

Anàlisi crítica de les finances de la Generalitat i propostes de futur

per

Núria Bosch

Catedràtica d'hisenda pública

Universitat de Barcelona

Institut d'Economia de Barcelona

Sumari: L'objectiu de l'article és oferir una descripció del sistema de finançament de la Generalitat i fer-ne una anàlisi crítica. Les seves principals deficiències, entre altres, són: la insuficiència de recursos que comporta el desequilibri vertical existent; la manca de capacitat normativa i de gestió sobre els tributs cedits per part de l'Estat; l'absència d'equitat horitzontal i de l'acompliment del principi d'ordinalitat. El futur hauria de conduir a un pacte bilateral entre la Generalitat i l'Estat espanyol que comportés un model específic de finançament per a Catalunya amb molta més autonomia tributària, tant normativa com de gestió, i amb una contribució a la solidaritat que no representés el sobreelevament actual.

Paraules clau: autonomies, finançament, equitat, poder tributari

Barcelona, febrer de 2018

1. Introducció

Des que es va reinstaurar la Generalitat de Catalunya després de la dictadura franquista, la Generalitat ha gaudit de diversos models de finançament, però sempre dins del sistema aplicat a les comunitats autònomes (CA) de règim comú. El govern de la Generalitat ha anat liderant les reformes del model, però encara no ha aconseguit un sistema satisfactori. L'objectiu d'aquest article és, doncs, oferir una descripció dels ingressos actuals de la Generalitat i fer-ne una anàlisi crítica. També es dibuixen les grans línies cap on hauria d'anar encaminada la hisenda de la Generalitat en el futur més immediat.

L'article està dividit en sis apartats, sent el primer aquesta introducció. El segon apartat consisteix a descriure d'on provenen actualment els ingressos de la Generalitat. El bloc principal el proporciona el model de finançament autonòmic, mitjançant els tributs cedits (total i parcial) i les transferències de recursos. Un segon bloc el constitueix els ingressos propis de la Generalitat (tributs propis, ingressos patrimonials, etc.), que té un pes molt reduït. El tercer bloc el forma l'endeutament. A més d'aquests tres blocs, es poden trobar altres transferències procedents bàsicament de l'Estat, però que no entren dins del model de finançament, essent baixa la seva importància relativa. Alhora de tots aquests ingressos es proporciona la seva quantia i pes relatiu.

El tercer punt versa sobre les mancances del model de finançament de la Generalitat. S'analitzaran les següents qüestions, entre altres: la insuficiència de recursos que comporta el desequilibri vertical existent, quantificant-se; la manca de capacitat normativa i de gestió sobre els tributs cedits per part de l'Estat; l'absència d'equitat horitzontal i de l'acompliment del principi d'ordinalitat que condueix a uns resultats totalment injustos i arbitraris. En aquest apartat s'ofereixen dades dels resultats actuals no només per a Catalunya sinó per a la resta d'autonomies, i es posa en relleu la posició en recursos per habitant de la Generalitat respecte a la resta de CA de règim comú.

El quart punt fa referència a la situació economicofinancera de la Generalitat, al dèficit i a l'endeutament, i s'exposa com aquest té relació amb el mal model de finançament a més de la greu crisi econòmica que s'ha passat.

El cinquè apartat es dedica a descriure cap on hauria de derivar la hisenda de la Generalitat a curt o mitjà termini. L'article es tanca amb un apartat de conclusions.

2. Estructura dels ingressos de la Generalitat

Els ingressos de la Generalitat vénen determinats pel sistema de finançament de les CA de règim comú (Bassols et al, 2010). L'actual sistema va ser aprovat el 2009 i si bé el 2014 havia d'entrar en vigor una reforma del mateix d'acord a la legislació vigent, aquesta encara no s'ha produït.

Els ingressos que provenen de model de finançament representen al voltant del 90% dels recursos no financers de la Generalitat. En concret, l'any 2016 representaven el 91,47% dels ingressos no financers liquidats (quadre1).

Quadre 1		
Ingressos no financers liquidats de la Generalitat de Catalunya*, 2016		
	Milions d'euros	% s/ total
MODEL DE FINANÇAMENT	20.618	91,47
<i>Tributs cedits totalment</i>	<i>3.405</i>	<i>15,11</i>
- I. successions i donacions	465	2,06
- I. patrimoni	495	2,20
- I. transmissins patrimonials i AJD	1.653	7,33
- I. mitjans de transport	77	0,34
- I. especial s/ hidrocarburs (rendiment del tipus autonòmic)	214	0,95
- I. electricitat	277	1,23
- Tributs s/ el joc	224	0,99
<i>Tributs cedits parcialment</i>	<i>15.743</i>	<i>69,84</i>
- IRPF	7.753	34,40
- IVA	5.924	26,28
- Impostos Especials	2.066	9,17
<i>Fons de Garantia dels serveis públics fonamentals</i>	<i>-826</i>	<i>-3,66</i>
<i>Fons de Suficiència Global</i>	<i>748</i>	<i>3,32</i>
<i>Fons de competitivitat</i>	<i>785</i>	<i>3,48</i>
<i>Fons específics vinculats a la sanitat</i>	<i>122</i>	<i>0,54</i>
<i>Altres recursos</i>	<i>641</i>	<i>2,84</i>
ALTRES INGRESSOS NO FINANCERS	1.923	8,53
TOTAL INGRESSOS NO FINANCERS*	22.541	100,00
(*) Sense transferències a ens locals (PIE)		
Font: Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda. Generalitat de Catalunya.		

L'actual sistema de finançament de les CA de règim comú està format per una cistella d'impostos i un bloc de transferències, entre les quals hi ha la d'anivellament fiscal. Pel que fa a la cistella tributària, la componen els tributs que l'Estat ha cedit a les CA, en alguns cedeix parcialment el seu rendiment i en d'altres de manera total. Entre els primers hi ha l'IRPF (amb el 50% del rendiment cedit), IVA (50%) i Impostos Especials (58%). Aquests tributs el 2016 representaven el 69,84% dels ingressos no financers el (quadre1). Els tributs cedits totalment són els següents: Impost sobre Successions i Donacions; Impost sobre Patrimoni; Impost sobre Transmissions Patrimonials i Actes Jurídics Documentats; Impost sobre Determinats Mitjans de Transport; Impost Especial sobre Hidrocarburs (rendiment del tipus autonòmic); Impost sobre Electricitat; i els Tributs sobre el Joc. L'any 2016 els impostos cedits totalment representaven el 15,11% dels recursos no financers de la Generalitat.

