



Fundació
Rafael Campalans

Un Acord de Finançament Federal: Autonomia i Solidaritat

Francesc Amat

**Papers de Federalisme
01/06**

Després d'uns mesos d'intenses negociacions, sembla que finalment s'ha arribat a un principi d'acord entre el PSOE i els partits catalans pel que fa a la proposta de finançament que incorporarà el nou Estatut. En aquest article analitzem primer quins són els antecedents i les motivacions d'aquest acord. Per fer-ho, repassem quina ha estat l'evolució històrica del federalisme fiscal a Catalunya i Espanya els darrers 25 anys, subratllant-ne les seves tendències i limitacions. En segon lloc, presentem les principals característiques de l'acord de finançament, el qual és de caràcter bàsicament federal. Analitzem l'augment d'autonomia financera que suposarà per la Generalitat i l'extensió del principi de corresponsabilitat fiscal. A continuació es descriu l'actualització dels principis de solidaritat interterritorial que l'Estatut planteja. Finalment, l'article acaba amb un parell de consideracions sobre l'Estatut: les seves similituds amb l'anomenada "Proposta Castells" del passat mes d'abril de 2005 i els possibles efectes de la cessió d'impostos sobre la desigualtat interregional.

1. Antecedents i motivacions del nou acord de finançament:

En primer lloc, cal dir que l'acord entre el PSOE i els partits catalans del gener del 2006 no és una transformació sobtada mancada de coherència. Ben al contrari, l'acord pretén donar resposta a les insuficiències del model de finançament actual i a la vegada aprofundir en la lògica de la corresponsabilitat fiscal que és la pròpia dels països federals. És per això que pot ser útil començar fent un breu repàs de quina ha estat l'evolució recent del sistema de finançament autonòmic, especialment pel que fa a la detecció de les seves limitacions.

1.1. Evolució del federalisme fiscal a Catalunya i Espanya els últims 25 anys

En un primer "*període transitori*", que podríem situar entre els anys 1980 i 1986, l'objectiu fonamental del disseny del model de finançament va ser tan sols garantir la continuïtat dels béns i serveis públics que en aquells anys passaren a gestionar les Comunitats Autònomes. Durant aquest període, les transferències de l'Estat a cada una de les CCAA del règim comú es van resoldre mitjançant la utilització del mètode "cost-efectiu". Aquest mètode consisteix en l'ús del cost històric de la prestació dels serveis. Si les competències traspassades eren reduïdes, aleshores també seria baix el cost dels serveis i els recursos assignats. És interessant fer esment d'aquest tecnicisme perquè la seva utilització va contribuir a perpetuar les desigualtats entre CCAA en no preveure cap altre mecanisme igualador. De manera que totes les reformes posteriors han hagut de combatre aquest mal inicial.

Fent un primer salt endavant, en un període que alguns han anomenat "*període definitiu*", i que podríem situar entre els anys 1987 i 1996, es va desenvolupar com a element central del sistema de finançament el "principi de necessitat", de manera que la subvenció de la Hisenda Central a les CCAA de règim comú es decidia segons una funció d'ingressos dependent d'una sèrie de variables indicadores de necessitat de serveis públics per a cada comunitat. Aquest mètode, però, va donar peu a que cada CCAA volgués renegociar contínuament les variables indicadores de necessitat i el seu pes relatiu en funció dels propis interessos, generant així

acords polítics inestables. Durant aquests anys, a més, els ingressos principals de les CCAA van continuar sent les transferències estatals.

Així doncs, la preponderància de les subvencions estatals i, per tant, la manca d'autonomia fiscal va empènyer molts governs autonòmics a fer un ús extensiu del recurs a l'endeutament com una forma d'explicitar la falta de recursos. S'inicià d'aquesta manera a partir de l'any 1997 un tercer període que podríem anomenar "període d'autonomia de l'ingrés". D'aquesta manera, es va començar a reduir el finançament de les CCAA via subvencions de l'Estat, i es va augmentar la cessió de tributs i la capacitat normativa. Aquest va ser un canvi de tendència destacat en els últims anys; el reconèixer per primera vegada la importància del principi de la corresponsabilitat. L'any 2002 s'amplià significativament el nombre del tributs cedits a Catalunya, que passaren a consistir en un 33% de l'IRPF, un 35% de l'IVA i un 40% dels impostos especials de fabricació.

És un fet inqüestionable que durant els darrers vint-i-cinc anys s'ha produït a Espanya una remarcable descentralització del sector públic, però només, o molt fonamentalment, pel que fa als programes de despesa. És encara una assignatura pendent la descentralització de les polítiques d'ingressos a favor de les Comunitats Autònomes. Tal i com assenyalava recentment¹ el Conseller d'Economia, Antoni Castells, un dels problemes endèmics del sistema de finançament és el desequilibri vertical entre les responsabilitats d'ingressos i despesa a les quals han de fer front el govern central i els governs autonòmics, en clar perjudici, és clar, d'aquests últims. Més encara quan són les CCAA les que cada vegada més tendeixen a proveir els serveis públics que sostenen els pilars de l'Estat del Benestar: educació, sanitat i serveis socials. A més, a Catalunya, s'hi sumen altres factors específics que pressionen la despesa pública, com ara una taxa de creixement de la immigració superior a la mitjana espanyola o la presència de bosses de pobresa i exclusió social .

