicar en els mitjans de comunicació.

Certament, la majoria d'aspectes del finançament autonòmic són complexos i d'un alt tecnicisme, i en alguns casos fins i tot difícils de plasmar amb llenguatge jurídic en la legislació que els ha de regular. Per això es fa difícil explicar com funciona l'actual sistema i els models alternatius de finançament. Més difícil encara es fa comparar el model de règim comú de què gaudeix (o sofreix) la Generalitat i altres 14 comunitats autònomes amb el Concert econòmic del País Basc o el Conveni Econòmic de Navarra. És igualment enrevessat haver d'explicar i comparar els trets i les implicacions dels articles sobre finançament continguts en l'Estatut de 1979, en el projecte d'Estatut aprovat pel Parlament de Catalunya el 2005 i en el nou Estatut aprovat per les Corts espanyoles i sotmès a referèndum a Catalunya el 2006. Cal afegir a tot això que un estatut (o una constitució) ofereix un marc legal on caben infinitat de models o sistemes de finançament. Per tant, un cop aprovat un estatut, es pot parlar de forma genèrica de les implicacions qualitatives d'aquest nou marc, però sense conèixer com serà la llei concreta que desenvoluparà l'articulat sobre finançament autonòmic no es poden aventurar resultats, i menys encara expressar-los en xifres.

Malgrat la complexitat de la matèria, l'objectiu d'aquest article és fer entenedor als no-economistes el tema del finançament de la Generalitat: el

1. L'origen d'aquest article amb el format de pregunta-resposta es troba en una xerrada compartida amb els monjos de Montserrat el 30 de novembre de 2005. Llavors el nou Estatut era encara un projecte que el 30 de setembre anterior s'havia aprovat al Parlament de Catalunya i que, després de significatives retallades a les Corts espanyoles, seria aprovat per referèndum a Catalunya el 18 de juny de 2006.

model actual, les seves mancances, les alternatives i les implicacions de les noves propostes contingudes en el nou marc de l'Estatut del 2006. També es pretén distingir entre el que és més transcendental en el finançament autonòmic del que no ho és tant.

Perquè l'explicació sigui més amena i fàcil de digerir s'adopta un format de pregunta-resposta, i la resposta es destria en diferents punts. Aquest format també permet al lector saltar-se una pregunta si no li interessa el tema o li costa de comprendre.

Finalment, cal advertir al lector de dues coses: primer, que malgrat el format pregunta-resposta l'article continua sent dens i requereix un *estudi* entretingut més que no pas una *llegida* ràpida o superficial; i segon, que l'enfocament d'aquest article té un caire possibilista, ja que l'autor no vol oblidar en cap moment les limitacions econòmiques i també polítiques que tenen determinades propostes. Expressat d'una altra manera, l'autor té present aquí que el finançament, tot i ser una qüestió molt tècnica, es desenvolupa en un context històric i polític determinat on la relació de poders entre governs és la que és, la qual cosa condiciona en cada moment les fites que es poden plantejar i sobretot les que es poden assolir a curt o mitjà termini. I amb el finançament, cal recordar-ho, s'hi juga *el fuero y el huevo*, ja que es tracta d'una qüestió de poder i de diners. Per tant, es pot somniar de conquerir la lluna, però, tot i que cal ser agosarats, aquí s'intenta tocar de peus a terra...

LA TRANSCENDÈNCIA DEL FINANÇAMENT

1. Per què parlem tant del finançament autonòmic?

- Perquè l'actual nivell de recursos es considera insuficient per prestar el nivell desitjat de serveis públics d'acord amb la demanda social i l'exigència productiva de Catalunya.

- Perquè sense l'existència d'ensenyament privat concertat i de la sanitat privada i mutual

—ambdós de llarga tradició a Catalunya— els nivells de serveis públics rebuts pels ciutadans serien molt inferiors o la Generalitat hauria fet fallida fa uns quants anys.

- Perquè amb més de 25 anys d'insuficiències s'ha anat agreujant el dèficit global de serveis i d'infraestructures i el volum d'endeutament acumulat per la Generalitat.

- Perquè a les tradicionals necessitats de despesa d'avui se n'hi afegeixen de noves, com l'habitatge públic i la protecció del medi ambient, i les derivades de l'augment de població que suposa l'actual immigració i de l'envelliment de la població.

- Perquè el model o sistema de finançament és considerat extraordinàriament injust respecte del que tenen algunes comunitats de règim comú menys riques que Catalunya i del que tenen les comunitats forals.

2. Quins són els problemes concrets del finançament de la Generalitat?

- L'existència d'un poder tributari encara insuficient per a l'autogovern de Catalunya. Tanmateix, l'autonomia fiscal de les comunitats autònomes ha augmentat considerablement en les reformes de 1997 i 2002, i el seu poder tributari actual és superior a aquell que tenen els *länder* alemanys i està cada vegada més a prop, tot i la distància, del de les províncies del Canadà.

- La permanència d'uns criteris de solidaritat inadequats i ineficients propis d'un règim centralitzat i poc transparent. De fet, aquests criteris no escrits es deriven d'uns mecanismes de redistribució territorial, que estan implícits en el sistema de finançament autonòmic actual i que no han estat debatuts obertament després de l'aprovació de la Constitució espanyola de 1978. Aquests mecanismes de solidaritat són impropis d'un model polític federal, on existeix un poder polític i financer compartit entre el govern central i autonòmic i un context democràtic en què tots dos han de retre comptes periòdicament dels ingressos (impostos) i despeses (beneficis) davant els ciutadans.

LA BALANÇA FISCAL

3. Què és la balança fiscal?

- La balança fiscal d'un territori és el resultat o saldo dels *diners que surten* (impostos estatals) i dels *diners que retornen* (despesa corrent estatal, inversions estatals i subvencions estatals a la Generalitat, governs locals i persones), és a dir, el saldo dels *fluxos monetaris* entre, per exemple, l'Estat i Catalunya en un any determinat.

- Una segona definició —igualment raonable— de la balança fiscal és el resultat o saldo dels *impostos realment suportats* a Catalunya per persones i empreses (distingint aquí l'impacte legal i la incidència real) i els *beneficis rebuts* a Catalunya per persones i empreses en forma de béns i serveis públics estatals. S'entén per *beneficis rebuts* tant la despesa en defensa, en institucions de representació democràtica estatal —les Corts espanyoles, per exemple— com la despesa estatal en infraestructures culturals a Catalunya.

- Les dues definicions —saldo de fluxos monetaris i saldo de costos i beneficis— donen resultats diferents però són igualment vàlides: el saldo de fluxos permet analitzar l'impacte econòmic en el territori i el saldo de costos tributaris i beneficis públics permet analitzar l'impacte social també en el territori.

- Catalunya, una comunitat amb una riquesa per sobre de la mitjana d'Espanya, tindrà sempre un dèficit fiscal i no un superàvit fiscal. Però l'actual dèficit fiscal estructural (una mitjana anual del 7,6% del PIB entre 1986 i 2001 en termes de fluxos monetaris) és molt elevat i es considera un veritable fre al creixement econòmic de Catalunya. Aquest dèficit fiscal estructural hauria de ser sensiblement menor.

4. Com afecten les inversions estatals a la balança fiscal?

- Les inversions anuals estatals són un element de despesa important i decisiu perquè el dèficit fiscal de Catalunya sigui un o sigui un altre. El baix

nivell —inexplicable!— de les inversions estatals a Catalunya en els darrers vint anys ha estat, ben segur, la raó de la disposició addicional 3^a en el nou Estatut, que garanteix un determinat nivell d'inversions estatals a Catalunya durant set anys per compensar així el greuge històric.

- El nivell d'inversions estatals garantit a Catalunya per al període 2007-2013 és igual al percentatge que el PIB de Catalunya representa anualment respecte el PIB d'Espanya. La proposta d'inversions feta inicialment per al 2007 va ser esquivada i tramposa per part del ministeri d'Economia i Hisenda, però el setembre del 2007 es van acordar un mètode de càlcul i unes garanties d'execució de les inversions estatals que són força satisfactoris.

- Cal dir, però, que hauria estat més raonable una disposició addicional a l'Estatut, amb vigència indefinida, en la qual l'Estat garantís un percentatge d'inversions a Catalunya respecte de les de tot Espanya que és mantingués sempre dins l'interval comprès pel percentatge que la població de Catalunya representa sobre la de tot Espanya (15,9% el 2006) i el percentatge que el PIB de Catalunya representa sobre el PIB de tot Espanya (18,7% el 2006).