Taula 1			
Competències de la Generalitat sobre els tributs cedits			
Impost	% Rendiment	Capacitat normativa	Gestió
Patrimoni	100%	Mínim exempt	ATC
		Tipus de gravamen	
		Deduccions i bonificacions de la quota compatibles amb la normativa estatal	
Successions i donacions	100%	Reduccions de la base imposable	ATC
		Tarifa	
		Quanties i coeficient de patrimoni preexistent Deduccions i bonificacions de la quota compatibles amb la normativa estatal	
Transmissions patrimonials	100%	Tipus de gravamen sobre:	ATC
		Concessions administratives	
		Transmissions de béns mobles i immobles	
		Constitució i cessió de drets reals, excepte drets reals de garantia	
		Arrendament de béns mobles i immobles Deduccions i bonificacions de la quota sobre els actes dels quals es disposa de capacitat sobre el tipus de gravamen compatibles amb la normativa estatal	
Actes jurídics documentats	100%	Tipus de gravamen dels documents notariaus	ATC
		Deduccions i bonificacions de la quota sobre els documents dels quals es disposa de capacitat sobre el tipus de gravamen compatibles amb la normativa estatal	
Tributs sobre el joc	100%	Exempcions	ATC
		Base imposable	
		Tipus de gravamen i quotes	
		Bonificacions	
		Meritament	
		Aplicació dels tributs	
Determinats mitjans de transport	100%	Increment dels tipus de gravamen estatals fins un 15%	AEAT
Vendes minoristes de determinats hidrocarburs	100%	Tipus de gravamen dintre unes bandes	AEAT
Tram autònom de l'IRPF	50%	Mínim personal i familiar amb una banda del +-10%	AEAT
		Escala aplicable a la base general mantenint una estructura progressiva	
		Deduccions de la quota per:	
		- Circumstàncies personals i familiars	
		- Inversions no empresarials i aplicació de renda	
- Subvencions i ajuts públics no exempts rebuts de les comunitats autònomes (excepte les que afecten al desenvolupament d'activitats econòmiques o les rendes que s'integren en la base de l'estalvi)			
- Augments o disminucions en els percentatges de deducció de l'habitatge habitual			
ATC: Agència Tributària de Catalunya.			
AEAT: Agència Estatal d'Administració Tributària.			

La taula 1 ens mostra la capacitat normativa de què disposa la Generalitat sobre els tributs cedits i també qui ostenta la gestió, ja sigui l'Agència Tributària de Catalunya (ATC) o l'Agència Estatal d'Administració Tributària (AEAT). Per tant, la Generalitat no té cap mena de capacitat normativa ni de gestió, que es feta per l'AEAT, en el cas de l'IVA, els Impostos Especials, i Impost sobre l'Electricitat.

L'altre pilar dels recursos del model de finançament són les transferències. En primer lloc, cal destacar el Fons de Garantia dels Serveis Públics Fonamentals, que el seu objectiu és l'anivellament fiscal, i que per aquesta raó per a Catalunya resulta negatiu (el 2016 va representar 826 milions d'euros). Una segona transferència és el Fons de Suficiència Global, que es va crear el 2009 per mantenir l'estatu quo i perquè cap comunitat perdés recursos amb el canvi de model. El 2016 va assolir la xifra de 748

milions d'euros i va representar el 3,32% dels ingressos no financers. En tercer lloc, cal mencionar el fons de competitivitat, que va destinat a les CA més perjudicades pel model de finançament (785 milions d'euros i 3,48% dels recursos). Per últim, cal mencionar els fons específics provinents de l'Estat vinculats a les competències sanitàries (amb un pes del 0,54% dels recursos) i els recursos de les liquidacions dels tributs i transferències del model corresponents a exercicis anteriors (2,84%).

Al costat dels ingressos derivats del model de finançament autonòmic, la Generalitat també pot generar recursos propis i rebre transferències desvinculades del model de finançament. El 2016 el conjunt d'aquests recursos van representar el 8,53% dels ingressos no financers. Entre els recursos propis, s'hi comptabilitzen els impostos propis, és a dir, els creats per la Generalitat, les taxes i altres ingressos (exceptuant la taxa del joc que figura dins dels recursos del model de finançament), els ingressos patrimonials i d'alienació d'inversions reals. Els recursos propis representen al voltant del 4% dels ingressos no financers liquidats.

Finalment, al costat dels ingressos no financers cal mencionar els recursos financers provinents de l'endeutament de la Generalitat. El setembre del 2017, la Generalitat tenia un deute de 76.381 milions d'euros, dels quals 53.005 milions corresponien al finançament obtingut via FLA (Fons de Liquiditat Autonòmica), és a dir, aquest representava el 69% del seu deute.

El Reial Decret Llei 21/2012 va crear el FLA. L'increment del deute autonòmic i els seus venciments, quan s'havien tancat els mercats financers per a les autonomies, posava a aquestes en una situació molt difícil. En aquest context la creació del FLA per part del govern central pretenia ajudar a les CA a poder afrontar els venciments del seu deute. La situació financera de la Generalitat va provocar que aquesta es veiés obligada a adherir-s'hi, la qual cosa obliga al compliment d'una sèrie de condicions fiscals i financeres. Igualment, cada comunitat ha d'elaborar un pla d'ajust que asseguri el compliment dels objectius del dèficit i el reemborsament de les quantitats aportades al fons. Aquest pla d'ajust s'actualitza anualment i el Ministeri d'Hisenda en fa un seguiment.