El consens acadèmic, així com la tradició federal d'altres països, pel que fa a la importància de la corresponsabilitat fiscal de les hisendes territorials o subcentrals és innegable. L'economista Francisco Pedraja així ho anuncia amb claredat: "*Un Estado descentralizado como el que se configura en España con la Constitución de 1978 exige una Hacienda pública descentralizada con autonomía tanto en el ámbito del gasto como de los ingresos públicos. No sólo por coherencia política, también desde el punto de vista económico, un sistema de financiación descentralizado que permita enfrentar los beneficios del gasto con los costes de su financiación es la única forma de ajustar la oferta de los servicios públicos a las preferencias de los ciudadanos-votantes, mateniéndose, de este modo, la principal ventaja de un gobierno descentralizado*"².

1.2. Limitacions del model de finançament vigent: diferències en els recursos de finançament disponibles i falta de criteris de solidaritat

En qualsevol cas, malgrat aquest inici d'una tendència encaminada a millorar l'autonomia financera de les hisendes territorials, allà on sí que no s'ha donat cap pas endavant fins a dia d'avui és en l'afirmació clara i transparent de quins són els principis de solidaritat interterritorial que regeixen el model de finançament. L'article 157.3 de la Constitució preveu

¹ Veure la Intervenció d'Antoni Castells al Foro Europa el 27 de gener del 2006, organitzat per "Nueva Economía Fórum".

² Veure l'article Pedraja, Francisco "Presente y Futuro de la financiación autonómica común", *Papeles de Economía Española*, n83, 2000.

que mitjançant una llei orgànica sigui possible regular l'exercici de les competències financeres de les CCAA. L'Estatut de 1979 va adaptar aquesta previsió constitucional a través d'una disposició addicional i així va passar a ser condicionat per la Llei Orgànica de Finançament de les CCAA, la LOFCA de 1980.

Un dels trets característics de la LOFCA és que correspon al govern central la garantia de l'equilibri econòmic, així com vetllar per la solidaritat entre les diferents nacions i regions. D'aquesta manera, es va constituir el Fons de Compensació Interterritorial com un flux financer per compensar les diferències observades en la dotació de recursos públics i ajudar les CCAA en pitjor situació relativa. Aquests recursos formen part del bloc de solidaritat de la LOFCA, que complementen les transferències en forma de participacions dels ingressos de l'Estat que conformen el bloc de suficiència. Analitzat de forma global, però, convé assenyalar que el component redistributiu del sistema de finançament és molt accentuat. Així, es calcula per exemple que la solidaritat interterritorial reduïa en un 10% les diferències en la distribució regional del PIB per càpita segons dades de l'any 1998³.

Tot i això, aquest fort component redistributiu genera efectes contraproductius per les comunitats que realitzen un esforç fiscal superior a la resta i acaba generant en aquestes comunitats una disminució dels recursos de finançament disponibles. Catalunya és el cas paradigmàtic d'aquest greuge. La Taula 1 ens mostra la diferència entre els impostos suportats i els recursos obtinguts per cada una de les CCAA, segons les dades del model de finançament vigent. La mitjana estatal estandaritzada tant d'impostos suportats com de recursos obtinguts és 100. Podem observar que els ciutadans de Catalunya paguen impostos per valor de 125 però reben recursos només per valor de 97. En canvi, comunitats com Castella-Lleó paguen impostos per valor de 92 i reben recursos de finançament per valor de 115. Així doncs, la distribució de recursos associada al model de finançament actual propicia diferències significatives a l'hora de finançar uns mateixos serveis públics. Aquesta és una de les limitacions més destacades del model de finançament vigent.

Un altre reflex d'aquesta situació és l'anomenat "dèficit fiscal", que mesura la diferència entre els impostos que anualment recapta el Govern central a Catalunya i la despesa pública rebuda. Aquest càlcul no està exempt de polèmica a causa de les diferents possibilitats de fer les imputacions. Tot i això, el Departament d'Economia de la Generalitat va encarregar el 2005 un estudi a un equip d'experts la quantificació d'aquesta mesura⁴. Hi ha fonamentalment dos mètodes per calcular el dèficit fiscal: el mètode del flux monetari i el mètode del flux de benefici. Segons les conclusions d'aquest estudi, el dèficit fiscal a Catalunya els últims temps ha estat de caràcter estructural i la mitjana dels darrers 15 anys se situaria entorn el 7.5% del PIB català.

³ Veure l'article Castells, Antoni "Autonomía y solidaridad en el sistema de financiación autonómica", *Papeles de Economía Española*, n83, 2000.

⁴ "La Balança Fiscal de Catalunya amb l'Administració Central", Grup de Treball per l'Actualització de la Balança Fiscal de Catalunya, designat per la part catalana de la Comissió Mixta de Valoracions Administració de l'Estat-Generalitat, Gener de 2005.