5. Què té a veure el finançament autonòmic amb la balança fiscal?

- Hi ha un segon element de despesa important i decisiu en la balança fiscal de Catalunya amb l'Estat que és l'anomenat *Fons de Suficiència*. És tracta d'un mecanisme estatal de subvencions anivelladora, és a dir, solidari i redistribuïdor territorialment, que forma part del model actual de finançament autonòmic de règim comú. Aquestes subvencions han d'existir. Ara bé, si són molt elevades perquè impera un criteri —com ara— que les comunitats pobres han de tenir molts més recursos disponibles que les riques, llavors el dèficit fiscal de Catalunya i d'altres comunitats riques, que financen aquestes subvencions anivelladores a través dels impostos estatals, és més elevat. En canvi, el Fons de Suficiència no afecta el dèficit

fiscal de les comunitats forals, que també són territoris rics, perquè pel sistema de *cupo* establert en el Concert econòmic no estan obligades a col·laborar en el seu finançament.

- Per tant, es podria dir que aquestes subvencions anivelladores del mal anomenat Fons de Suficiència són l'element comú o de connexió de les balances fiscals amb el model —solidari— de finançament autonòmic de règim comú de la Generalitat i altres 14 comunitats autònomes riques o pobres.

6. Per què és tan difícil arribar a un acord sobre el mètode de càlcul de les balances fiscals?

- El càlcul de les balances fiscals pot donar múltiples resultats perquè hi ha dos mètodes de càlcul —saldo de fluxos i saldo de costos i beneficis— i en cada un d'ells cal fer nombroses hipòtesis o suposicions sobre l'efecte o incidència, personal i territorial, que tenen cada un dels impostos i els diferents tipus de despeses estatals. L'aplicació de cada hipòtesi dona resultats diferents.

- Tanmateix, si hi ha voluntat d'acord, i se saben posar les balances fiscals en el lloc que els correspon, es poden elaborar perfectament unes balances fiscals periòdiques de totes les comunitats autònomes, oferint no un resultat únic sinó una forquilla de resultats i deixant clares les metodologies de càlcul i les hipòtesis d'incidència utilitzades.

7. És necessari calcular les balances fiscals per millorar el model de finançament?

- Les balances fiscals són un instrument d'anàlisi, però no de gestió. Els models de finançament autonòmic tenen entitat pròpia i s'han de dissenyar, establir, gestionar i analitzar totalment al marge del possible càlcul o debat sobre la balança o el dèficit fiscal d'un territori.

- Les balances fiscals no tenen absolutament cap utilitat per redissenyar o millorar un sistema de finançament autonòmic. La millora qualitativa o quantitativa d'un model de finançament s'ha de fer en base als coneixements teòrics i les experiències pràctiques del federalisme fiscal.

- Malgrat la complexitat del càlcul de les balances fiscals i la relativitat dels seus resultats, cal que es confeccionin i es facin públiques regularment per una qüestió de transparència democràtica. Certament, les balances fiscals poden servir com a element de pressió política en circumstàncies de dèficits fiscals no justificables, com probablement és el cas de Catalunya en els darrers anys.

- L'experiència *mediàtica* dels darrers anys a Catalunya ens mostra que els que més parlen de balances fiscals, quan voldrien parlar de reforma del finançament autonòmic, són els que menys saben de finançament autonòmic.

- Això que s'acaba de dir es pot il·lustrar amb un exemple culinari i dietètic. Un pastís de truites requereix un bon nombre d'ous. El nombre d'ous consumit afecta el grau de colesterol de les persones. Ara bé, amb anàlisis periòdiques del grau de colesterol es pot reduir el risc d'infart d'una persona, però no es millora l'art de cuinar les truites. Quan a un analista mèdic li pregunten sobre pastissos de truites és gairebé segur que ens parlarà del colesterol, tret que sigui un expert en l'elaboració de les truites.

EL MODEL DE FINANÇAMENT DE RÈGIM COMÚ

8. Quins són els components d'un model de finançament?

- Tots els models de finançament —regional o local— estan formats per impostos propis, per participacions en impostos estatals i per subvencions (incondicionades o específiques).

- Els impostos propis, poden adoptar la forma d'impost autònom o de nova creació, impost sobre la base de l'impost estatal, recàrrec, i impost cedit amb capacitat per variar el tipus, les deduccions o la base. Tots ells proporcionen autonomia o poder fiscal, però en graus diversos.

- Les participacions en impostos poden ser territorialitzades (quan el gaudi és segons la recaptació dels contribuents del territori) o no terri-

torialitzades. Les participacions i les subvencions donen un grau nul d'autonomia tributària als governs subcentrals.

- Les subvencions incondicionades acostumen a tenir un objectiu anivellador dels recursos totals disponibles per a cada comunitat autònoma amb el propòsit de garantir un nivell *similar* de serveis públics si es fa un esforç fiscal també *similar*.

- Un darrer ingrés és el derivat dels préstecs o operacions de crèdit. Es tracta d'un recurs *fictici*, com ho és per a les famílies que manllevin diners de les entitats financeres i que han de retornar-los en un període prefixat. Els préstecs permeten finançar inversions que beneficiaran els contribuents, com a mínim, fins que venci el préstec, préstec que caldrà retornar amb l'obtenció futura d'alguns dels ingressos anteriors.

9. Quin és el model bàsic del sistema de finançament de la Generalitat?

- El sistema de finançament de la Generalitat i altres 14 comunitats autònomes de règim comú està regulat pels respectius estatuts d'autonomia, però primordialment per la Llei Orgànica de Finançament de les Comunitats Autònomes (LOFCA) i per una llei estatal específica.²

- Les fonts de l'anomenat *model bàsic* de finançament de règim comú són els impostos cedits, les participacions en impostos —anomenades legalment impostos cedits parcialment—, l'IRPF —que és un impost autonòmic amb un notable grau d'harmonització amb el de l'Estat— i la subvenció anomenada *Fons de Suficiència*.

2. La LOFCA va ser aprovada el 1980, però ha estat modificada diverses vegades, per exemple amb les reformes de 1996 i de 2001.

3. Els impostos cedits en els anys vuitanta són l'Impost sobre Transmissions Patrimonials, l'Impost sobre Actes Jurídics, l'Impost sobre el Patrimoni, l'Impost sobre Successions i Donacions i la Taxa sobre el Joc (bingo, màquines i casinos). El 1997 l'Estat cedeix l'Impost de Electricitat i l'Impost de Matriculació de Vehicles, Embarcacions i Aeronaus, i el 2002 l'Estat crea i cedeix automàticament l'Impost sobre Vendes Minoristes d'Hidrocarburs.

- Els anomenats *impostos cedits* són veritables impostos propis, transferits per l'Estat. La majoria han estat cedits en els anys vuitanta, tot i que alguns ho han estat el 1997 o el 2002.³ D'ençà de 1997, les comunitats autònomes tenen poder tributari (anomenat jurídicament «capacitat normativa») sobre els impostos cedits, poder que es reforça el 2002.⁴

- L'IRPF és un impost cedit parcialment (equivalent a un 33% aproximadament del total) per l'Estat a les comunitats autònomes, en el qual aquestes poden afegir noves deduccions i poden variar la tarifa pròpia. L'autonomia tributària en aquest impost és de gran importància —no sempre reconeguda pels no-entesos—, ja que és la figura de major recaptació i amb el paper redistributiu més incisiu de tot el sistema tributari.⁵

- Les *participacions* s'estableixen en forma de percentatge, i són sobre l'IVA (35%) i els Impostos Especials (IESP) del tabac (40%), alcohol (40%) i hidrocarburs (40%).⁶

- El *Fons de Suficiència* és l'ingrés que completa el model bàsic. És **la clau de volta** del sistema de finançament. Es tracta d'una subvenció anivelladora incondicionada que reben les comunitats autònomes en majors quantitats quan menor és la seva riquesa o capacitat fiscal i en major quantitat quan majors són les seves necessitats de despesa. De fet, el Fons de Suficiència de què gaudeix cada comunitat és la diferència o resta entre les *necessitats garantides de despesa* i els *ingressos tributaris estàndard* que se li

4. D'ençà de 1997, les comunitats autònomes poden fer modificacions de tarifes, deduccions i en algun cas de bases imposibles dels impostos cedits els anys vuitanta. D'ençà de 2002, les comunitats poden variar un 10% màxim (a l'alça o a la baixa) els tipus de l'Impost de Matriculació i una determinada quantitat (a l'alça solament) l'Impost sobre Vendes Minoristes d'Hidrocarburs.

5. Totes 15 comunitats autònomes han introduït deduccions pròpies a la quota des de 1997, i solament la Comunitat de Madrid ha modificat lleugerament a la baixa la tarifa de l'IRPF el 2007.