3. Mancances del sistema de finançament autonòmic en l'actualitat

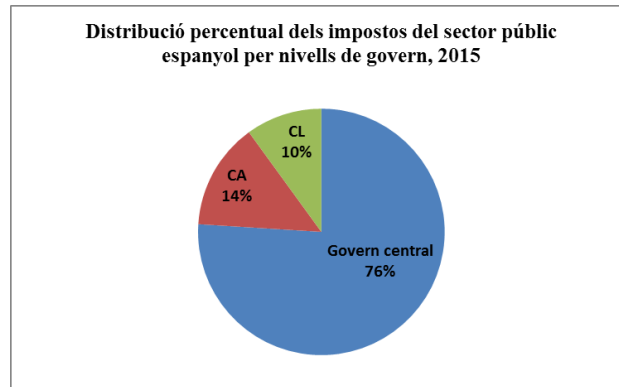
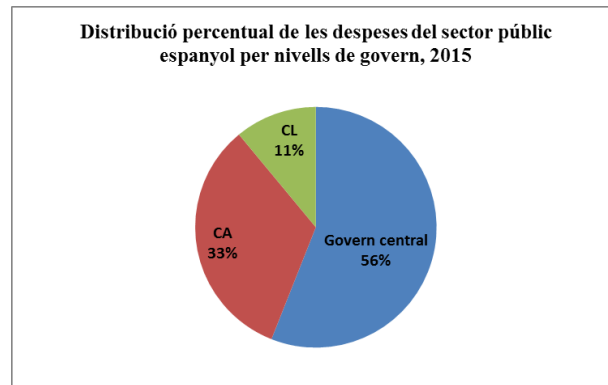
3.1. Desequilibri vertical

El gràfic 1 mostra que el grau de cobertura de les necessitats de despesa del govern central és més alt que el dels governs autonòmics. Per tant, es pot parlar d'un desequilibri vertical.

Així si bé el govern central realitza el 56% del total de despesa pública de l'Estat, obté el 75% del total dels ingressos impositius. En canvi, els governs autonòmics realitzen el 33% de la despesa pública i obtenen només el 14% dels ingressos impositius.

Aquest desequilibri es pot solucionar, tal com recomana la teoria del federalisme fiscal i tal com ens ensenya el sistema comparat, a través de mecanismes intergovernamentals de subvencions incondicionades o la cessió de més impostos als governs autonòmics. És a dir, el govern central transfereix recursos al nivell de govern subcentral amb la finalitat d'assolir l'equilibri. En el model actual de finançament això es fa a través de transferències (Bosch et al, 2012).

Gràfic 1



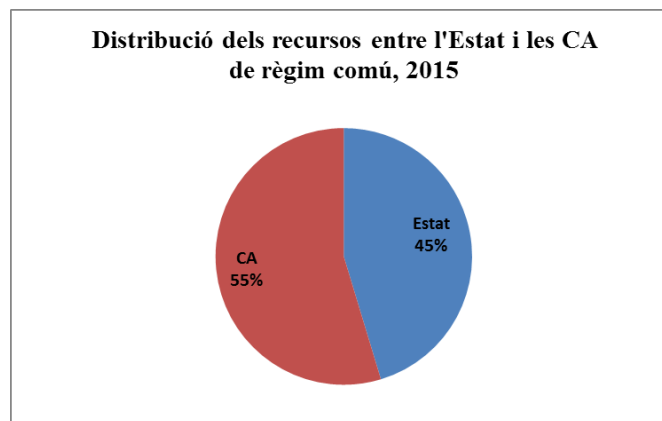
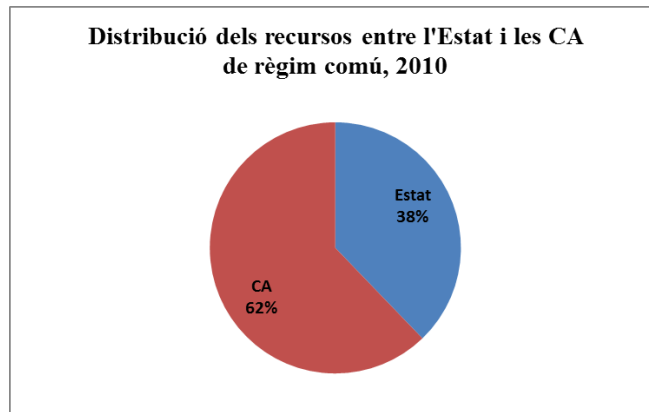
Font: OCDE

El problema és que aquest desequilibri pot variar amb el pas del temps. En aquest sentit es necessiten mecanismes periòdics que restableixin la situació que inicialment es va acordar en la distribució dels recursos entre l'Estat i les CA.

L'any 2010, primer exercici en què el model de finançament del 2009 va estar totalment desplegat, la distribució dels recursos entre l'Estat i les CA era d'un 38% a favor de l'Estat i d'un 62% per a les CA (gràfic 2). No obstant això, el 2015 la distribució havia passat a ser del 45% i del 55%, respectivament. Per tant, l'Estat havia guanyat pes en detriment de les CA. L'acord del 2009 establia que el 2014 havia d'entrar un nou model revisat, però com que això encara no ha tingut lloc, no s'ha pogut restablir la distribució inicial de recursos (l'equilibri inicial).

Aquesta evolució desfavorable per a les CA ha tingut lloc perquè els ingressos de l'Estat han crescut a una taxa superior que els de les CA. El quadre 2 mostra com entre el 2010 i el 2015 els recursos disponibles de l'Estat van créixer a una taxa de variació interanual del 6%, mentre que en aquest mateix període la de les CA ha estat negativa, del -0,4%.

Gràfic 2



Font: Quadre 2

La causa principal de l'evolució negativa dels ingressos de les CA ha estat la crisi econòmica que va afectar els tributs cedits no compartits d'una manera molt notable, evolucionant durant el període estudiat a una taxa negativa del -2,6%. La crisi va incidir principalment sobre l'Impost sobre Transmissions Patrimonials a l'estar relacionat amb el sector immobiliari. També, cau notablement l'Impost sobre Determinats Mitjans de Transport per la caiguda de la venda d'automòbils per la crisi i l'Impost sobre Successions i Donacions per l'efecte de la pèrdua de valor dels actius i també per les mesures que va aplicar la Generalitat per disminuir la pressió fiscal de l'impost, que es van intensificar a partir del 2011.