Taula 1

Sistema de finançament actual, liquidació any 2002	Índex de Recursos Tributaris o Impostos Suportats	Índex Recursos Finançament o Recursos Rebuts
Catalunya	124.8	96.9
Galícia	82.6	110.8
Andalusia	77.3	100
Astúries	99.3	111.3
Cantabria	100.5	115.1
La Rioja	100.3	118.6
Múrcia	79.8	92.1
València	99.3	91.7
Aragó	111	113.3
Castella La Manxa	77.8	109.0
Canàries	43.3	98.2
Extremadura	65.3	121.3
Balears	142.1	85.5
Madrid	141.9	87.9
Castella-Lleó	92.5	115.8
TOTAL (mitjana estatal)	100	100

Font: Ministeri d'Hisenda i Departament d'Economia de la Generalitat

Un altre element negatiu del model de finançament a tenir en compte és el grau d'opacitat pel que fa als mecanismes de solidaritat. Malgrat que la variable població ha anat guanyant importància a l'hora de fer el càlcul de les necessitats de despesa, mai no s'ha abordat el problema de definir un criteri d'equitat raonable que serveixi de referència per definir les necessitats que cada comunitat ha d'atendre. Així ho afirma Carlos Monasterio, expert asturià en federalisme fiscal i un dels autors de l'anomenat *Libro Blanco de la Financiación Autonómica*: “*Sólo de modo implícito podemos identificar cuál es el criterio de solidaridad aplicado respecto a las haciendas territoriales en España, puesto que este asunto nunca ha sido objeto de un debate en profundidad*”⁵.

A tot el que hem assenyalat fins ara, caldria afegir-hi que les diferències en els recursos de finançament disponibles generen un desincentiu per les CCAA que realitzen un esforç fiscal més elevat. No ha estat fins avui, primer trimestre del 2006, que s'ha tancat definitivament el diferencial de creixement entre Catalunya i Espanya. Durant la dècada 1993-2004 Catalunya va experimentar un creixement mitjà anual mig punt percentual inferior a la mitja espanyola. A aquest fet caldria sumar-hi també el dèficit acumulat d'infraestructures. Convé recordar que la inversió mitjana de l'Estat en el període 1991-2002 va ser de 198 euros per càpita al conjunt de l'Estat, mentre que a Catalunya només va ser de 133 euros. Aquest dèficit històric d'inversió pública a Catalunya ha estat admès pel president Rodríguez Zapatero. Com assegurava Antón Costas⁶, el dèficit d'inversió pública provoca una congestió de les infraestructures de comunicació i perjudica ostensiblement la competitivitat de l'economia catalana.

⁵ Veure l'article Monasterio, Carlos “*La Financiación Subcentral en España: Principios y Desarrollo*”, *Papeles de Economía Española*, n83, 2000.

⁶ Veure Costas, Antón “*Catalanes, ¿ricos e insolidarios?*”, a *El País*, 4/05/05.

En resum doncs, d'aquesta breu síntesi dels últims vint-i-cinc anys de federalisme fiscal a Catalunya i Espanya, cal tenir ben presents les dues limitacions principals d'aquesta etapa que indiquen un cert esgotament del model i, per tant, en demanen una necessària actualització. En primer lloc, la falta d'autonomia financera i corresponsabilitat fiscal de les CCAA per tal de fer front amb ingressos tributaris a les despeses creixents a l'hora de proveir els béns i serveis públics. I, en segon lloc, una manca de transparència en l'explicitació dels mecanismes d'anivellament i solidaritat que, com hem vist, provoca desajustos pel que fa als recursos de finançament disponibles i desincentiva les comunitats autònomes que realitzen un esforç fiscal superior.

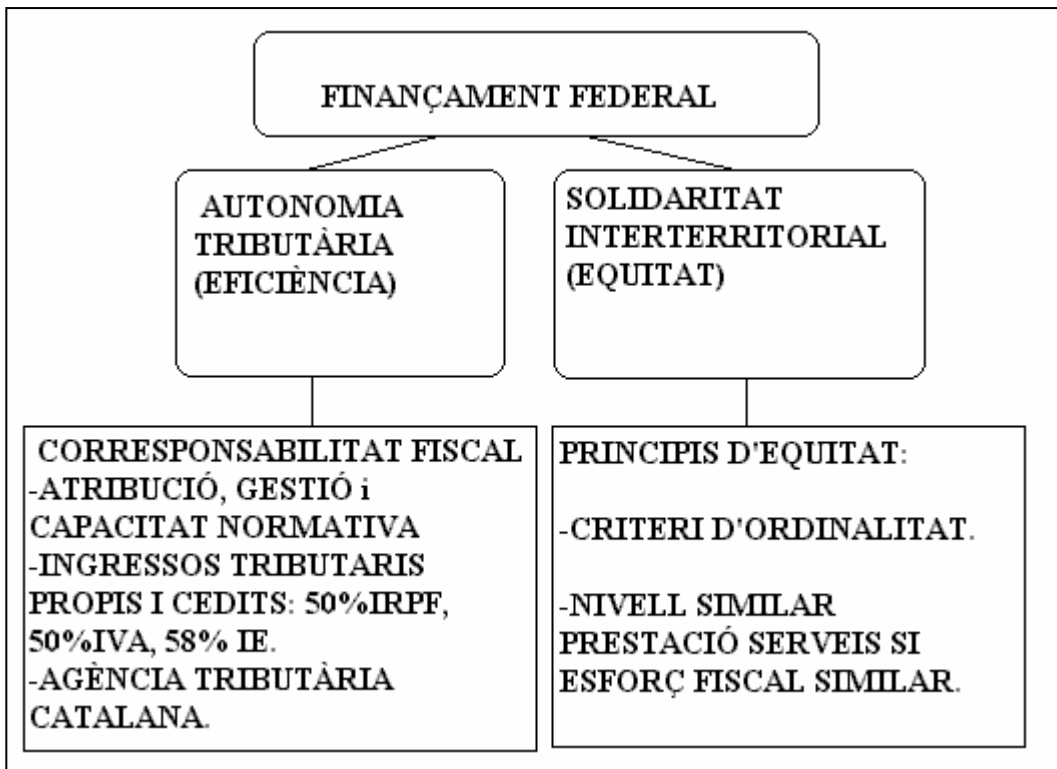
Des d'una perspectiva federalista, des del convenciment de la possibilitat de fer compatibles l'autonomia financera i la solidaritat interterritorial, aquests són els problemes bàsics que l'actual acord de finançament entre el PSOE i els partits catalans pretén adreçar, tal i com veurem a continuació.