6. Les comunitats autònomes participen en l'IVA i IESP, no en funció de la recaptació en el territori, sinó en funció del consum privat estimat en el territori.

han calculat en cada cas.⁷ L'element clau i decisiu de tot el sistema són els criteris i la fórmula de càlcul d'aquestes necessitats garantides a cada comunitat autònoma. Els criteris són d'*anivellament total* i les variables escollides demostren un biaix important cap a les comunitats menys riques i una dependència de la despesa territorial històrica també esbiaixada. **En aquest element clau —criteris d'anivellament i fórmula de càlcul de les necessitats garantides de despesa— és on rau el principal i més greu problema del finançament de la Generalitat.**

- Fora del *model bàsic* de finançament, les comunitats autònomes gaudeixen dels ingressos següents: els impostos anomenats *propis*, perquè són creats per cada comunitat en àrees tributàries no ocupades per l'Estat;⁸ les subvencions per a inversions del *Fons de Compensació Interterritorial (FCI)*, que reben només les 10 comunitats menys riques;⁹ i les subvencions per a inversions dels *Fons Estructurals de la Unió Europea* que reben, primordialment, aquestes mateixes 10 comunitats.

10. Quins objectius s'espera aconseguir amb aquests instruments financers?

- En primer lloc, l'*autonomia financera*. L'autogovern i la responsabilitat fiscal exigeixen disposar de poder per regular els impostos propis i cedits, per així poder decidir el volum disponible d'ingressos i el repartiment de la càrrega tributària

7. Cal precisar que la subvenció anivelladora del Fons de Suficiència que «reben» les comunitats autònomes de Balears i Madrid és negativa.

8. Els impostos *propis* tenen una importància quantitativa menor. Aquest és el cas del Cànon d'aigües, l'Impost sobre el Bingo, la Taxa per estades turístiques (Ecotaxa), els impostos per emanacions contaminants, l'impòst sobre dipòsits bancaris, etc.

9. El FCI és l'única font d'ingressos exigida per la Constitució Espanyola (art. 158.2). L'objectiu del Fons és cooperar al desenvolupament regional i hauria de ser destinat a inversions productives. Les subvencions del FCI tenen un caràcter redistributiu o de solidaritat important, però no són subvencions anivelladores dels recursos o serveis, ja que les variables de repartiment no tenen en compte ni les necessitats de despesa en serveis públics ni la capacitat fiscal de cada comunitat autònoma.

entre els contribuents del territori. L'autogovern també exigeix que les participacions i les subvencions anivelladores siguin de caràcter incondicionat, per poder ser gastades autònomament.

- En segon lloc, la *solidaritat interterritorial*. L'objectiu bàsic de solidaritat és el que garanteix que els ciutadans de cada comunitat puguin rebre un nivell similar de serveis públics sempre que es faci un esforç fiscal similar. La possibilitat de finançar-se només amb els propis impostos i amb participacions territorialitzades comportaria que, amb un nivell similar d'impostos, cada comunitat autònoma obtingués un nivell d'ingressos proporcional a la seva riquesa o capacitat fiscal. Aquesta situació comportaria una diversitat de recursos per càpita i, per tant, uns nivells molt dispars de despesa per habitant entre les diferents comunitats. Les subvencions anivelladores del *Fons de Suficiència* destinades principalment a les comunitats menys riques compleixen aquest objectiu bàsic de solidaritat. Ara bé, amb l'actual model, aquest *Fons* no tant sols anivella (o en cas extrem iguala) els ingressos disponibles per part de cada comunitat, sinó que fa possible que les comunitats autònomes menys riques en recursos tributaris acabin tenint més ingressos disponibles que les riques ja en el *model bàsic*. Això significa un incompliment del *principi d'ordinalitat* que, per qüestions d'eficiència i d'incentius, ha de ser garantit junt amb el principi de solidaritat. Un segon objectiu de solidaritat s'aconsegueix fora del *model bàsic* a través de subvencions —no anivelladores— per a inversions transferides a les comunitats amb un nivell productiu més baix. Aquest és el cas del Fons de Compensació Interterritorial (FCI) i dels fons estructurals europeus, que pretenen un desenvolupament més ràpid de les regions pobres per aconseguir una convergència econòmica dels diferents territoris a llarg termini.¹⁰

10. Cal posar en relleu que el Fons de Suficiència, presupostat i proveït per l'Estat, està finançat pels contribuents de les 15 comunitats autònomes de règim comú, lògicament en funció de la seva capacitat en impostos estatals, mentre que el País Basc i Navarra solament contribueixen (junt amb les altres 15) a finançar el FCI, que és extraordinàriament més petit que el Fons de Suficiència.

• En tercer lloc, la *coordinació i harmonització fiscal*. Aquest objectiu pretén evitar el trencament de la unitat de mercat i garantir la lliure circulació de productes, empreses i persones, i minimitzar les ineficiències de la no uniformitat tributària. Aquest objectiu està clarament garantit amb l'existència de la mateixa LOFCA, contemplada a la Constitució (art. 157.3), que, com que regula el poder tributari de les comunitats autònomes, evita automàticament una «jungla fiscal» en les principals figures tributàries dins del territori comú.¹¹

• En quart lloc, la *suficiència financera*. Aquest objectiu ve garantit per la presència simultània en el model de finançament d'impostos propis (els anomenats *cedits*), participacions impositives en els grans impostos i subvencions anivelladores. Són precisament els criteris que, explícitament o implícita, avalen les subvencions anivelladores els que defineixen una determinada suficiència financera en termes de nivells garantits —*mínims* o *mitjans*— dels serveis públics, ja siguin els serveis *bàsics*, ja siguin tots els serveis de competència autonòmica.

RESPOSTES DE L'ACTUAL MODEL DE FINANÇAMENT

11. Si s'abolís algun impost cedit, com l'Impost sobre Patrimoni o Impost sobre Successions i Donacions, ¿per què té efectes financers diferents per a la Generalitat que la supressió la faci l'Estat o la faci el Parlament de Catalunya?

• Si l'Estat suprimeix un impost que està cedit a les comunitats autònomes, el mateix Estat haurà de compensar-les amb un augment del Fons de Suficiència perquè aquelles puguin continuar cobrint les seves necessitats de despesa estàndard.

11. Cal recordar que la coordinació i l'harmonització tributària han de ser compatibles amb l'autonomia fiscal. De fet, cal trobar el punt d'equilibri entre els dos objectius, ja que inevitablement major autonomia tributària significa menor harmonització i major harmonització significa menor autonomia tributària.

• En canvi, si la Generalitat o qualsevol altra comunitat suprimeix per pròpia iniciativa un impost (o simplement en redueix les tarifes o fixa una bonificació o reducció), aquella lògicament recaptarà menys ingressos sense que l'Estat li compensi la pèrdua.

12. Si les actuals participacions del 33% en IRPF, 35% en IVA i 40% en Impostos Especials augmenten fins al 50%, 50% i 58% respectivament, ¿es tradueix això en una millora del finançament disponible per a la Generalitat?

• La resposta és que no, ja que el total d'ingressos potencialment disponibles per a la Generalitat dins del model bàsic ve determinat per les necessitats de despesa estàndard. Aquesta despesa es finança amb els impostos cedits estàndard, les participacions i el Fons de Suficiència que cobreix la resta. Si en una reforma les necessitats de despesa no variessin i els percentatges de les participacions augmentessin, el Fons de Suficiència rebut per la Generalitat baixaria.

13. Si a Catalunya la demanda de serveis augmenta a causa del creixement de la població, provocat a la vegada per la forta immigració, ¿de quina forma s'incrementen els ingressos?

• Els ingressos s'incrementen de forma insuficient i deficient. Amb l'augment de la població de Catalunya, augmenten el consum privat i els ingressos derivats dels impostos cedits¹² i de les participacions en IVA i en Impostos Especials. El que no està tan clar és si augmenten els ingressos per la participació en l'IRPF, perquè els immigrants amb rendes modestes no tributen. El que no augmenta és el Fons de Suficiència per un defecte greu del model de finançament, ja que el càlcul de les necessitats de despesa es continua fent amb dades

12. Els impostos cedits augmenten amb el creixement de l'economia i la població, però l'impost més important, l'Impost sobre Transmissions Patrimonials, depèn de l'activitat immobiliària.

de l'any base (1999), que són les utilitzades pel model que es va aprovar per al 2002. Per tant, actualment, un increment fort de la població de Catalunya no queda correspost per un augment paral·lel dels ingressos disponibles per part de la Generalitat.

PODER FISCAL FUTUR

14. Quines són les millores necessàries en l'actual model pel que fa a autonomia o poder fiscal?

- Cal reforçar i consolidar l'autonomia fiscal en l'IRPF autonòmic, mitjançant la desconnexió de la tarifa estatal de l'autonòmica, l'ampliació de l'àmbit de les deduccions a la quota i l'autorització de la possible variació del mínim exempt.

- Cal, a llarg termini, ampliar la potestat sobre la imposició indirecta, establint impostos autonòmics sobre les vendes (generals o específiques) en fase minorista harmonitzats amb les bases estatals d'impostos pròxims.¹³ Tanmateix, cal precisar que això no solament requeriria una iniciativa legislativa estatal sinó fins i tot de la Unió Europea que, de moment, no està ni contemplada.