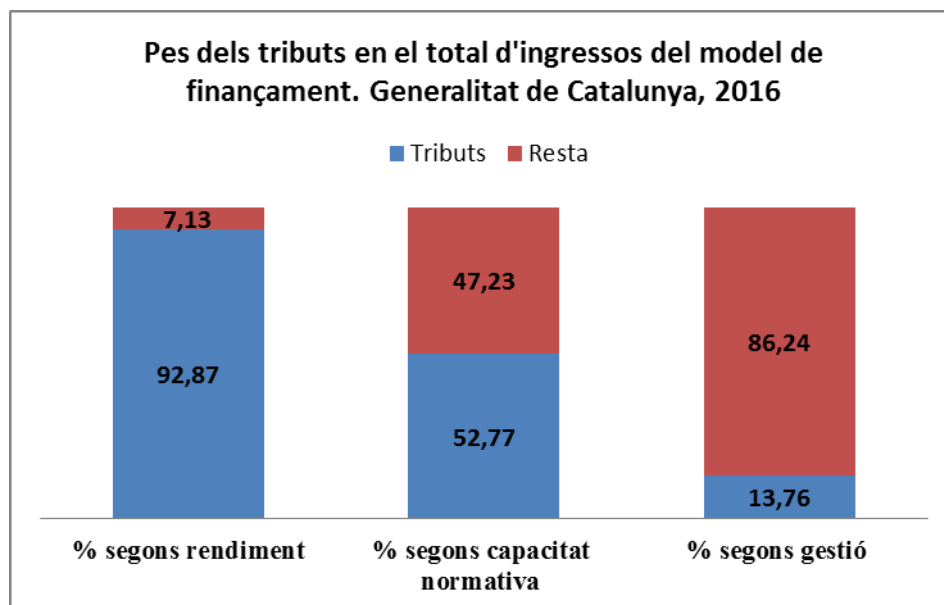
S'estima que si el 2015 s'hagués restablert la situació de l'any 2010 (és a dir, per retornar al 38% de l'Estat i al 62% de les CA), caldria haver transferit 14.430 milions d'euros a les CA.

Quadre 2						
Evolució dels recursos disponibles de l'Estat i de les CA de règim comú						
(Milions d'euros)						
			% de variació			% de variació
			interanual			interanual
	Estat		2015/2010	CA		2015/2010
	2010	2015		2010	2015	
Tributs compartits (IRPF, IVA, IE)	65.778	73.786	2,3	68.728	76.627	2,2
Tributs no compartits	21.851	27.683	4,8	15.800	13.816	-2,6
Total recaptació	87.629	101.469	3,0	84.528	90.443	1,4
Transferències del model de finançament a CA	-22.541	-14.482	-8,5	22.541	14.482	-8,5
TOTAL	65.088	86.987	6,0	107.069	104.925	-0,4
(*) Fons de Garantia, Fons de Suficiència Global, Fons de Convergència						
Font: Quadre 2.1 a <i>Anàlisi del model de finançament de les comunitats autònomes (2009-2013)</i> , Departament d'Economia i Coneixement, Generalitat de Catalunya, monografia nº 18, 2015; <i>Informe Anual de Reaudación Tributaria</i> , 2015, AEAT; <i>Recaudación líquida obtenida y aplicada por tributos cedidos gestionados por las comunidades autónomas de régimen común</i> , Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2015; <i>Liquidación de ingresos de Comunidades Autónomas</i> , Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2015; <i>Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas de régimen común</i> , Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2015.						

3.2. Autonomia tributària

La taula 1 mostra la capacitat normativa per regular elements dels tributs i la capacitat de gestió que té la Generalitat sobre els tributs cedits per l'Estat. La capacitat normativa és més o menys àmplia depenent de l'impost o nul·la en segons quins casos (IVA, Impostos Especials i Impost sobre l'Electricitat). Pel que fa a la capacitat de gestió tributària només s'exerceix en cas dels següents impostos cedits: Impost sobre Patrimoni, Impost sobre Suscepcions i Donacions, Impost sobre Transmissions Patrimonials, Impost sobre Actes Jurídics Documentats i Taxes del Joc.

Gràfic 3



Font: Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda. Generalitat de Catalunya.

La valoració que es pot fer de l'autonomia tributària de la Generalitat és que encara disposa de poc espai fiscal tant des del punt de vista de capacitat normativa com de capacitat de gestió. El gràfic 3 presenta el pes dels tributs cedits de la Generalitat dins dels recursos que li proporciona el model de finançament. El 2016, el 92,87% dels recursos del model provenien d'ingressos tributaris. No obstant això, els tributs sobre els quals la Generalitat pot decidir algun element tributari (tipus impositiu, mínim exempt, deduccions, etc.) només representaven el 52,77% del total d'ingressos del model. Alhora que només tenia capacitat de gestió tributària sobre el 13,76% dels recursos d'aquest total.

El fet anterior li crea una gran dependència del govern espanyol, ja que aquest li ha de transferir tots els recursos que gestiona AEAT a través de bestretes mensuals de les previsions de recaptació estimades. El Ministeri d'Hisenda fa una estimació dels recursos que transferirà mensualment en forma de bestretes a la Generalitat per als següents conceptes: els impostos compartits (IRPF, IVA i Impostos Especials), l'Impost sobre l'Electricitat, el Fons de Garantia dels Serveis Públics Fonamentals i el Fons de Sufficiència Global. Les bestretes són per un import del 98% de les previsions. Al cap de dos anys, quan l'Estat ja coneix els recursos definitius dels conceptes anteriors, liquida a la Generalitat la diferència entre els imports definitius i la bestreta realitzada l'any t-2. Per tant, si durant l'exercici els ingressos impositius creixen per sobre les previsions, la Generalitat no se'n beneficia fins cap de dos anys, quan es fa la liquidació definitiva dels impostos.

A més a més, la manca de competències en gestió tributària dificulta el que la Generalitat pugui prendre decisions sobre política tributària, ja que no pot estimar les conseqüències recaptatòries que li poden generar decisions com ara, per exemple, canvis en els tipus impositius o en les deduccions impositives. També dificulta la rendició de comptes i la perceptibilitat que els ciutadans poden tenir sobre els seus impostos.

Per altra banda, les CA també tenen poder per crear nous impostos sempre que no gravin fets imposables gravats per l'Estat. Aquest fet fa que sigui realment difícil trobar espais no gravats ja per l'Estat i provoca que molts impostos creats per les CA acabin suspesos pel Tribunal Constitucional (TC) per recursos presentats per l'Estat. Així doncs, la Generalitat ha creat nous impostos per incrementar els recursos, però molts d'ells han estat suspesos pel TC.

Fins a l'any 2012, els ingressos per tributs propis provenen bàsicament de l'impost sobre grans establiments comercials. El 2012 es va crear la taxa sobre receptes mèdiques (euro per recepta) amb la finalitat de ser un tiquet moderador. No obstant això, el TC la va declarar inconstitucional per la sentència 71/2014, de 6 de maig, obligant a la Generalitat a retornar la recaptació obtinguda en els anys de vigència de la taxa.

El 2013 el govern català crea l'impost sobre estades en establiments turístics, la qual cosa va provocar un notable increment en els ingressos dels impostos propis, passant de 16 milions d'euros el 2012 a 52 milions el 2013.