2. Un acord de característiques federals:

El model que proposa el capítol del finançament del nou Estatut de Catalunya és un sistema de característiques federals en els seus aspectes centrals. És un model inspirat en altres països de llarga tradició federal com Alemanya, Canadà o Austràlia. Els pilars bàsics de tot sistema de finançament federal són sempre dos. Per un costat, la necessària autonomia de les hisendes subcentrals i per tant l'assumpció de la corresponsabilitat fiscal. Aquest primer pilar sustenta l'eficiència del model. Per altre costat, la solidaritat interterritorial, definida amb uns principis clars i transparents, conforma el segon pilar del sistema: l'equitat. Podem observar en el Diagrama 1 una síntesi dels elements principals del nou acord de finançament.

Tot i que és cert que l'acord no suposa un canvi dràstic de model, sí que significa una profunda ampliació dels principis que fins avui havien regit el sistema de finançament. Es tracta, en definitiva, d'una ampliació encaminada a configurar un sistema més estable i transparent d'estructura federal. Els principis genèrics que tradicionalment havien guiat el sistema de finançament per les CCAA del règim comú eren (i) el garantir la uniformitat impositiva, acompanyat d'una capacitat normativa en impostos més aviat reduïda i (ii) un finançament basat en el "principi de necessitat". En canvi, les hisendes forals del País Basc i Navarra sí que han gaudit històricament de l'anomenat "principi de territorialitat", d'acord amb el qual el finançament es basa en la capacitat financera del propi territori. L'acord actual significa un pas endavant per superar definitivament aquests principis "tradicionals" del sistema de règim comú, uns principis que havien encorsetat llargament la suficiència financera de molts governs autonòmics. Per tal de fer-ho possible, l'acord incorpora nous mecanismes i principis que haurien de permetre una major estabilitat del sistema. Són els que expliquem detalladament a continuació.

Diagrama 1



Font: Elaboració pròpia

2.1. Autonomia Tributària i Corresponsabilitat Fiscal

Pot ser útil començar aquest apartat amb una cita del professor Francisco Pedraja que resumeix perfectament el perquè de la necessària autonomia financera de les hisendes subcentrals en base a la teoria clàssica del federalisme fiscal de William Oates: “*Carece de sentido basar la financiación esencialmente en transferencias. Como señala Oates (1992), su peso excesivo va en contra de la autonomía y la vitalidad en la toma de decisiones descentralizadas, pues desplaza las presiones financieras desde los ciudadanos-votantes, sus verdaderos interlocutores, hacia la Hacienda central. En esa toma de decisiones colectivas, los instrumentos financieros han de transmitir a los votantes señales correctas. Para ello, se requiere que los gobiernos subcentrales cuenten con impuestos de incidencia general (en su ámbito territorial), sobre los que posean capacidad normativa en algunos de sus elementos esenciales, y cuyo ejercicio sea perceptible por los ciudadanos*”⁷.

En efecte, l'economista José V. Sevilla insisteix també en aquesta mateixa línia quan assegura que l'ús de tributs cedits amb capacitat normativa és la millor forma de finançar la Generalitat i no mitjançant la participació territorialitzada dels ingressos de la Hisenda central. José V. Sevilla argumenta a favor de reforçar l'autonomia de cada una de les hisendes que conformen l'Estat: “*Para que exista una autonomía financiera cada hacienda debe disponer de capacidad para decidir el nivel y la estructura de sus ingresos, y no hay que olvidar que en un sistema federal todas las haciendas deben disponer de autonomía financiera, incluso la hacienda central*”⁸.

⁷ Veure l'article Pedraja, Francisco “*Presente y Futuro de la financiación autonómica común*”, *Papeles de Economía Española*, n83, 2000.

⁸ Veure de Sevilla Segura, José V. “*Financiación Autonómica. Problemas y propuestas*”. Fundación Alternativas, 2005.

D'acord amb aquestes apreciacions, el model acordat aposta clarament per assegurar l'autonomia de cada una de les hisendes d'acord amb un sistema de sobirania fiscal compartida. Tal i com explicava Núria Bosch recentment, aquest sembla el camí més apropiat: *“El model de finançament del nou Estatut no opta per un model de separació de fons impositives entre el Govern central i la Generalitat, sinó per un compartiment. Tal com ha anat evolucionant el finançament autonòmic a Espanya, aquesta és la via més adequada. A més a més, el fet que cada nivell de Govern disposi d'una cistella d'impostos dóna més estabilitat a l'evolució temporal dels ingressos”*⁹.