- Seria convenient, per a la consolidació de les participacions, fixar uns majors percentatges de participació en impostos estatals com l'IVA, els impostos especials sobre hidrocarburs, tabac i alcohols, i l'IRPF, encara que en aquest darrer la participació és en forma d'impost autonòmic.¹⁴

15. Per a què serveix una Administració tributària catalana?

13. Actualment les comunitats autònomes només gaudeixen d'un impost sobre vendes minoristes d'hidrocarburs que formalment cal destinar a sanitat.

14. L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, en les disposicions addicionals, no concreta com ha de ser l'augment de potestat tributària a l'IRPF; en canvi contempla la possibilitat d'un IVA minorista i d'un augment de les participacions en IRPF, IVA i IESP.

15. Llei 7/2007 de l'Agència Tributària de Catalunya (DOGC 23/07/2007).

- El 2007 s'ha creat l'Agència Tributària de Catalunya.¹⁵ Des d'una perspectiva econòmica, una administració tributària autònoma dels impostos cedits i de l'IRPF permet disposar de tota la informació dels contribuents derivada de la gestió tributària, cosa que possibilita fer simulacions i conèixer l'impacte que qualsevol mesura tributària —variacions de bases, tipus o deduccions— pot tenir en la recaptació. D'altra banda, l'administració tributària autònoma pot disposar puntualment de la recaptació obtinguda de tots els impostos cedits i dels participats, recaptació que actualment es liquida amb un cert retard per part de l'agència tributària estatal.

- Des d'una perspectiva política, una administració tributària catalana reforça el poder polític de la Generalitat davant dels ciutadans i permet decidir les pràctiques de gestió tributària, les formes d'ajuda al contribuent per al compliment de les seves obligacions i les polítiques d'inspecció i els criteris d'interpretació.

- Tanmateix, una administració tributària autònoma requereix una elevada i permanent coordinació amb l'administració estatal i de les altres comunitats autònomes, i fins i tot amb les altres administracions europees, per tal que els impostos siguin aplicats de forma justa, eficaç i de la manera menys costosa possible. A més, cal que aquesta coordinació tributària es mantingui al marge d'eventuals conflictes entre els governs.

16. On són els límits, econòmicament raonables, als nivells de poder fiscal?

- En un món globalitzat, les economies són molt obertes a nivell local i regional i hi ha una gran mobilitat de capitals, productes, empreses i persones entre regions i fins i tot entre estats. Per això, seria distorsionador i costós, des d'una perspectiva econòmica —tot i que pugui ser avantatjós des d'una vessant política—, que els municipis i regions tinguessin un poder fiscal il·limitat.

15. Llei 7/2007 de l'Agència Tributària de Catalunya (DOGC 23/07/2007).

- L'autonomia tributària, combinada amb la mobilitat de factors, generen competència fiscal entre territoris. En dosis moderades aquesta competència pot ser sana, però en dosis elevades és financerament suïcida.¹⁶

- D'una banda, cal que els governs acordin entre si uns límits en forma d'harmonització fiscal: bases impositives compartides i administració tributària coordinada. És convenient que aquesta harmonització sigui major quan més petites siguin les jurisdiccions i més gran sigui la mobilitat dels factors gravats.

- D'altra banda, cal que cada govern sigui prudent en l'actuació fiscal, i convé en cada impost no desviar-se excessivament de la pressió fiscal mitjana dels diferents territoris, especialment si la mobilitat dels factors gravats és alta.

SOLIDARITAT ACTUAL I FUTURA

17. Quines són les millores necessàries en l'actual model en l'àmbit de la solidaritat?

- En primer lloc, caldria establir uns criteris explícits i definits de solidaritat en el finançament de les comunitats autònomes, que suposadament es poden garantir mitjançant subvencions anivelladores. La Constitució i la LOFCA garanteixen el principi de solidaritat, però aquest principi no es concreta. No s'especifica ni el grau, ni l'àmbit, ni la forma de fer efectiva aquesta solidaritat. Si un estat és unitari i existeix un sol pressupost d'ingressos i de despeses, es poden regular o no uns criteris de solidaritat o redistribució entre les persones.¹⁷

16. Un exemple d'aquesta competència fiscal es dona actualment a Espanya amb l'Impost sobre Successions i Donacions. Algunes diputacions forals van reduir fa uns quants anys les seves tarifes, van ser seguides per algunes comunitats amb governs conservadors i l'onada reductora s'ha estès per altres comunitats autònomes, amb la consegüent reducció de recaptació per a cada una d'elles.

17. Per exemple, pel costat dels impostos es pot establir que l'IRPF o bé el conjunt del sistema tributari siguin progressius, i pel costat de la despesa es pot determinar que tots els ciutadans tinguin educació gratuïta fins als 16 anys i sanitat també gratuïta.

Però si un estat està format per diferents nivells de govern, cal parlar de solidaritat territorial i aquesta s'ha de definir, atès que el context polític és un altre. És un context en què els governs regionals (i locals) tenen autonomia tributària, poden prendre decisions i han de respondre periòdicament davant els electors dels tributs que els imposen i dels serveis que els beneficien. En aquest nou context federal, el criteri de solidaritat no pot ser el mateix que en un règim unitari, perquè s'ha de fer compatible l'autonomia tributària dels governs amb la solidaritat territorial. Però aquesta solidaritat o equitat horitzontal ha de ser també compatible amb el principi d'eficiència en termes de mantenir els incentius de tots els governs —rics o pobres— per fer créixer la capacitat fiscal agregada del seu territori. Aquest principi d'eficiència es garanteix si es compleix l'anomenat *principi d'ordinalitat*: les subvencions anivelladores (o mecanismes de solidaritat interterritorial en el finançament autonòmic) s'han d'establir de tal manera que l'ordre o rànquing en què estan inicialment situades les comunitats autònomes en funció dels ingressos tributaris (impostos) per càpita, resultants d'aplicar un mateix esforç fiscal a totes les comunitats, sigui també l'ordre que tenen aquestes comunitats en termes d'ingressos totals disponibles (subvencions + impostos) per càpita.¹⁸

- Un criteri àmpliament acceptat de solidaritat és que es garanteixi mitjançant subvencions anivelladores un nivell *similar* de serveis públics si es fa un esforç fiscal també *similar*. Però aquesta delimitació del principi de solidaritat en el finançament

18. Aquest principi d'ordinalitat ha estat reivindicat pel Tribunal Constitucional d'Alemanya el novembre de 1999 i ha estat també recomanat per un grup d'experts el maig del 2006, en un llibre blanc (*Expert Panel on Equalization*) encarregat pel govern federal del Canadà, en els termes següents: «Caldria establir un límit per assegurar que, com a resultat de l'anivellament (*equalization*), cap província receptora no acabi amb una capacitat fiscal més alta que la de la província no receptora més baixa». (Recomanació núm. 14 a www.eqttf-pfft.ca). Vegeu també J. Solé Vilanova: «El principi d'ordinalitat», *La Vanguardia*, 11 de juliol de 2005, p. 28.

autonòmic requereix encara una major concreció. Cal definir si es garanteix un nivell mínim, un nivell mitjà o un nivell estàndard. Cal també determinar si aquesta garantia s'estableix per a determinats serveis públics fonamentals (educació, sanitat, etc.) o per a tots els serveis.¹⁹

- Cal definir i aprovar una fórmula de càlcul de necessitats garantides de despesa que sigui econòmicament raonable, ponderada, simple i transparent. Cal que aquesta fórmula prescindi de les anomenades «modulacions» o favoritismes específics per a determinades comunitats. Cal també que el càlcul de necessitats estigui deslligat de la despesa històrica feta en cada comunitat i es basi en canvi en variables justificades que reflecteixin les necessitats objectives actuals.

- Finalment, cal que les fórmules de càlcul de les necessitats garantides de despesa i de càlcul del Fons de Suficiència siguin dinàmiques. És a dir, tot i que les fórmules un cop aprovades es mantinguin per a un quinquenni fins que es revisin o confirmen en una propera reforma, les dades introduïdes a cada variable —siguin indicadors de despesa (població, majors de 65 anys, etc.), siguin indicadors de capacitat fiscal (recaptació estàndard en impostos ceditos, en IRPF o en participacions)— s'han d'anar actualitzant cada any, encara que algunes dades corresponguin sempre a dos anys anteriors a l'any pel qual es calcula la subvenció anivelladora. És tècnicament impresentable i financerament asfixiant que, en el model actual de finançament de la Generalitat, les dades de població, per exemple, que s'utilitzen l'any 2008 per calcular les necessitats de cada comunitat autònoma, siguin les de l'any base 1999, quan la població ha tingut importants augments en algunes comunitats a causa de la immigració.