Per aquest temps també cal mencionar l'impost sobre els dipòsits en les entitats de crèdit, un altre dels tributs suspesos pel TC. L'impost va entrar en vigor l'any 2013 i, com que es merita a 31 de desembre, es va començar a cobrar el 2014. De fet, va ser l'únic any en què es va cobrar. El TC el va anul·lar per la sentència 107/2015, de 28 de maig.

També el 2014 van entrar en vigor, amb efectes recaptatoris a partir de 2015, una sèrie d'impostos ambientals: l'impost sobre l'emissió d'òxids de nitrogen a l'atmosfera produïda per l'aviació comercial, l'impost sobre l'emissió de gasos i partícules a

l'atmosfera produïda per la indústria, l'impost sobre la provisió de continguts per part de prestadors de serveis de comunicacions elèctriques, l'impost sobre la producció d'energia elèctrica d'origen nuclear. No obstant això, aquests dos últims han estat suspesos pel TC.

L'any 2015 també va entrar en vigor l'impost sobre els habitatges buits. Aquest impost el govern espanyol el va portar al TC i va estar suspès durant 5 mesos i passat aquest temps el TC va aixecar la suspensió. Actualment s'està pendent de la sentència. Si fos declarat inconstitucional, s'hauria de retornar tot el que s'ha ingressat per l'impost més els interessos.

Finalment, l'any 2017 es van crear més impostos propis: l'impost sobre begudes ensucrades, l'impost sobre els actius no productius de les persones jurídiques, l'impost sobre emissions de diòxid de carboni dels vehicles de tracció mecànica i l'impost sobre el risc mediambiental de la producció, manipulació i transport, custòdia i emissió d'elements radiotòxics, estan aquests dos últims suspesos pel TC.

Per tant, les polítiques de consolidació fiscal de la Generalitat per incrementar els ingressos s'han vist condicionades per la limitació del seu poder tributari. Sobre els grans impostos cedits parcialment, llevat de l'IRPF, no té cap tipus de capacitat normativa. La capacitat sobre l'IRPF ja l'ha exercida, exigint un dels tipus marginals més alts de l'Estat. Pel que fa als impostos cedits totalment, en estar relacionats amb el sector immobiliari ha caigut notablement la seva recaptació, malgrat que el govern català ha incrementat el tipus impositiu.

La creació de nous impostos s'ha fet reiteradament, però amb molts casos s'ha topat amb els recursos de l'Estat al TC, que els ha acabat suspentent.

3.3. Iniquitat horitzontal

A més dels mencionats desequilibris verticals, en poden trobar d'horizontals. Aquests tenen lloc entre les unitats d'un mateix nivell de govern, com les CA, a causa de la manca de correspondència entre la seva capacitat per generar ingressos tributaris i les seves necessitats de despesa. Les causes dels desequilibris horitzontals poden ser: a) diferències entre les CA en la capacitat fiscal per càpita; b) diferències entre les CA en els costos unitaris de subministrar els serveis públics; i c) diferències entre les CA en les necessitats de provisió dels serveis públics per càpita, degut, per exemple, a diferències demogràfiques (més població escolar o de la tercera edat, etc.).

L'equitat horitzontal persegueix corregir els desequilibris fiscals horitzontals. L'objectiu és permetre que les diferents CA puguin prestar un nivell similar dels serveis públics que tenen atribuïts i demanar un esforç fiscal similar als seus ciutadans. Es tracta d'evitar que les CA més pobres es trobin en la situació d'haver de prestar un nivell de serveis inferior. L'instrument per corregir els desequilibris fiscals horitzontals són les subvencions d'anivellament fiscal. Aquestes es calculen mitjançant una fórmula amb una sèrie de variables representatives de la capacitat fiscal i les necessitats de despesa.

El sistema d'anivellament ha de reduir les diferències en recursos entre les diferents CA, però sense invertir les posicions. En la majoria de països federals una part del que els ciutadans aporten per sobre de la mitjana en recursos tributaris contribueix a incrementar els recursos del govern subcentral i l'altra part es destina a la solidaritat. Per tant, el mecanisme d'anivellament hauria de canalitzar una part dels impostos que paguen els ciutadans de les CA amb més capacitat fiscal al seu govern autonòmic cap a les CA amb menys capacitat fiscal perquè puguin prestar nivells similars de serveis públics. Però en

cap cas, el mecanisme d'anivellament ha d'invertir les posicions, de manera que les CA que realitzen una menor contribució fiscal passin a tenir més recursos que les que contribueixen més.

El model de finançament autonòmic del 2009, malgrat que fa un esforç important per establir un criteri explícit de solidaritat, no ha aconseguit una notable millora notable en aquest aspecte (Bosch, 2014). El criteri d'equitat del model del 2009 és el resultat d'anivellar totalment el 75% dels recursos tributaris dels governs autonòmics, el que s'aconsegueix a través del Fons de Garantia dels Serveis Públics Fonamentals, deixant sense anivellar el 25% restant. No obstant això, la consolidació de l'estatu quo del model anterior a través del Fons de Suficiència Global l'aparta d'aquest criteri d'equitat. A més a més, la introducció dels Fons de Convergència introdueix complexitat al model. I després de més de nou anys d'aplicació, es comprova que la mateixa dinàmica del nou model no ha conduït a una pauta d'equitat acceptable.

Quadre 3				
Compliment del principi d'ordinalitat, 2015				
(Índex sobre la mitjana en població ajustada)				
	Capacitat		Total	
	tributària	Ordre	recursos *	Ordre
Madrid	145,4	1	99,2	11
Balears	122,9	2	99,6	10
Catalunya	119,9	3	99,6	9
Cantàbria	109,8	4	129,3	1
Aragó	106,9	5	109,9	4
La Rioja	100,3	6	119,6	2
Astúries	98,3	8	107,0	6
València	98,5	7	95,0	14
Castella i Lleó	91,4	9	107,7	5
Galícia	84,3	10	103,5	7
Múrcia	84,0	11	95,1	13
Andalusia	79,9	12	96,2	12
Castella-la Manxa	79,0	13	100,4	8
Extremadura	70,1	14	112,5	3
Canàries	40,5	15	90,2	15
TOTAL	100,0		100,00	
(*) En termes d'homogeneïtat competencial.				
Font: Departament d'economia i coneixement (Generalitat de Catalunya).				

La disfuncionalitat més rellevant dels resultats proporcionats pel model de finançament actual és que no compleix el denominat principi d'ordinalitat, inspirat en el sistema de finançament que tenen els länders alemanys, on aquest principi s'aplica després d'una sentència del Tribunal Constitucional Federal.

