

Reflexions sobre un model sostenible i just

A Catalunya sempre hi ha hagut una gran insatisfacció amb el sistema de finançament, ara més evident per la situació de crisi financera de la Generalitat. El Govern del PP té davant seu un nou repte, com el va tenir el 1996 amb la coresponsabilitat fiscal i que llavors va resoldre amb valentia: superar l'actual model de solidaritat desbordant.

L' Estatut de Catalunya del 1979 i la llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA) de 1980 van esbossar uns models simples de finançament, amb molt poc poder fiscal per a les comunitats i una certa confusió d'objectius i instruments. Les reformes de 1986, 1993, 1996 i 2001 del sistema de finançament autonòmic de règim comú van suposar palpables avanços en la configuració d'un model de descentralització fiscal. No obstant, a Catalunya sempre hi ha hagut una profunda insatisfacció amb el sistema de finançament de la Generalitat a causa dels criteris implícits de solidaritat, que es tradueixen en un insuficient nivell de recursos disponibles per a una comunitat amb una capacitat fiscal relativament alta.

Aquesta insatisfacció s'ha fet més patent en determinats moments i especialment en els últims anys amb motiu de les retallades de l'Estatut del 2006 i de la crisi financera actual de la Generalitat. Aquest estat d'ànim, que és generalitzat entre la ciutadania, ha portat a proposar models alternatius que encaixen dins o fora de l'Estatut i de la LOFCA (cas del concert econòmic o pacte fiscal), i fins i tot dins o fora de la Constitució (cas de la hisenda pròpia).

Amb aquest entorn de greu crisi financera de la Generalitat i de frustració ciutadana, s'intenta abocar aquí una sèrie de reflexions sobre el que ha estat, és i podria ser un model de finançament autonòmic sostenible, finançament just i eficient, i transparent per a Catalunya.

La Constitució i la LOFCA. La Constitució del 1978, sense declarar-se federal en temes de finançament autonòmic, és un text obert a molts sistemes, on caben els models en els quals el poder fiscal sigui clarament compartit entre l'Estat i les autonomies, i la solidaritat sigui interpretada d'una forma homologada pels manuals de federalisme fiscal. El model adoptat dependrà de la voluntat política del poder central i de les interpretacions dels principis financers que en faci el Tribunal Constitucional. I dependrà d'alguna cosa més, que s'ha posat en evidència en aquests 30 últims anys: la maduració que tota proposta necessita en un Estat –abans unitari– en procés de descentralització. Propostes i models que no eren possibles fa 30 anys ho han estat fa 10 anys, i criteris i instruments que no ho eren fa 10 anys ni dos, ho poden ser d'aquí dos anys o set. Molt sovint ha estat necessari un procés de maduració i acceptació per part de l'Estat de pro-

postes raonables en països federals que a Espanya no ho eren tant. La maduració és en general més lenta si depèn del Tribunal Constitucional.

La LOFCA ha estat reformada en articles transients el 1996, el 2001 i el 2009. L'any 1987 el model transitori (1981-86) va ser substituït per un model definitiu (1987-92), impensable per al Ministeri d'Hisenda solament dos anys abans quan el Departament d'Economia de la Generalitat va publicar el seu Llibre Blanc amb una proposta de model de finançament generalitzable i una altra proposta de concert solidari. Aquest model definitiu va donar pas a un col·locar al seu lloc i fora del model bàsic el fons de compensació interterritorial (1990), i a la creació d'una modesta participació del 15% a l'IRPF (1993), que va portar a esquinçar-se les vestidures a molts ignorants dels models de finançament basats en la participació en impostos com ara l'alemany.

El 1996, ni més ni menys que amb el primer Govern del Partit Popular, es fa un salt qualitatiu en la descentralització del poder tributari a les autonomies: es transforma la participació en un IRPF autonòmic i es dona flexibilitat als tipus de gravamen en els impostos cedits totalment. És l'anomenada coresponsabilitat fiscal de les autonomies, ter-



assabentant quan els han suportat a la seva comunitat (creació del cànon d'aigües i altres impostos propis, augment de l'impost de transmissions patrimonials, augment de la tarifa de l'IRPF) o se n'han beneficiat (descens de la tarifa i deduccions en l'IRPF o supressió parcial de l'impost de successions) de forma diferenciada respecte a altres comunitats.