18. On són els límits, econòmicament raonables, als nivells de solidaritat?

19. La constitució canadenca garanteix a tots els ciutadans l'accés a un nivell «raonablement comparable» (*reasonably comparable*) de serveis públics, sempre que s'exigeixi per a aquests serveis un nivell d'impostos «raonablement comparable».

- El grau de solidaritat és una decisió política de les institucions democràtiques, però hi ha uns límits —difosos— que, si se sobrepassen, poden tenir un impacte econòmic negatiu en el conjunt del sistema de finançament.

- La solidaritat ha de tenir un límit quantitatiu quan l'elevat volum de recursos anivelladors necessaris, sortits principalment de les comunitats riques per ser distribuïts entre les comunitats relativament pobres, és un fre important per al creixement de les primeres.

- La solidaritat ha de tenir un límit quantitatiu quan, després de l'anivellament, el volum total d'ingressos disponibles per càpita d'alguna o totes les comunitats pobres supera el volum total d'ingressos disponibles per càpita d'alguna de les comunitats riques, ja que crea desincentius, tant a les unes com a les altres, per fer créixer la capacitat fiscal de la pròpia comunitat.

- La solidaritat, mitjançant subvencions anivelladores, ha de tenir un límit en el grau de consideració de necessitats i costos diferencials, ja que la utilització d'un gran nombre de variables comporta una creixent arbitrariedad i una dificultat a vegades insalvable en la disposició, fiabilitat i actualització de dades. La veritat és que, després d'aquest treball laboriós, sovint els resultats no difereixen gaire dels que s'obtindrien amb la variable població. Si la població fos utilitzada des d'un principi com a variable única en la fórmula d'anivellament, s'obtindrien uns càlculs més simples i transparents, i menys costosos i manipulables. Al cap i a la fi, els governs i els ciutadans sempre acaben comparant en *euros per càpita* els seus recursos totals disponibles respecte dels que tenen les altres comunitats autònomes. Això no ha de ser decisiu, però cal tenir-ho en compte.²⁰

20. Utilitzar la població com a variable única de necessitats equival a no tenir en compte les diferències en necessitats i limitar-se a considerar les diferències en capacitat fiscal per càpita. Aquest és un criteri simple, transparent i molt operatiu. Aquest és, de fet, el criteri utilitzat sempre en l'anivellament de les províncies del Canadà, el qual ha estat ratificat per l'*Expert Panel on Equalization* el maig del 2006.

MODEL DE FINANÇAMENT DE RÈGIM FORAL**19. Quins són els trets bàsics del Concert Econòmic del País Basc?**

• El concert econòmic és un pacte bilateral entre l'Estat i la comunitat autònoma del País Basc, representada pel govern basc i per les tres diputacions forals. El concert econòmic s'aprova com a llei estatal amb un article únic. El concert econòmic estableix el marc de finançament de les diputacions forals i també, en part, el del govern de la comunitat del País Basc.²¹

• Les diputacions forals gaudeixen dels impostos *concertats*, que són tots els que en el territori comú estan en mans de l'Estat o cedits a les comunitats autònomes, excepte Duanes i les Contribucions a la Seguretat social.

• El País Basc contribueix al finançament de les despeses estatals amb un *cupo* o quota anual que es calcula segons una llei estatal específica.

• Les diputacions forals estableixen els impostos i les subvencions als municipis, amb l'única condició que cal exigir els tres impostos obligatoris del territori comú (IBI, IAE i Impost sobre Vehicles).

• Navarra té un règim foral semblant al del País Basc, amb impostos *convinguts*, una aportació anual (abans coneguda com a *donativo*) i una hisenda local pròpia. La diferència amb el País Basc és que aquest té tres territoris forals —que són els que gaudeixen dels impostos concertats i els que aporten

21. La disposició addicional 1^a de la Constitució de 1978 reconeix uns drets històrics al País Basc i Navarra. El Concert econòmic del País Basc té el seu origen en el primer concert de 1878, que venia a ser una primera entesa tributària que canalitzaria la històrica independència tributària dels territoris forals. Al llarg de cinquanta anys, el concert es renova diverses vegades fins que en acabar la guerra civil, el règim de Franco l'aboleix per a Biscaia i Guipúscoa. Amb l'Estatut d'Autonomia d'Euskadi de 1979 i el Concert Econòmic de 1981 es restableixen els drets forals per a tota la comunitat del País Basc. Navarra ha tingut un règim foral semblant d'ençà que va aprovar-se la Llei Paccionada el 1841. Aquest Conveni s'ha anat renovant sense interrupcions fins al 1969. En el marc de la Constitució del 1978 i l'Estatut d'Autonomia de 1982, Navarra renova un nou Conveni econòmic el 1990.

el *cupo* a través del govern autonòmic—, mentre que a Navarra hi ha una única institució foral que coincideix amb la comunitat autònoma.

20. Quin poder fiscal comporten els impostos concertats?

• Les diputacions forals tenen potestat per regular de forma autònoma els impostos concertats directes (IRPF, ISOC, IPAT i ISD), però no poden modificar els impostos indirectes principals (IVA i IESP), amb les excepcions de ITP i IAJD. Per als impostos directes s'aplica la normativa *autònoma* quan les persones tenen el domicili fiscal en el País Basc i quan les empreses tenen el domicili fiscal en el País Basc i facturen menys de 7 milions d'euros o si facturen més ho fan majoritàriament (a partir d'un determinat percentatge de facturació) dins del País Basc.

• Les diputacions forals es queden amb la recaptació de tots els impostos concertats, excepte en l'Impost de Societats, en què les diputacions es queden amb una quantitat proporcional al volum de facturació de les empreses feta dins del territori foral respecte de la facturació total. Ara bé, la diputació foral es queda amb tota la recaptació si l'empresa té el domicili fiscal al País Basc i un volum d'operacions no superior a 7 milions d'euros. Addicionalment, es fa un ajust per IVA i per IESP entre l'Estat i el País Basc, comptant que aquests són impostos que es recaptin en el lloc de producció però que són de fet suportats pel consumidor final, que pot estar fora del territori foral. La filosofia és correcta, però la forma de càlcul dels ajustos és molt favorable al País Basc, la qual cosa comporta un privilegi financer per al País Basc addicional al privilegi que representa el sistema de càlcul del *cupo* que es comenta més avall.

• L'exercici de la potestat tributària ha permès a les diputacions forals reduir els tipus impositius d'alguns impostos i establir desgravacions per inversions a les empreses. Una cosa i l'altra han originat una competència fiscal amb les comunitats autònomes del territori comú que ha com-

portat un trasllat palpable de persones i empreses cap al País Basc. Aquesta competència es podria qualificar de tècnicament deslleial en tant que les quinze comunitats autònomes de règim comú no hi poden respondre: una, perquè no tenen potestat per modificar els impostos com ho poden fer les diputacions forals i, dues, perquè aquestes disposen de molts recursos per aguantar una competència fiscal ja que l'actual sistema de finançament els afavoreix molt. Finalment, cal destacar que algunes de les desgravacions han tingut una resolució en contra per part de les institucions de la Unió Europea, que les ha considerat una subvenció encoberta i no autoritzada a les empreses.

21. Com es calcula el cupo i quines implicacions té?

- El *cupo* és una aportació anual que es calcula en funció de les competències estatals no transferides al País Basc. A la despesa que suposa aquestes competències s'hi resten els impostos estatals no concertats i el dèficit estatal. De la xifra resultant s'aporta com a *cupo* un 6,24%, xifra que equival aproximadament al percentatge que representa el PIB del País Basc respecte al PIB total d'Espanya.²² A aquest *cupo líquid* es resten encara les compensacions per impostos especials i els ajustos per IVA, tots dos molt favorables al País Basc.

- A efectes de càlcul del *cupo*, la despesa en competències de l'Estat inclou el *Fons de Compensació Interterritorial*, que reparteix subvencions per inversions per a les comunitats autònomes menys riques però no inclou el *Fons de Suficiència*, que distribueix subvencions anivelladores que beneficien especialment les comunitats de règim comú amb menys capacitat fiscal en termes d'impostos i participacions. Si una part del *Fons de Suficiència* no es considera despesa estatal

22. El 6,24 era la mitjana entre la població relativa i la renda relativa del País Basc en aprovar-se la llei de la metodologia del *cupo* el 1981. Aquest percentatge no s'ha modificat des de llavors, tot i que actualment el PIB del País Basc és del 6,14% i la població del 4,7%. El percentatge d'aportació que correspon a Navarra és de l'1,6%.

computable, el *cupo* resultant és molt menor que el que seria en cas contrari, i per tant els recursos disponibles pel País Basc són molt més elevats dels que serien si es fes una aportació anual solidària per al *Fons de Suficiència*.²³

22. Per què es fa atractiu el Concert Econòmic?

- Perquè posa a disposició del País Basc un 40% més de recursos que aquells de què disposa la Generalitat amb el model de règim comú. Això és degut principalment a dos factors ja esmentats. Primer, a un càlcul del *cupo*, notablement baix que no té en compte la solidaritat —a través del Fons de Suficiència— amb les comunitats menys riques de règim comú. Segon, a un ajust de l'IVA i dels Impostos Especials molt favorable per al País Basc.