Passem ara a enumerar les novetats principals en aquest aspecte. En primer lloc, la Generalitat participarà, en uns percentatges determinats, del rendiment de tots els impostos de l'Estat excepte el de Societats. Així, el percentatge de participació de l'IRPF a Catalunya augmentarà fins al 50%, pel que fa a l'IVA aquest passarà a ser també un 50%, i en el cas dels impostos especials un 58%. A més, la Generalitat disposarà de capacitat normativa en aquests impostos d'acord amb les regulacions de l'Estat i la UE. S'amplia també la capacitat normativa sobre l'IRPF i, com a novetat destacada, s'obre una nova àrea de capacitat normativa sobre la fase minorista de l'IVA i els Impostos Especials. Els percentatges de participació esmentats tindran com a resultat un augment significatiu dels ingressos tributaris de la Generalitat (uns 4.320 milions d'euros segons dades dels pressupostos catalans del 2006), fins el punt que es preveu que aquests configuraran la totalitat dels recursos catalans, de manera que Catalunya deixarà de ser receptora del Fons de Suficiència.

L'acord també preveu la creació d'una Agència Tributària Catalana, encarregada de gestionar, recaptar i liquidar tots els tributs propis de la Generalitat així com els cèdits totalment per part de l'Estat. El text acordat preveu la creació d'aquesta Agència en el termini d'un any. Així mateix, i com a novetat també important, el text preveu que en el termini de dos anys es constituirà un Consorci entre l'Agència Estatal d'Administració Tributària i l'Agència Tributària Catalana, un Consorci que podrà transformar-se en l'anomenada “Administració Tributària de Catalunya”. La constitució d'aquest Consorci seria un element cabdal ja que implicaria que seria la Generalitat la que passaria a gestionar i liquidar pràcticament la totalitat dels impostos suportats a Catalunya. Així doncs, amb l'acord es veuen molt reforçades les atribucions de la Hisenda catalana.

Un altre aspecte important en el capítol d'autonomia financera de la Generalitat és la creació de la “Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat”. Aquest serà l'òrgan fonamental de caràcter bilateral encarregat de canalitzar les relacions fiscals i financeres entre l'Estat i la Generalitat. Aquesta Comissió estarà formada per igual nombre de representats de l'Estat i la Generalitat i tindrà una presidència en forma rotatòria entre les dues parts. Les competències més destacades d'aquest òrgan bilateral seran: (i) acordar l'abast i condicions de la cessió de tributs de titularitat estatal; (ii) acordar la contribució a la solidaritat i als mecanismes d'anivellament; i (iii) establir els mecanismes de col·laboració entre l'Administració Tributària de Catalunya i l'Administració tributària de l'Estat. També serà competència d'aquesta Comissió aprovar l'actualització quinquennal de les necessitats de despesa de les diferents Administracions i, per tant, la valoració dels efectes de les transferències d'anivellament. Aquesta última és una funció rellevant per donar coherència i estabilitat al sistema.

⁹ Veure de Bosch, Núria “Límits del finançament”, *El Periódico de Catalunya*, 13-01-2006.

Per últim, pel que fa a l'autonomia de les finances catalanes, també cal destacar l'avenç en la relació interna de la Hisenda catalana. És interessant recordar que en el sistema de les comunitats forals qualsevol flux financer és centralitzat per la pròpia hisenda foral. Tot i que es tracta de sistemes distints, amb l'aplicació del text acordat els ingressos dels governs locals consistents en participacions de tributs i en subvencions incondicionades estatals seran percebuts per mitjà de la Generalitat. D'aquesta manera es garanteix també el reconeixement de la singularitat institucional de Catalunya en aquest àmbit.

Tot i que no forma part dels ingressos tributaris de la Generalitat, mereix una menció especial la disposició addicional del text que fa referència al compromís de l'Estat a la inversió en infraestructures. Aquesta disposició addicional preveu que la inversió de l'Estat a Catalunya en infraestructures, una vegada exclòs el Fons de Compensació Interterritorial, s'equipararà a la participació relativa del PIB català en relació al PIB de l'Estat, un 18.9%, en un període de set anys. A més, aquestes inversions podran utilitzar-se per l'alliberament de peatges o la construcció d'autovies alternatives. Aquest compromís servirà per resoldre el dèficit acumulat d'infraestructures de la última dècada a Catalunya. Segons dades del Ministeri de Foment, la mitjana de la inversió a Catalunya entre 1991 i 2003 només va significar un 11.5% del que el Govern central va invertir en el conjunt de l'Estat¹⁰. Segons algunes primeres estimacions, aquest xec d'inversions a Catalunya podria suposar al voltant de 3.000 milions d'euros.

2.2. Principis de Solidaritat Interterritorial

Tot i que bona part dels mecanismes de solidaritat es negociaran i es fixaran en darrer terme en el Consell de Política Fiscal i Financera, com correspon a aquest òrgan multilateral encarregat de vetllar per la solidaritat entre les diferents CCAA, un element comú i característic de molts països federals, el nou Estatut incorpora principis de solidaritat interterritorial que suposen canvis remarcables en el model aplicat fins ara. Com hem comentat anteriorment, la manca d'una explicació dels principis de solidaritat en el model de finançament s'havia convertit en una de les seves limitacions més greus. En aquest sentit, els principis que proposa el nou Estatut, que aposten per una clara lògica de caràcter federalista, poden iniciar una nova fase del model de federalisme fiscal a Espanya.

L'economista Francisco Pérez valorava així la falta de criteris explícits de solidaritat quan es va produir la reforma de la LOFCA l'any 1996: *“Un límite claro de la reforma es que tampoco en este período se aborda en profundidad la cuestión de la nivelación (...), debe ser establecido mediante algún criterio compartido, así como precisar la capacidad fiscal de cada territorio.”* Pel que fa a les conseqüències d'aquestes mancances i els desajustos redistributius que això ha comportat ell mateix afirmava: *“La falta de un criterio de equidad satisfactorio en el ámbito autonómico apunta la posibilidad de que se esté discriminando a los ciudadanos de algunos territorios en los niveles de prestación de servicios. No es frecuente en otros países que las transferencias de nivelación acaben por situar a las regiones con mayor renta per cápita en niveles de gasto público inferiores a la media. Así sucede, sin embargo, en España en algunos casos, lo que resulta difícil de aceptar para los gobiernos de esas regiones”*¹¹.