El principi d'ordinalitat compara la posició relativa que tenen les autonomies en termes de recursos per habitant abans i després que actuï el mecanisme d'anivellament o de redistribució territorial. És a dir, si s'ordenen les CA de més a menys capacitat fiscal o tributària abans de l'anivellament, l'ordre resultant ha de mantenir-se després d'aquest.

El model de finançament actual vulnera clarament aquest principi, segons ens demostren les xifres disponibles. El quadre 3 ho posa en relleu per al 2015, però es pot constatar el mateix per als anys anteriors. El quadre 3 ordena les autonomies de més a menys capacitat tributària, que expressa els recursos potencials de cadascuna abans de l'anivellament. Després s'ofereixen les dades dels recursos totals, després que actuïn els mecanismes redistributius, en termes de població ajustada, que és l'índex de necessitats utilitzat i que se'n farà referència més endavant. Totes les xifres s'expressen en índex sobre la mitjana. Abans de l'anivellament, Catalunya per la seva capacitat fiscal ocupa la tercera posició del rànquing d'autonomies. Se situa un 19,9% per sobre de la mitjana. Després de la redistribució, passa a la novena posició. En concret, se situa un 0,4% per sota de la mitjana de recursos del conjunt de CA. També resulten especialment castigades perquè perden posicions Madrid i les Illes Balears.

En canvi, Extremadura, per posar un exemple, que abans de l'anivellament ocupa la penúltima posició del rànquing (té uns recursos impositius al voltant d'un 30% per sota de la mitjana), després d'aplicar-se els mecanismes redistributius arriba a ocupar la tercera posició relativa pels seus recursos (un 12,5% per sobre la mitjana). També CA amb una capacitat semblant molt similar, com ara Astúries i València, acaben amb uns recursos totals molt diferents.

La vulneració del principi d'ordinalitat implica que les CA amb menys nivell de renda passen a tenir més recursos que les CA més riques. Aquest és un fet insòlit, que no passa als països federals i el model de finançament del 2009 no ha corregit. Aquest problema ha estat una constant del finançament autonòmic.

Ara bé, cal dir que el que distorsiona els resultats del sistema de finançament actual són el Fons de Suficiència Global i els Fons de Convergència. Es constata que el Fons de Garantia dels Serveis Públics Fonamentals, el fons pròpiament dit d'anivellament, va en la direcció correcta.

De la descripció del càlcul del Fons de Garantia es dedueix que només s'anivellen el 75% dels ingressos tributaris. En conseqüència, un 25% dels mateixos no s'anivella. Això vol dir que la quantia a percebre per cada comunitat autònoma per aquest bloc de recursos està directament relacionada amb la seva capacitat fiscal. A més, si s'anivella un 75% dels ingressos tributaris i no s'anivellen el 25%, l'efecte és que a escala global l'anivellament és parcial, ja que és el mateix anivellar al 100% el 75% dels recursos, que anivellar al 75% el 100% dels recursos.

Quadre 4			
Recursos prporcionats pel sistema de finançament, 2015			
(Índex sobre la mitjana en població ajustada)			
		Recursos	
	Capacitat tributària	després FGSPF	Total recursos *
Madrid	145,4	110,4	99,2
Balears	122,9	105,2	99,6
Catalunya	119,9	104,6	99,6
Cantàbria	109,8	102,2	129,3
Aragó	106,9	101,6	109,9
La Rioja	100,3	100,1	119,6
TOTAL	100,0	100,0	100,00
València	98,5	99,7	95,0
Astúries	98,3	99,6	107,0
Castella i Lleó	91,4	98,0	107,7
Galícia	84,3	96,4	103,5
Múrcia	84,0	96,3	95,1
Andalusia	79,9	95,4	96,2
Castella-la Manxa	79,0	95,2	100,4
Extremadura	70,1	93,1	112,5
Canàries	40,5	86,3	90,2
(*) En termes d'homogeneïtat competencial.			
FGSPF= Fons de Garantia dels Serveis Públics Fonamentals			
Font: Departament d'economia i coneixement (Generalitat de Catalunya).			

La segona columna del quadre 4 (recursos després del FGSPF) ofereix els resultats dels recursos anivellats més el 25% dels tributs no anivellats. Si comparem aquesta columna amb la primera (capacitat tributària), que és la posició que ocuparia cada comunitat si els recursos no s'anivellessin, es pot observar com hi ha hagut un procés d'anivellament: els territoris, que per els seus recursos tributaris se situaven per sobre de la mitjana, perden recursos i s'aproximen a la mitjana, mentre que els territoris, que se situaven pels seus recursos tributaris per sota de la mitjana, els guanyen i també convergeixen cap a la mitjana. Ara bé, el procés d'anivellament no altera en cap cas les posicions relatives de les diferents CA, sinó que tant abans com després de l'anivellament les posicions relatives són les mateixes.

No obstant això, el model no acaba aquí, sinó que hi ha altres fons a distribuir entre les autonomies. Un d'ells és el Fons de Suficiència Global. Aquest té com a objectiu que amb el procés d'anivellament anterior cap comunitat autònoma hi perdi i que totes experimentin un guany pel nou model. Aquest fons garanteix l'estatu quo del 2009, és a dir, els resultats de l'antic model el 2009, més el que correspon a cada autonomia dels recursos addicionals aportats pel govern central. El model es tanca amb els fons de convergència: Fons de Competitivitat i Fons de Cooperació. El de Competitivitat va ser creat per compensar a aquelles autonomies que estaven castigades pel sobreanivellament del model anterior o més mal tractades. El Fons de Cooperació va dirigit a les autonomies relativament més pobres per aconseguir el desenvolupament regional.

La tercera columna del quadre 4 (total de recursos) mostra el resultat final del model, un cop afegits el Fons de Suficiència Global i els Fons de Convergència. El primer que s'observa és que les posicions relatives de les diferents CA canvien i ja no es manté l'ordre existent abans de l'anivellament, amb les arbitrarietats que ja s'han comentat.