- Perquè el País Basc disposa d'impostos concertats que no tenen cedit les comunitats de règim comú (ISOC) i, a més, disposa d'una potestat tributària major sobre l'IRPF i ISOC. Tot plegat, juntament amb l'àmplia disponibilitat de recursos, permet fer un tractament fiscal més favorable a les persones i a les empreses sense que les comunitats de règim comú puguin respondre adequadament a la competència fiscal que sofreixen.

23. El Concert econòmic és la solució?

- No és la millor solució. El concert econòmic, tal com està construït, és avui un privilegi —irrepetible— per a comunitats riques que conserven drets forals històrics ininterromputs. El que no és clar és que aquest privilegi encaixi en l'actual Constitució.

- Un concert econòmic per a Catalunya donaria molts menys recursos, perquè el *cupo* seria més gran que al País Basc, atès que tindria necessàriament en compte la despesa estatal en el Fons de

23. El Fons de Suficiència té una part de subvenció anivelladora vertical (Estat-Comunitats) i una part anivelladora horitzontal entre comunitats autònomes. És la part de subvenció anivelladora horitzontal la que hauria de ser computada dins la despesa de competència estatal per al càlcul del *cupo*. Si no es computa és tècnicament incorrecte i esdevé un gran privilegi.

Suficiència. Igualment caldria revisar a la baixa per a Catalunya l'error de càlcul dels ajustos de l'IVA favorables al País Basc.

- Un concert econòmic per a Catalunya exigiria un sistema tributari homologable amb països federals, modern i adequat a economies obertes, amb poder fiscal compartit, que el País Basc no té. D'altra banda, no seria acceptable que Catalunya tingués el privilegi tributari de poder modificar a la baixa els impostos que recauen sobre les persones i les empreses sense que les comunitats veïnes ho poguessin fer.

- Finalment, cal tenir present que, amb un nou model de finançament, sigui una millora del model LOFCA acceptada per Catalunya o sigui un model de concert, els ingressos disponibles de la Generalitat només seran equiparables als del País Basc si es reforma el mètode de càlcul del *cupò* i el sistema d'ajustos de l'IVA en el concert econòmic basc, la qual cosa comportaria una reducció notable dels recursos disponibles pel País Basc.

- El mateix i encara amb més intensitat es pot dir per a Navarra.

PROPOSTES EN L'ESTATUT DEL 2006

24. Quins són els trets més destacables del finançament en el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006?

- L'Estatut posa al mateix nivell l'Estatut i la LOFCA (art. 201.1) i diu que la LOFCA i l'Estatut s'han d'interpretar harmònicament (disp. addic. 12^a). Això jurídicament ha de suposar un reforçament de l'Estatut.²⁴

- L'Estatut reforça també la relació *bilateral* entre l'Estat i la Generalitat a través de les facultats que atribueix a la comissió mixta d'Afers Econòmics i

Fiscals Estat-Generalitat en el desenvolupament de les competències financeres (art. 201.3 i 210). Ara bé, aquestes facultats les supedita als acords que la Generalitat subscriu en matèria de finançament en organismes de caràcter *multilateral* (art. 210.1). Lògicament s'està referint al Consell de Política Fiscal i Financera, on hi estan representats l'Estat i les disset comunitats autònomes.

- L'Estatut incorpora alguns trets positius del sistema de finançament de règim comú que s'havien anat consolidant en les múltiples reformes de la LOFCA i que no contemplava l'Estatut de 1979. Aquesta incorporació a l'Estatut dóna garanties a Catalunya que, en un moment determinat, no hi pugui haver un retrocés, és a dir, un procés de nova centralització financera. Les reformes de la LOFCA hagudes fins ara sempre han representat un avenç, en termes de poder tributari i en termes de transparència dels diferents instruments financers. En el que no s'ha avançat en aquestes reformes és en els criteris i mecanismes de solidaritat entre comunitats autònomes de règim comú i tampoc amb les de règim foral.

- L'Estatut consolida i reforça les participacions en tres grans impostos: IRPF, IVA i IESP (disp. addic. 8^a-10^a). Això no suposarà, necessàriament, un augment d'ingressos per a la Generalitat, però sí un reforçament del model de coparticipació i un augment de la transparència, amb el benentès que, d'ençà de 2002, a l'IRPF la participació es transforma en un impost autonòmic i, per tant, una major «participació» dóna més marge de modificació dels tipus de gravamen autonòmics.²⁵

- L'Estatut introdueix un nou criteri de solidaritat que garanteix un nivell similar en els serveis fonamentals (educació, sanitat i serveis socials). El nou model que se'n derivi pot fer compatible el principi d'autonomia tributària amb el de solidaritat i a

24. L'Estatut de 1979 deia que «l'exercici de les competències financeres reconegudes per aquest Estatut a la Generalitat s'ajustarà a allò que estableixi la Llei Orgànica a la qual es refereix l'apartat 3 de l'article 157 de la Constitució» (disp. adic. 7^a).

25. Precisament el model de finançament dels *länder* alemanys es basa en les participacions en impostos: 42,5% IRPF, 50% ISOC i 46,5% IVA. No hi ha participació en impostos especials per als *länder* i en canvi els municipis participen en un 15% en l'IRPF i un 2,1% en l'IVA.

més amb el d'eficiència. En aquest cas les propostes que es derivessin de l'Estatut serien homologables a les de països federals, com Canadà i Alemanya, que també vetllen per un alt grau de solidaritat.

- Els models que hi ha, més o menys explícits, en l'Estatut són generalitzables a totes les comunitats siguin més o menys riques.

- L'Estatut manifesta, tot apel·lant a la solidaritat garantida per la Constitució (art. 138.2), que el finançament de la Generalitat no ha de comportar efectes discriminatoris envers Catalunya (art. 201.4). Això es pot interpretar com una referència implícita al desig que l'Estat resolgui adequadament l'evident privilegi de l'actual sistema de concert econòmic.

- Al marge del sistema de finançament de la Generalitat, l'Estatut fa un reconeixement a la poca inversió que l'Estat ha efectuat a Catalunya al llarg de molts anys en establir que, durant set anys, l'Estat invertirà en proporció al PIB de Catalunya. No obstant això, no s'ofereix cap garantia que, a partir del 2014, la inversió que l'Estat faci a Catalunya es mogui entre la proporció que representen la seva població i la que representa el seu PIB.

25. Quines són les propostes en matèria tributària que es contemplen en el nou Estatut?

- L'Estatut contempla un augment del poder fiscal —«capacitat normativa» en llenguatge espanyol— en l'IRPF i en l'IVA, que són els dos principals impostos. Respecte a l'IRPF, tan sols *proposa d'augmentar les competències normatives* (disp. addic. 8^a) sense concretar més, quan potser podia haver proposat deslligar d'una vegada per sempre la tarifa autonòmica de l'estatal i reservar les deduccions a la quota estatals exclusivament per a l'impost estatal.

- Respecte de l'IVA, l'Estatut determina que l'Estat cedeixi competències normatives sobre l'IVA en les vendes al detall, en el marc de la normativa de la Unió Europea (disp. addic. 11^a), normativa que avui per avui no contempla la imposició regional sobre vendes al menor ni es

preveu que es plantegi a curt termini. Tanmateix, tècnicament, la proposta és molt correcta i caldria que algun dia les regions d'Europa reclamessin poder fiscal sobre aquesta figura sobre la venda al menor si la configuració de l'IVA ho permetés.

- L'Estatut no contempla la participació en l'impost de societats i, encara menys, la descentralització de potestat tributària sobre aquesta figura per a les comunitats autònomes. A alguns els hauria agradat veure canvis en aquest tema, més quan el País Basc regula i gestiona la figura des de 1982. Tanmateix, cal reconèixer que la participació en aquesta figura és complexa i la cessió de «capacitat normativa» té molts costos en termes d'eficiència. Cal dir que, tot i que sovint en els països federals existeix una participació o un impost autònom sobre els beneficis de societats a nivell regional, la teoria del federalisme fiscal fa poc recomanable des de la perspectiva econòmica la descentralització d'aquesta figura.