¹⁰ Veure la notícia “Brevario de la nueva financiación autonómica”, El País, 31-01-05

¹¹ Veure l'article Pérez García, Francisco, “Corresponsabilidad fiscal y nivelación territoriales”, *Papeles de Economía Española*, n°83, 2000.

Podem observar les conseqüències d'aquesta falta de principis fermes respecte la solidaritat en la Taula 2. En aquesta taula comprovem com amb els mecanismes actuals s'altera la posició de Catalunya en l'ordenació de rendes per càpita abans i després de l'aportació a la solidaritat. En el rànquing de renda familiar Catalunya ocupa el quart lloc, mentre que en el rànquing segons la renda familiar bruta disponible Catalunya passa a ocupar el vuitè lloc, superada per Navarra, Castella-Lleó i La Rioja.

Els economistes Guillem López i Jordi Pons van realitzar un estudi per las Fundació Josep Irla analitzant aquesta situació titulat “*Anàlisi dels fluxos redistributius territorials a l'Estat espanyol*”¹². Com a conclusions d'aquest estudi manifestaven: “*Un principi que sembla raonable –inclòs a la proposta del Govern i destinat a complir amb la solidaritat entre les comunitats autònomes– és que l'aplicació dels mecanismes d'anivellament entre comunitats no pot alterar la posició de Catalunya en l'ordenació de les autonomies preexistent, segons la seva renda per càpita*”. Aquest és l'anomenat principi d'ordinalitat que recull el nou Estatut.

Taula 2

	Renda familiar (abans de l'aportació a la solidaritat)		Renda familiar bruta disponible (després de l'aportació a la solidaritat)	
	Rànquing	Índex	Rànquing	Índex
Madrid	1	121	2	114
Aragó	2	120	1	119
País Basc	3	116	4	114
Catalunya	4	112	8	110
Navarra	5	111	5	112
Balears	6	110	10	99
Rioja	7	109	7	111
Melilla	8	107	3	114
Castella i Lleó	9	106	6	112
València	10	98	13	97
Cantàbria	11	98	11	99
Ceuta	12	95	9	104
Castella	13	94	12	98
Galícia	14	90	14	95
Canàries	15	89	15	94
Astúries	16	85	16	91
Extremadura	17	83	17	88
Múrcia	18	78	18	81
Andalusia	19	77	19	80

Font: FUNCAS

El principi d'ordinalitat és un criteri imbuït de lògica federal. Prova d'això és que aquest principi està plenament inspirat en el model alemany. Després de la reunificació, els länders amb una renda per càpita més alta que havien realitzat un esforç superior (Hessen, Baviera i Baden-Württemberg) van presentar un recurs davant el Tribunal Constitucional alemany. Aquest, en una sentència de l'any 1999, va dictaminar que el sistema d'anivellament havia de reduir les diferències entre els diferents länders, però impeding al mateix temps que un cop aplicat el sistema de subvencions els territoris més rics disposessin de menys renda per càpita que els més pobres.¹³

¹² Veure López-Casasnovas, Guillem i Pons Novell, Jordi, “*Anàlisi dels fluxos redistributius territorials a l'Estat espanyol*”, Fundació Josep Irla, 2005.

¹³ Veure la notícia “*El federalismo alemán inspira la propuesta del Gobierno catalán*”, El País, 28-04-05

En el redactat del nou Estatut el moll de l'os dels principis de solidaritat queden expressats en l'article 208, que fa referència a "Participació en el rendiment dels tributs estatals i mecanismes d'anivellament i solidaritat." El primer punt d'aquest article especifica que el nivell de recursos financers que disposi la Generalitat per finançar els seus serveis i competències es basarà en criteris de despesa, però també es tindrà en compte la seva capacitat fiscal. Aquest és un avenç significatiu ja que implica que el nivell de recursos que la Generalitat finalment disposi haurà d'associar-se no només a les seves necessitats de despesa com fins ara sinó també a la seva capacitat fiscal. A més, a l'hora de determinar les necessitats de despesa serà una novetat l'ús de les següents variables: (i) correcció pels costos diferencials de Catalunya, això és, el cost de la vida més alt; i (ii) altres factors demogràfics amb un pes específic a Catalunya com ara la població envellida

A més del principi d'ordinalitat, el text també recull un segon principi que limita els mecanismes d'anivellament i solidaritat a la funció de finançar educació, sanitat i altres serveis públics essencials en nivells similars en totes les CCAA, sempre i quan aquestes comunitats realitzin també un esforç fiscal similar. L'esforç fiscal de Catalunya es mesura com la diferència entre els impostos suportats a Catalunya i la mitjana de la resta de comunitats. Aquest és també un principi "canònic" de tipus federalista present en altres països. És ben cert que probablement siguin aquestes dues aportacions, juntament amb el principi de corresponsabilitat fiscal, les més destacades pel que fa a l'aprofundiment de la lògica federalista. Aquests principis queden anunciats a l'Estatut de la següent manera:

Principis de solidaritat interterritorial

Fragment de l'article 208.3 del text acordat: "Els recursos financers que disposi la Generalitat podran ajustar-se perquè el sistema estatal de finançament disposi de recursos suficients per garantir l'anivellament i solidaritat a les altres Comunitats Autònomes, amb la finalitat de que els serveis d'educació, sanitat i altres serveis socials essencials de l'Estat del benestar prestats pels diferents governs autonòmics puguin arribar a nivells similars en el conjunt de l'Estat, sempre que portin a terme un esforç fiscal també similar".