El model de finançament autonòmic del 2009, malgrat que va fer un esforç important per establir un criteri explícit de solidaritat, no ha aconseguit una millora en aquest sentit. Com s'ha dit, el criteri d'equitat del model del 2009 és el resultat d'anivellar totalment el 75% dels recursos tributaris dels governs autonòmics, el que s'aconsegueix a través del Fons de Garantia dels Serveis Públics Fonamentals, deixant sense anivellar el 25% restant. Ara bé, la consolidació de l'estatu quo del model anterior a través del Fons de Suficiència Global l'aparta d'aquest criteri d'equitat. A més a més, la introducció dels Fons de Convergència introdueix complexitat al model. En concret, el funcionament del Fons de Competitivitat és extremadament complex, la qual cosa comporta inestabilitat i falta de predictibilitat en els recursos (Departament d'Economia i Coneixement, 2015:87).

3.4. Càlcul de la capacitat tributària i de les necessitats de despesa

Per al càlcul del Fons de Garantia dels Serveis Públics Fonamentals i del Fons de Competitivitat són necessàries dues variables: la capacitat tributària i les necessitats fiscals.

La capacitat tributària s'estima amb el denominat criteri de "termes normatius", i el problema és que la recaptació normativa dels tributs cedits s'allunya de l'evolució de les bases subjectes als diferents impostos. Així doncs, la recaptació real no coincideix amb la normativa, de manera que l'evolució d'aquesta ha fet acabi sent més alta que la real. Segons el Departament d'Economia i Coneixement (2015:55), el 2013 la recaptació normativa era ja un 4,8% més alta que la real.

Les divergències més grans entre recaptació normativa i real corresponen a l'Impost sobre Transmissions Patrimonials i Actes Jurídics Documentats, l'Impost de Successions i Donacions i la Taxa sobre el Joc.

Un altre aspecte criticable del model és com es calculen els índexs mitjançant els quals s'imputen territorialment l'IVA i els Impostos Especials sobre Alcohols. Aquests índexs d'imputació, calculats per l'INE, no reflecteixen l'evolució efectiva del consum subjecte al gravamen ni la seva incidència en la recaptació d'aquests impostos. També és criticable l'opacitat com es calculen aquests índexs, ja que la seva evolució no es correspon amb la d'altres indicadors macroeconòmics.

Pel que fa a les necessitats de despesa, en el model del 2009 les aproxima a partir de la denominada població ajustada. Aquesta es calcula ponderant una sèrie de variables amb uns determinats coeficients: població (30%), població protegida equivalent (38%), població major de 65 anys (8,5%), població de 0 a 16 anys (20,5%), superfície (1,80%), dispersió (0,60%) i insularitat (0,60%).

La teoria ens diu que per al càlcul de les necessitats de despesa s'haurien d'utilitzar, per una part, variables que aproximessin les diferències entre les CA en les necessitats de

provisió dels serveis públics per càpita. Aquestes poden variar segons la composició demogràfica (més o menys nens en edat escolar, més o menys població de la tercera edat, etc.). Per l'altra, l'indicador de necessitats de despesa ha de recollir les diferències entre les CA en els costos de proveir els serveis que tenen assumits.

La població ajustada no té variables que recullin adequadament les diferències en els costos de provisió dels serveis públics entre les CA. Un bon indicador del cost diferencial de provisió dels serveis autonòmics és el diferencial de preus entre les CA. Segons càlculs del Departament d'Economia i Coneixement (2015: 52), la desviació estàndard dels recursos proporcionats a les diferents CA en termes homogenis pel model de finançament l'any 2013 era d'un 13,8, i després de corregir-se pel diferencial de preus passa a ser de 19,5, la qual cosa demostra que les diferències entre les paritats de poder de compra de les CA són àmplies, el que incideix sobre el cost de provisió dels serveis públics. Per tant, seria adequat recollir el diferencial de preus entre les CA dins de l'indicador de necessitats.

3.5. Altres deficiències del model de finançament autonòmic

Cal fer referència a les deficiències dels mecanismes de seguiment i actualització del model, a l'incompliment per part de l'Estat del principi de lleialtat institucional i a la falta de mecanismes apropiats de coordinació.

Pel que fa als mecanismes de seguiment i actualització, el volum de les transferències que incorpora el model (Fons de Garantia dels Serveis Públics Fonamentals, el Fons de Suficiència Global, Fons de Convergència) s'actualitzen anualment en funció de l'ITE (Ingressos Tributaris de l'Estat), així com la capacitat tributària en termes normatius de l'Impost de Successions i Donacions, la Taxa sobre el Joc i les taxes vinculades als serveis transferits i les competències específiques.

El problema és que l'evolució d'aquest índex (ITE) està subjecta a moltes fluctuacions que no responen a l'evolució de la recaptació dels impostos estatals, la qual cosa causa distorsiona la dinàmica dels recursos proporcionats pel model autonòmic. La causa del problema prové de què els ITE es calculen una vegada s'han detret dels ingressos impositius estatals les bestretes a compte dels diferents impostos cedits i les liquidacions d'aquests impostos corresponents a l'any t-2. Com es conclou en Departament d'Economia i Coneixement (2015:61): “Una sobreestimació o infravaloració de les bestretes repercuteix en els ITE de l'any en curs, però també afecta els ITE dels dos anys següents, quan es du a terme la liquidació del model i les xifres previstes en les bestretes disten (en positiu o negatiu) de les liquidades definitivament”.

També la llei actual que regula el model de finançament autonòmic diu que els aspectes estructurals del model seran revisats de forma quinquennal. Formen part de l'estructura del model aspectes com: el percentatge dels recursos tributaris que les CA aporten al Fons de Garantia de Serveis Públics Fonamentals, fixat en un 75%; les variables i ponderacions utilitzades pel càlcul de l'indicador de necessitats i de capacitat fiscal, l'abast de la capacitat normativa dels governs autonòmics sobre els tributs cedits i l'índex d'actualització anual (ITE). No obstant això, aquesta revisió s'ha incomplert reiteradament, ja que el 2014 ja havia d'haver-se aplicat un model revisat.

Un principi que estableix l'Estatut d'Autonomia de Catalunya vigent és el de lleialtat institucional, que es tradueix en el fet que s'ha de valorar l'impacte financer, positiu o negatiu, que les disposicions aprovades per l'Estat tinguin sobre la Generalitat o les aprovades per la Generalitat tinguin sobre l'Estat, a fi d'establir els mecanismes d'ajustament necessaris. Aquest principi també el recullen la Llei Orgànica de Finançament de les Comunitats Autònomes (LOFCA) i la llei actual que regula el finançament autonòmic, aprovada el 2009, per a l'aplicació al conjunt d'autonomies.