- L'Estatut estableix la creació d'una Agència Tributària de Catalunya que ha entrat en funcionament el 2007 (art. 204). L'objectiu inicial d'aquesta Agència autonòmica és gestionar els impostos propis i els impostos cedits totalment, cosa que ja feia el mateix departament d'Economia i Finances de la Generalitat. Però l'objectiu primordial és tenir aquest organisme tributari autonòmic perquè pugui formar un consorci amb l'Agència Estatal d'Administració Tributària per tal que el consorci gestioni impostos compartits (cedits parcialment). Les expectatives són que el consorci gestioni l'IRPF.²⁶ Políticament serà més difícil que pugui gestionar l'IVA i els Impostos Especials. En qualsevol cas, des d'una perspectiva econòmica, el que cal és una administració tributària eficaç contra el frau, amb un cost baix de gestió

26. L'Estatut estableix que l'Agència Tributària de Catalunya, creada el juliol 2007, s'ha de constituir en el termini d'un any, i el consorci Estat-Generalitat s'ha de constituir en el termini de dos anys, és a dir abans del 9 d'agost del 2008. La incògnita és quan començarà el consorci a gestionar l'IRPF.

per a les hisendes i per als contribuents, i que en conseqüència fomenti l'equitat tributària.

26. Quina són les propostes en l'àmbit de la solidaritat que es contemplen en el nou Estatut?

- L'Estatut defineix un criteri general de solidaritat que té l'objectiu de garantir nivells similars en «els serveis d'educació, sanitat i altres serveis socials essencials (...) sempre que portin a terme un esforç fiscal també similar». El mateix article diu que «els nivells esmentats són fixats per l'Estat» (art. 206.3). Observi's que es parla de nivells similars, no idèntics o iguals.

- La proposta de garantir nivells similars en tres serveis, que de fet avui representen casi el 80% de la despesa de les comunitats autònomes, implica que aquesta garantia de solidaritat no cobreix tots els serveis sinó només els que s'anomenen *essencials de l'estat del benestar*. Per tant, es proposa un anivellament ple però no absolut, un anivellament parcial i no total.

- L'Estatut introdueix d'una forma semi-explícita l'anomenat *principi d'ordinalitat*, el qual vetlla perquè els mecanismes d'anivellament o solidaritat (anomenat Fons de Suficiència a la LOFCA) en el finançament bàsic no alterin l'ordre o rànquing de les comunitats autònomes que es pot establir en base als ingressos tributaris per càpita (art. 206.5). És a dir, l'ordre de les comunitats segons els seus *ingressos disponibles* (impostos cedits + participacions + Fons de Suficiència) per habitant amb el model bàsic de finançament ha de mantenir-se igual al que tenen les comunitats autònomes segons els ingressos tributaris (impostos cedits + participacions) per habitant. El principi d'ordinalitat garanteix que, tant els governs receptors com els no receptors de subvencions anivelladores, tenen incentius a augmentar la capacitat fiscal del seu territori, ja que un augment de la capacitat fiscal els permet augmentar els ingressos totals disponibles.

- L'Estatut reintrodueix el criteri d'actualització o revisió quinquennal del sistema de finançament, i regula l'exigència d'una *posada al dia de les variables bàsiques emprades* (art. 208.1), és a

dir, d'actualitzar les dades per conèixer les necessitats de despesa reals i la capacitat fiscal potencial per poder deduir la subvenció anivelladora anual. Amb això s'aconseguirà evitar que, fins una nova revisió del model, no es cobreixin les necessitats de finançament de l'augment de serveis derivat, per exemple, d'un increment notable de població provocat per una forta immigració en un període curt de temps. Aquesta insuficiència es dona actualment, ja que, com hem dit, les dades de població emprades per calcular les necessitats de despesa de cada comunitat autònoma són de l'any 1999. Aquesta situació, fàcil de resoldre, empobreix algunes comunitats com Catalunya i beneficia l'Estat.

27. Amb relació als objectius del finançament, quins punts febles conté el nou Estatut?

- Per calcular les necessitats de despesa es podia haver esmentat solament la variable població. Tanmateix, a l'Estatut s'adopta el criteri de tenir també en compte els costos diferencials i altres variables demogràfiques (població immigrant, densitat de població, dimensió dels nuclis urbans i població en situació d'exclusió) (art. 206.6). Tècnicament no calia introduir alguna de les variables citades, però el més delicat políticament és que, si el model ha de ser generalitzable, algunes comunitats voldran introduir a la fórmula variables que les afavoreixen per així caure en l'error d'una fórmula de necessitats que pot tenir quinze variables i unes ponderacions donades a cada variable que seran fruit d'un regateig i d'un pacte polític pur, i com a tal denunciabile en la propera reforma del finançament.

- El principi d'ordinalitat que es planteja per primera vegada (art. 206.5) té una transcripció formal tècnicament incorrecta que pot deixar totalment sense efecte l'objectiu plantejat. Efectivament, l'objectiu és que la posició de Catalunya entre les comunitats autònomes no sigui alterada en termes de finançament. Però no es tracta de mantenir la posició en termes de «renda per càpita» com diu l'Estatut per una qüestió d'atzar, sinó de mante-

nir la mateixa posició en el rànquing d'ingressos totals disponibles per càpita que la que tenia en ingressos tributaris per càpita. És a dir, es tracta que Catalunya i la resta de comunitats autònomes mantinguin l'ordre que tenien abans que totes o algunes comunitats rebessin la subvenció anivelladora que representa el Fons de Suficiència.

- Les competències de la comissió mixta d'Afers Econòmics Estat-Generalitat per al desenvolupament de les competències financeres no semblen prou reforçades en l'Estatut per poder garantir que un nou sistema de finançament autonòmic per a Catalunya surti exclusivament de les relacions bilaterals Estat-Generalitat. D'entrada, és tècnicament difícil que així sigui, atès que l'aportació solidària de la Generalitat no es decideix en base a dades particulars de Catalunya i l'Estat sinó amb l'objectiu de «*garantir l'anivellament i la solidaritat a les altres comunitats autònomes, a fi que els serveis d'educació, sanitat i altres serveis socials (...) prestats pels diferents governs autonòmics puguin assolir nivells similars al conjunt de l'Estat*» (206.3). D'altra banda, el mateix Estatut supedita les funcions de la comissió mixta als «*acords subscrits pel Govern de Catalunya en aquesta matèria en institucions i organismes de caràcter multilateral*» (art. 210.1). Per tant, l'Estatut no proporciona a les relacions bilaterals Estat-Generalitat un poder d'un nivell semblant al que té la comissió Estat-País Basc per dissenyar la llei de concert econòmic, en la qual s'estableixen la potestat tributària i el grau de solidaritat de les institucions forals.

28. ¿Què contenen de particular els nous estatuts de València, Balears i Andalusia en matèria de finançament?

- L'Estatut de València, aprovat l'abril de 2006, tres mesos abans que l'Estatut de Catalunya, és més una reforma en la línia de l'estatut anterior de 1982 que no pas un nou estatut amb l'extensió dels de Catalunya, Andalusia i Balears. Les competències financeres de l'estatut valencià no aporten cap novetat especial. Cal, però, referir-se al detall que, en parlar dels mecanismes d'anive-

llament, es limita a esmentar la variable població. El més destacable de tot l'Estatut és la disposició addicional 1^a, batejada periodísticament com a «clàusula Camps», per la qual «*una ampliació de les competències de les comunitats autònomes serà d'aplicació a la Comunitat Valenciana*». Això és la sublimació de l'anomenat *efecte demostració*.

- Els Estatuts de Balears i d'Andalusia s'aproven l'1 i el 20 de març de 2007. A tots dos es nota la influència gran de l'Estatut de Catalunya aprovat vuit mesos abans. En l'àmbit de finançament hi ha coincidències en els aspectes següents: primer, ambdós estatuts es presenten en pla d'igualtat a la LOFCA (però es remeten molt més al que aquesta determini que no pas l'estatut català); segon, es crea la comissió mixta com a materialització de la relació bilateral amb un llistat semblant de competències financeres, però els acords bilaterals també se supediten als subscrits en organismes de caràcter multilateral; tercer, es crea l'agència tributària autonòmica i eventualment el consorci amb l'Estat només en el cas d'Andalusia; quart, es planteja l'anivellament per als serveis d'educació, sanitat i serveis socials per obtenir nivells similars en el conjunt de l'Estat sempre que us dugui a terme un esforç fiscal similar; cinquè, es fixa la revisió o actualització quinquennal del sistema de finançament i la regular posada al dia de les dades de les variables; i sisè, s'obliga l'Estat a un determinat nivell d'inversions durant set anys.

- Contràriament a l'Estatut de Catalunya, en els estatuts de Balears i Andalusia s'ometen els punts següents: primer, no es fixen uns percentatges concrets de participació en IRPF, IVA i IESP; segon, no es fa esment del que es pot entendre com a principi d'ordinalitat, omissió comprensible en el cas d'Andalusia i menys comprensible en el cas de Balears. Finalment, tots dos estatuts fan referència a la variable població real efectiva (residents, *sense-papers* i turistes), i, lògicament, Balears contempla el fet insular com a factor determinant de necessitats de despesa.