Fragment de l'article 208.5 del text acordat: "L'Estat garantirà que l'aplicació dels mecanismes d'anivellament no alteri en cap cas la posició de Catalunya en l'ordenació de rendes per càpita entre les Comunitats Autònomes abans de l'anivellament."

3. Algunes consideracions sobre l'acord:

3.1. Les similituds de l'acord amb la "Proposta Castells" de l'abril de 2005

Arribats fins aquí, podem analitzar ara un parell de qüestions complementàries. En primer lloc, és de rigor reconèixer algunes de les similituds entre el text acordat el gener del 2006 i la proposta que el Govern Tripartit va elaborar a finals d'abril del 2005.

Els punts clau de l'anomenada "Proposta Castells" eren els següents: (i) la creació de l'Agència Tributària de Catalunya, coordinada o consorciada amb l'Estat que hauria de

gestionar, recaptar i liquidar tots els impostos; (ii) capacitat normativa sobre tots els impostos; (iii) una aportació a l'Estat de fins el 50% dels tributs cedits parcialment (IRPF, IVA, Impostos Especials); (iv) principis de solidaritat establerts pel criteri d'ordinalitat i nivell de prestació de serveis similars si esforç fiscal també similar revisats quinquennalment; (v) la creació d'una comissió mixta de relacions fiscals i financeres; i en les disposicions addicionals: (vi) una inversió en infraestructures que hauria d'equiparar-se a la participació relativa del PIB català; i finalment (vii) el requirement que la capacitat de finançament per habitant hauria d'equiparar-se gradualment a l'obtingut pels sistemes de concert.

El Conseller Antoni Castells va presentar aquest projecte davant el Consell de Política Fiscal i Financera el dia 10 de maig de 2005. Aleshores el Conseller de la Generalitat va precisar que el que llavors es plantejava no era un model de finançament complet sinó un “acord de principis per incloure en el nou Estatut”. El Conseller Castells afegia “*La propuesta no es un todo o nada; no fija porcentajes concretos ni el mecanismo de solidaridad interterritorial, que se pueden acordar entre todos*”¹⁴. Doncs bé, sembla que l'afany negociador del Conseller i els partits catalans ha servit per acabar recollint fruits perquè els elements en comú entre la “Proposta Castells” i el text finalment acordat són prou destacables.

Pel que fa a l'autonomia, el text del nou Estatut preveu la creació d'una Agència Tributària Catalana i d'un Consorci entre les dues Administracions tributàries que al cap de dos anys podrà convertir-se en la finestra única a Catalunya. Si bé és cert que el text acordat no preveu la recaptació de tots els impostos suportats a Catalunya i una posterior aportació a l'Estat de fins el 50% d'aquests, sí que l'acord significa una cessió important de tributs en forma del 50% de l'IRPF, el 50% de l'IVA i el 58% d'Impostos Especials. Fins al punt que, com hem vist anteriorment, la Generalitat participarà de tots els impostos de l'Estat excepte l'Impost de Societats. A més, la capacitat normativa de la Hisenda catalana s'amplia en l'IRPF i en l'IVA en fase minorista. Un altre element comú en aquest àmbit és la creació de la “Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat” com a òrgan bilateral encarregat de vetllar per les relacions financeres entre les dues administracions.

Pel que fa referència als mecanismes d'anivellament i solidaritat, el text acordat és molt semblant en la seva inspiració i els criteris que incorpora. Com a principi rector tots dos textos especifiquen que el nivell de recursos financers de la Generalitat es basarà en criteris de necessitats de despesa però també en la seva capacitat fiscal. A més, els dos proposen els mateixos principis de solidaritat de lògica federal: el criteri d'ordinalitat i el criteri segons el qual el nivell de prestació de serveis públics hauria de ser el mateix en totes les CCAA si aquestes realitzen un esforç fiscal similar. Tots dos textos preveuen també una avaluació quinquennal dels resultats.

És cert que el text acordat no preveu l'equiparació de resultats del model de finançament als de sistema de concert econòmic, tal i com preveia la disposició addicional tercera de la Proposta, ni tampoc el requeriment que s'hauria d'avançar progressivament en la reducció del dèficit fiscal de Catalunya amb l'Estat com preveia la disposició addicional segona. Tot i això, el text acordat sí que incorpora un nou i destacat article segons el qual el finançament de la Generalitat no ha d'implicar efectes discriminatoris per a Catalunya respecte a la resta de Comunitats Autònomes, fent així una clara referència implícita al sistema de concert de les hisendes forals. A més, aquest article es veurà reforçat per la disposició addicional referida a la capacitat de finançament que preveu l'avaluació i compliment d'aquest article per part de la

¹⁴ Veure la notícia “*Castells se muestra abierto a negociar tras presentar en Madrid su propuesta de financiación*”, El País, 11-05-05.

Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat. Finalment, el text acordat, al igual que la "Proposta Castells", incorpora una disposició addicional segons la qual l'Estat es compromet a fer efectiva una inversió en infraestructures que s'equipararà a la participació relativa del PIB de Catalunya en relació al PIB de l'Estat per tenir en compte els dèficits acumulats.

3.2. Els efectes de la cessió d'impostos sobre la igualtat interregional

En segon lloc, podem fer algunes consideracions sobre quins seran els efectes d'augmentar l'autonomia financera de Catalunya. Cal tenir en compte que la cessió del 50% de l'IRPF, un 50% de l'IVA i un 58% d'impostos especials no significa un conjunt d'ingressos addicionals, sinó que caldrà restar-los de la transferència que l'Estat adjudica a Catalunya per concepte del Fons de Suficiència. D'acord amb el model de finançament vigent, Catalunya és receptora d'uns 2.500 milions d'euros d'aquest fons, mentre que amb l'aplicació de l'acord del nou Estatut deixarà de ser-ho. No obstant, cal rebre aquesta notícia amb bons ulls, ja que representa un increment de la responsabilitat fiscal de la Generalitat davant dels propis ciutadans catalans, amb qui ha de rendir comptes en definitiva. En el futur els ingressos de la Generalitat per concepte de tributs cedits evolucionarà en funció de quina sigui la recaptació territorial efectiva.

Per considerar quines poden ser les possibles implicacions de la cessió del 50% de l'IRPF, pot ser útil recordar quins van ser els efectes de la reforma de la LOFCA de 1996. En aquell moment es va produir la cessió de fins el 33% de l'IRPF per aquelles CCAA que ho van voler i es van dotar de capacitat normativa en alguns aspectes. Com hem explicat anteriorment, aquest fet va representar el que podríem anomenar el principi del camí vers la corresponsabilitat fiscal. La discussió llavors es va centrar en el temor que la cessió del 33% de l'IRPF repercutís en un augment de la desigualtat interregional. A simple vista es podia esperar que, com a conseqüència de la reforma, es produiria un creixement dels recursos més ràpid en les comunitats més riques i que, per tant, el resultat final seria un efecte negatiu sobre la igualtat.

Malgrat els recels que la reforma de la LOFCA va despertar en amplis sectors, els estudis realitzats¹⁵ durant els anys 1997-2001 desmenteixen que efectivament es produïssin resultats adversos sobre la igualtat. Un primer efecte a curt termini podria haver estat que la cessió del IRPF alterés la relació inversa entre renda regional i transferència d'anivellament. Però, com hem apuntat abans, amb la cessió de l'impost les comunitats passen a dependre en major mesura dels propis ingressos tributaris i es redueixen així les transferències d'anivellament que reben. Una segona consideració a llarg termini consisteix en analitzar quina serà la dinàmica de creixement dels recursos a causa de la cessió de l'impost. Respecte això, l'economista Francisco Pérez García afirmava: "*las diferencias que se puedan producir en la evolución de los ingresos de las distintas comunidades son difíciles de predecir, pero no hay razones para considerar más probable que los ingresos por IRPF generen ventajas para las comunidades más ricas, ni que estos ingresos aumenten más rápidamente que las transferencias*"¹⁶.

¹⁵ Veure l'article Pérez García, Francisco, "Corresponsabilidad fiscal y nivelación territoriales", *Papeles de Economía Española*, nº83, 2000.

¹⁶ Ídem.

Així doncs, la cessió d'una cistella d'impostos i l'augment de la corresponsabilitat fiscal no ha de tenir com a conseqüència un augment de la desigualtat interregional. Hem vist que no va ser així amb la reforma de la LOFCA de l'any 1996. Aquests arguments reafirmen que el model de finançament federal acordat és generalitzable sense perjudici per la resta de CCAA.

4. Conclusions

La discussió i finalment la consecució de l'acord de finançament ha aixecat un munt de polseguera política aquests últims mesos. Propostes que en un primer moment semblaven inassumibles s'han acabat acceptant, i a la vegada criteris que semblaven irrenunciables han estat oblidats. No podia ser menys a l'hora de decidir-se un aspecte tan nuclear com és el sistema de finançament autonòmic. Malgrat tot, al final de les negociacions s'ha obtingut un notable acord de finançament de caràcter plenament federal.

En els països amb estructures federals descentralitzades el poder polític s'exerceix de forma compartida entre diferents governs multinivell, de manera que els ciutadans tenen relacions superposades amb diferents governs. En un sistema de finançament federal, doncs, és lògic que el poder tributari s'apliqui també a través d'una fórmula de sobirania fiscal compartida entre la hisenda central i les diverses hisendes territorials o subcentrals. Aquesta és també cada vegada més la tendència amb el procés d'unificació econòmica i política de la Unió Europea.

Catalunya podrà assolir mitjançant l'acord un major nivell de corresponsabilitat fiscal sense trencar així la solidaritat interterritorial entre les diferents comunitats autònomes. Aquesta és la clau de volta de qualsevol model de tipus federal: la voluntat de fer compatibles l'autonomia financera amb la necessària solidaritat entre nacions i regions. A tal efecte, els dos pilars que sustenten l'acord són doncs: (i) un increment substancial de l'autonomia financera de la Generalitat; i (ii) una clarificació i actualització dels mecanismes d'anivellament i solidaritat. Perquè si bé és cert que l'acord no suposa un canvi de model, sí que significa una profunda ampliació dels mecanismes i principis que fins avui han regit un model de finançament que s'ha demostrat insuficient.