Però la descentralització impositiva i la coparticipació en impostos ha tingut un efecte secundari important: el sistema s'ha fet més nítid i transparent. S'ha anat percebent que unes comunitats es financen primordialment amb els seus recursos propis i amb les participacions impositives i d'altres, també amb aquests recursos propis i aquestes participacions, però a més a més amb unes transfe-

La pregunta és si un sistema amb criteris clars i raonables de solidaritat, en què es compleixi el principi d'ordinalitat, és políticament possible a Espanya

me de moda en aquella època que fa seu el Govern de l'Estat. Més tard, el 2001, amb un Govern del PP amb majoria absoluta, el poder tributari de les autonomies no disminueix, sinó que augmenta fins i tot més en els impostos esmentats. A més a més, les participacions en els grans impostos estatals passen a ser del 33% a l'IRPF, el 35% a l'IVA i el 40% en impostos especials. Finalment, es dona poder fiscal a les comunitats autònomes sobre l'impost de matriculació i sobre l'impost sobre vendes minoristes d'hidrocarburs (l'anomenat cèntim sanitari) cedits per l'Estat.

Aquesta descentralització és inicialment infravalorada per molts polítics i passa desapercibuda per a molts ciutadans. Però aquests se n'han anat

rències de fons estatals de redistribució territorial i solidaritat, que són de gran dimensió en algunes d'elles, d'un volum mitjà o petit en d'altres i fins i tot de valor negatiu en dues d'elles. S'ha fet més explícita la solidaritat –desbordant– entre les comunitats pròpies del règim comú, i no amb les de règim foral.

A més a més, s'ha visualitzat cada vegada més que s'incompleix el que s'ha convingut a denominar principi d'ordinalitat: els fons d'anivellament financer haurien de reduir diferències, però no haurien de fer-ho fins al punt d'alterar l'ordre de les comunitats existent en funció dels ingressos tributaris per habitant, derivats de la menor o major capacitat fiscal. A Espanya, entre el 2002 i el 2008,



Joaquim
SOLÉ VILANOVA

Catedràtic de la Universitat de Barcelona (UB). Doctor en Economia. Director del Màster en Hisenda Autonòmica i Local. És un dels economistes que van elaborar l'informe sobre la balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central 2002-2005, publicat l'any 2008.



per exemple, l'anomenat fons de suficiència alterava aquest ordre entre les comunitats de règim comú. Efectivament, després d'aplicar-se aquest fons anivellador de necessitats i capacitat fiscal, comunitats amb una capacitat fiscal alta com Catalunya acaben disposant d'uns recursos per càpita més baixos que altres comunitats amb una capacitat impositiva inferior a la mitjana.

Aquesta situació, prolongada al llarg de 30 anys, d'ingressos disponibles per càpita per sota de la mitjana però amb un nivell de despesa per sobre de la mitjana en consonància amb allò de què s'hauria d'haver disposat i no amb allò de què efectivament es disposa, ha provocat un endeutament creixent, i ha estat, en part, la causa de l'actual crisi financera de la Generalitat. Això s'agreuja amb la crisi econòmica general.

El model de finançament del 2009. L'Estatut del 2006, en els seus articles 201-210 (i disposicions addicionals 7-11) estableix les pautes del que hauria de ser un model de finançament amb un poder tributari notable i uns criteris de solidaritat transparents, on es fan compatibles els principis de solidaritat i eficiència al mateix temps que el de suficiència de recursos per a la prestació de serveis públics essencials de sanitat, educació i serveis socials.

La reforma de la LOFCA de l'any 2009 i la llei del 2009 de finançament autonòmic segueixen en part les pautes esbossades per l'Estatut d'autonomia. En poder tributari s'avança una mica, però no és pas suficient, i s'amplien les participacions en els grans impostos (50% IRPF, 50% IVA i 58% especials). En el disseny del model bàsic s'estableixen unes bases tècnicament correctes: s'escull un 75% dels ingressos tributaris estandaritzats de les comunitats i s'hi afegeix un fons de garantia que implica –simultàniament– un anivellament horitzontal de suma zero entre comunitats riques i pobres i un fons vertical o aportació de l'Estat que resulta en els mateixos ingressos per càpita (d'una població ajustada per edats) per a cada comunitat de règim comú. Fins aquí està garantida una similar prestació dels serveis públics fonamentals grà-

cies a l'anivellament total i solidaritat total. El fons de garantia assegura els principis de suficiència i solidaritat.

Però hi ha un restant 25% dels ingressos tributaris estandaritzats que es reserven a cada comunitat, i aquest 25% es tradueix en quantitats per càpita diferents per a cada autonomia, i són més elevades que més elevada és la capacitat fiscal de l'autonomia en els impostos cedits totalment o parcialment. Aquest 25% garanteix el principi d'ordinalitat. Per tant, el resultat global és la suma de recursos iguals per als serveis de sanitat, educació i serveis socials més recursos diferents, creixents en funció de la capacitat fiscal, per a les restants competències autonòmiques o per complementar els serveis essencials citats.