FRUSTRACIONS I EXPECTATIVES

29. Quines frustracions ha comportat i pot comportar als ciutadans de Catalunya el finançament de la Generalitat?

• Catalunya ha tingut i continua tenint un desig profund d'autogovernar-se en la majoria d'àmbits. Aquesta aspiració no ha coincidit en intensitat amb la de la majoria de comunitats autònomes. Per això no és estrany que les iniciatives de més competències i de reformes del model de finançament hagin sorgit sempre de Catalunya, tot i que després hagin estat també adoptades per les altres comunitats com si es donés un *efecte demostració*.

• Durant la dictadura i la transició política, Catalunya va tenir, juntament amb el País Basc, un paper decisiu en la construcció d'un Estat democràtic i autonòmic. Malgrat que no ha pogut conservar uns drets històrics forals fins al moment d'aprovar-se la Constitució, Catalunya desitja tenir una relació pròpia i singular amb l'Estat com la té el País Basc. Tanmateix, i en l'àmbit del finançament, Catalunya no planteja aquesta relació per obtenir un sistema de finançament privilegiat o exclusiu sinó que s'avé a aprovar, en una relació bilateral amb l'Estat, un model de finançament *generalitzable* a totes les comunitats autònomes, siguin riques o pobres. Catalunya no reclama un privilegi econòmic. Catalunya vol només el «privilegi» d'unes relacions bilaterals amb l'Estat.

• Catalunya és molt solidària i sembla que una majoria de ciutadans desitgen continuar sent solidaris o que existeixin mecanismes d'anivellament de recursos per garantir nivells semblants de serveis públics essencials. Per tant, el que es vol replantejar és el grau, no l'objectiu de solidaritat territorial. Que Catalunya sigui titllada d'insolidària dol a la majoria de ciutadans de Catalunya, tant perquè les propostes que s'intueixen a l'Estatut no plantegen models insolidaris de finançament com perquè fora de Catalunya gairebé ningú no qüestiona, ni sembla interessat a denunciar, la baixa solidaritat del model de concert o conveni econòmic:

mic: una solidaritat tan baixa que seria inviable en comunitats relativament pobres.

• En els darrers vint-i-cinc anys, algunes de les propostes financeres rellevants de Catalunya no solament han estat criticades sinó que han estat rebudes amb escàndol i alarmisme: FCI (1985), participació en l'IRPF (1993), cessió dels impostos especials (1997) i ara la proposta de canvi en els criteris i mecanismes de solidaritat (2006). En tots els casos les propostes, sempre raonables, han acabat sent acceptades per totes les comunitats de règim comú i és de desitjar que també ho siguin en el futur les contemplades en l'Estatut de 2006.

• En els darrers anys, Catalunya ha estat defensant en solitari un nou marc de finançament. La ironia és que, si s'aconsegueix el canvi de model, el nou sistema serà per a totes les comunitats de règim comú. En aquest model ningú no hi perdrà per raons de tàctica política, però Catalunya no serà l'única que hi guanyarà ni la que hi guanyarà més, però sens dubte és la que porta la iniciativa i la que probablement sofrirà més desgast.

30. ¿Podem pensar que amb l'Estatut s'aconseguirà un bon sistema de finançament que proporcionarà un nivell d'ingressos per a la Generalitat semblant al del concert econòmic?

• Cal recordar que l'Estatut proporciona un nou marc legal però no un model concret. L'Estatut ofereix criteris però no una fórmula precisa de solidaritat territorial. Per això cal esperar a veure el model concret que s'aprovi en el marc del nou Estatut. L'Estatut fa possible fer el salt qualitatiu que necessita el sistema de finançament de la Generalitat en els criteris de solidaritat i en el tractament de les subvencions anivelladores. És possible que no tot s'aconsegueixi en una sola reforma, sinó en diverses reformes quinquennals, però el salt qualitatiu esmentat és ara imprescindible per avançar.

• El que ha de quedar clar és que, en l'actual context constitucional, el millor sistema de finançament possible per a Catalunya no proporcionarà un nivell

de recursos semblant al del País Basc si es desitja que el model sigui generalitzable i per tant solidari. Perquè el model de finançament de la Generalitat proporcioni un nivell de recursos semblant al del País Basc, el model de finançament de la Generalitat ha de fer un salt qualitatiu en els criteris de solidaritat territorial, però el model de concert econòmic ha de fer també aquest salt en un sentit oposat. Això darrer ha de comportar necessàriament per al País Basc un *cupo* o aportació anual a l'Estat significativament més gran que l'actual i en conseqüència un nivell de recursos totals disponibles més baix. Només en aquest punt es poden trobar un dia les finances de la Generalitat i les del País Basc.

REFERÈNCIES

Legislació:

Llei Orgànica 6/2006 de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (DOGC i BOE 20/07/2006)

Llei Orgànica 8/1980 de *Finançament de les Comunitats Autònomes* (modificada per L.O 1/1989, L.O 3/1996, L.O. 5/2001 i L.O. 7/2001; vegeu: www.agenciatributaria.es/fisterritorial/pdf/lofca.pdf)

Llei 21/2001 de *Mesures fiscals i administratives del nou sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i Ciutats amb Estatut d'Autonomia* (BOE 31/12/2001)

Llei 18/2001 *General d'Estabilitat Pressupostària*, (modificada per les lleis 12/2002, 25/2003, 2/2004 i 15/2006)

Llei 22/2001 dels *Fons de Compensació Interterritorial* (BOE 31/12/2001)

Llei 12/2002 del *Concert Econòmic amb la Comunitat Autònoma del País Basc* (BOE 24/05/2002)

Llei 29/2007 de *Metodologia del Cupo del País Basc per al quinquenni 2007-2011* (BOE 26/10/2007)

Llei 28/1990 del *Conveni Econòmic entre l'Estat i la Comunitat Foral de Navarra* (BOE 27/12/1990) (modificada per les lleis 12/1993, 19/1998, 25/2003 i 48/2007)

BIBLIOGRAFIA

BASSOLS, M., SOLÉ VILANOVA, J. I VILALTA, J., «El sistema de finançament de la comunitat autònoma del País Basc», a *Nota d'Economia*, núm. 38, 1990.

BOSCH, N. I DURAN, J. M., *La financiación de las comunidades autónomas: políticas tributarias y solidaridad interterritorial*, Barcelona: Universitat de Barcelona, 2005.

BOSCH, N. I VILALTA, M., «El finançament en el nou Estatut d'autonomia de Catalunya: resol els problemes de l'actual model de finançament de les comunitats autònomes?», a *Memòria econòmica de Catalunya*, Barcelona: Cambra de Comerç, 2006.

CASTELLS, A., SORRIBAS, P. I VILALTA, M., *Les subvencions d'anivellament en el finançament de les comunitats autònomes*, Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya, 2004.

LÓPEZ CASASNOVAS, G. I CASTELLANOS, A., «Balances fiscals; mètode d'anàlisi i evidència», a *Nota d'Economia*, núm. 75, 2003.

LÓPEZ LABORDA, J., «La nivelación horizontal», a Santiago Lago: *La financiación del Estado de las autonomías: perspectivas de futuro*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Economía y Hacienda, 2007.

RUIZ HUERTA, J. I ALTRES, «¿Cómo avanzar en la autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas?», a Santiago Lago (2007), *op. cit.*

SOLÉ VILANOVA, J., «Fiscal equalisation in Spain: facts and issues», a Ralf Thomas Baus: *Competition versus cooperation. German Federalism in Need of reform. A comparative perspective*, Baden-Baden: Nomos, 2007.

ZUBIRI, I., «Una anàlisi dels sistemes forals i de la comparació d'aquests amb el sistema comú de finançament de les comunitats autònomes», a *Nota d'Economia*, núm. 75, 2003.

WEBGRAFIA

Catalunya:

www.gencat.cat/economia/ambits/finances/index.html

País Basc:

www.ogasun.ejgv.euskadi.net

Espanya:

www.agenciatributaria.es/fisterritorial/home.html

www.meh.es/Portal/Estadistica+e+Informes/Estadisticas+territoriales

www.ine.es/daco/daco42/cre00/cre0106u.xls

JOAQUIM SOLÉ VILANOVA (Igualada, 1952) és doctor en Economia per la Universitat de Salford (Manchester, G.B.) i catedràtic de finances públiques a la Universitat de Barcelona. Especialitzat en finances autonòmiques i municipals, és autor del llibre *Visió econòmica de l'Anoia* (1984) i coautor del *Llibre Blanc del Govern de la Generalitat de Catalunya sobre el Finançament Autonòmic* (1985) i de l'*Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas* del ministeri d'Economia i Hisenda (1995).