Amb el 75% dels ingressos tributaris i amb el fons de garantia s'estableix un mecanisme d'anivellament total, però amb el 25% dels ingressos tributaris que es reserva cada comunitat autònoma, el mecanisme d'anivellament total es converteix en un sistema d'anivellament parcial que garanteix equitat horitzontal i el principi d'ordinalitat simultàniament.

Fins aquí el model bàsic de finançament del 2009 és un exemple de manual de federalisme fiscal: anivella (vertical i horitzontal) reduint diferències en capacitat fiscal i necessitats, i respecta el principi d'ordinalitat i, per consegüent, manté els incentius de creixement de les bases fiscals tant per a comunitats riques com per a comunitats pobres. I el que és més rellevant per a comunitats com Catalunya: els ingressos totals disponibles per habitant (o població ajustada) són més alts com més alta és la capacitat fiscal de la comunitat autònoma, sempre que es faci un esforç fiscal similar.

No obstant, el que fa que el model de finançament del 2009 quedi totalment desvirtuat és la creació de tres fons addicionals: el de suficiència global, el de competitivitat i el de cooperació. Aquests fons són tres pegats que desfan tot el que s'havia aconseguit amb la part descrita del model, tant en termes de transparència com de solidaritat i eficiència (inclosa l'ordinalitat, que tampoc es com-

pleix). El model global queda fora de manual i per a comunitats riques com Catalunya és una altra vegada insatisfactori. (A part, sempre hi ha hagut i hi haurà el fons de compensació interterritorial, per mandat constitucional, que actualment reben les 10 comunitats autònomes relativament pobres per a despeses d'inversió amb un objectiu de desenvolupament regional.)

Abundant en aquestes qüestions, un fons o pegat com el de competitivitat, que compensava per a les comunitats riques com Catalunya, un altre fons o pegat com el de suficiència global es va pagar a les comunitats beneficiades el 2009 i el 2010 i no es va pagar el 2011 ni el 2012, malgrat no haver-se abolit. Increïble.

A l'espera de les liquidacions de pressupostos autonòmics corresponents al 2010, les dades liquidades del 2009 suposen una millora relativa per a Catalunya respecte a la mitjana de recursos disponibles per part de les comunitats autònomes de règim comú. No obstant, des del 2008 la caiguda notable d'ingressos dels principals impostos compartits entre Estat i autonomies i d'impostos cedits, com el de transmissions patrimonials, han deslluït totalment les bondats modestes del model de finançament del 2009.

La disjuntiva. Deixant de costat la crisi econòmica en què estem immersos i que segueix reduint els ingressos de totes les administracions, si es repassen les insuficiències financeres, les propostes homologades i les frustracions del model de finançament de règim comú, un no deixa de preguntar-se si un sistema amb criteris clars i raonables de solidaritat, on es compleixi el principi d'ordinalitat –garant dels incentius i l'eficiència– és políticament possible a Espanya. Potser no. O potser encara no ha madurat prou.

Es constata que algunes comunitats menys riques no volen perdre el privilegi de disposar de més ingressos que les riques. En aquest cas, solament la voluntat de l'Estat i la dels grans partits es-

El pacte fiscal com a mínim és la resposta d'una majoria política i ciutadana a tanta frustració acumulada a Catalunya

panyols pot resoldre el tema amb un model generalitzat i homologat pels manuals de federalisme fiscal.

La disjuntiva per a molts (o potser cada vegada menys) a Catalunya és si seguir pressionant i insistint en aquesta direcció o llançar-se a la piscina d'un model propi (concert econòmic o pacte fiscal) més o menys solidari, més o menys transparent, i més o menys privilegiat financera i amb els del País Basc i Navarra. Sembla que ja deixa d'importar que el model sigui homologat pels manuals de federalisme fiscal.

El Govern del Partit Popular té ara davant seu un nou repte, com el que va tenir l'any 1996 amb la coresponsabilitat fiscal i que aleshores va decidir resoldre amb valentia: superar l'actual model de solidaritat desbordant. ¿La solució constitucional? Està a la primera part del model de finançament del 2009: 75% d'ingressos tributaris més el fons de garantia. El que sobra són els pegats o fons de suficiència global, competitivitat i cooperació. Es tracta, per dir-ho irònicament, de simples retallades de fons.

¿Bilateralitat? És el que es demana des de Catalunya. De fet se'n demana el reconeixement formal, ja que, en la pràctica, de bilateralitat entre Catalunya i l'Estat n'hi ha hagut sempre en les propostes de finançament. I pràcticament totes les propostes han sortit de Catalunya!

¿Pacte fiscal? Un es pregunta: ¿És la solució o és una solució factible? Com a mínim és la resposta d'una majoria política i ciutadana a tanta frustració acumulada a Catalunya.