Doncs bé, l'Estat ha deixat de complir aquest principi reiteradament envers la Generalitat. És a dir, no ha compensat financerament a la Generalitat per aquelles decisions que li han traslladat noves responsabilitats de despesa (entre altres, la llei de dependència, ampliació de la cartera de serveis sanitaris) o que li han reduït els ingressos (introducció d'exempcions i beneficis fiscals en l'Impost sobre Transmissions Patrimonials i Actes Jurídics Documentats i en l'IRPF). Per tant, s'hauria de valorar l'impacte quantitatiu de totes aquelles mesures estatals que han representat un augment de les despeses o una reducció dels ingressos de la Generalitat i compensar-lo.

En un sector públic descentralitzat hi ha la necessitat d'establir mecanismes de coordinació intergovernamental. Aquests tenen caràcter politicoinstitucional i intenten garantir la influència dels governs subcentrals en les decisions del govern central. Un bon exemple d'aquests mecanismes el constitueix el Senat alemany (Bundesrat). És una càmera genuïna de representació territorial. Els länder nomenen els seus membres i per aquesta cambra han de passar les lleis federals que els afecten fiscalment. En altres països, com Suïssa, Canadà i Austràlia existeixen les conferències de primers ministres federals i subcentrals que es reuneixen periòdicament per tractar temes relatius a les relacions fiscals entre els governs subcentrals i la federació.

Actualment, a Espanya cal fomentar els mecanismes de coordinació polític-institucional que permetin canalitzar de forma adequada el procés de negociació del model de finançament autonòmic, així com la seva aplicació i desenvolupament. El Consell de Política Fiscal i Financera, que hauria de complir una funció d'aquest tipus, s'ha caracteritzat de vegades per la seva discrecionalitat i falta de transparència. A més, el Senat que hauria de funcionar com una cambra de representació territorial on canalitzar els possibles conflictes entre territoris, tampoc compleix aquesta funció.

4. Situació financera de la Generalitat

L'evolució dels ingressos no financers de la Generalitat en l'etapa més recent ve condicionada pels recursos addicionals que va proporcionar el model de finançament del 2009, però també per les deficiències que s'han posat en relleu, per la crisi econòmica i per les mesures de consolidació fiscal. La crisi es comença a notar significativament a partir del 2010 per la caiguda dels ingressos impositius, ja que el 2009 l'impacte de la mateixa va quedar compensada per l'aplicació del nou model de finançament autonòmic. Si el 2007 els ingressos no financers de la Generalitat representaven 21.778 milions d'euros, el 2014 havien disminuït fins a 19.400 milions, malgrat les polítiques de consolidació fiscal aplicades per incrementar-los.

Les polítiques de consolidació fiscal aplicades pel govern català per augmentar els ingressos impositius es veuen condicionades per la seva limitada capacitat normativa.

Amb tot, cal destacar que el govern català ha incrementat el tipus marginal de l'IRPF i el de l'Impost sobre Transmissions Patrimonials i Actes Jurídics Documentats en diverses ocasions. Però aquest a l'estar relacionat amb el sector immobiliari no s'ha recuperat als nivells de recaptació previs a la crisi. També la Generalitat ha creat nous impostos, però molts d'ells han acabat suspesos pel Tribunal Constitucional. Tampoc ajuda a la suficiència impositiva el fet que els grans impostos siguin gestionats per l'AEAT i, per tant, es gaudeix del seu rendiment a través del sistema de bestretes, que té molts defectes, ja que si tenen lloc increments de recaptació impositiva, la Generalitat no se'n beneficia fins a dos anys posteriors, quan es fa la liquidació definitiva dels impostos.

La primera etapa de la crisi econòmica va comportar polítiques expansives de la despesa. Així, entre 2007 i 2009 la despesa de la Generalitat creix en passar de 28.453 a 35.145 milions d'euros. També en aquest període hi ha l'efecte del nou model de finançament del 2009 que va comportar un crèdit extraordinari. És a partir de 2010 que la despesa disminueix, ja que es comencen a aplicar polítiques restrictives de consolidació fiscal. La davallada d'ingressos impositius, l'increment dels dèficits públics i la llei d'estabilitat pressupostària obliguen a aplicar aquestes polítiques. La despesa en béns públics de caràcter preferent (sanitat, educació, cultura) passa de 19.106 milions d'euros el 2009 a 13.636 milions el 2013. A partir d'aquest any es torna a recuperar.

L'evolució descrita dels ingressos no financers i de les despeses explica el dèficit públic observat durant el període 2007-2016 (quadre 5). El dèficit de la Generalitat més alt del període s'obté el 2010, que assoleix la xifra de 4,48% del PIB. A partir d'aquest any les polítiques de consolidació fiscal el redueixen, fins a arribar al 2016 al 0,93% del PIB. Durant tot el període el dèficit de la Generalitat ha estat per sobre el de la mitjana de les CA. També s'ha de dir que l'Estat espanyol ha centrifugat el dèficit cap a les CA, fixant uns objectius de dèficit molt baixos, difícils de complir pel volum i naturalesa de les seves competències. Part de les retallades en la despesa poden venir explicades per aquest fet.

Quadre 5										
Evolució del dèficit. SEC 2010. Base 2010.										
(En percentatge sobre el PIB)										
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
CATALUNYA	-0,85	-2,89	-2,51	-4,48	-4,11	-2,27	-2,15	-2,66	-2,84	-0,93
MITJANA CA	-0,32	-1,71	-2,01	-3,17	-3,35	-1,87	-1,58	-1,78	-1,73	-0,84
OBJECTIU	-0,02	-0,75	-0,75	-2,40	-0,75	-1,50	-1,30	-1,00	-0,70	-0,70

Nota: El 2007 l'objectiu de dèficit estava fixat en % del PIB nacional. A partir de 2008 es va establir en % del PIB regional.

Font: IGAE

La conseqüència de la generació del dèficit ha estat l'augment de l'endeutament per part de la Generalitat, que ha passat del 7,8% del PIB el 2007 al 35,3% el 2016 (quadre 6). Per altra banda, el setembre del 2017 el 69% del deute de la Generalitat corresponia al finançament obtingut via FLA.

El 2016 Catalunya era la tercera comunitat més endeutada. Són moltes les causes que determinen l'endeutament de la Generalitat, però a part de la crisi econòmica hi ha estudis que demostren que les CA menys endeutades són les més beneficiades pel sistema de finançament autonòmic i pels fons de desenvolupament regional (Mussons, 2009) (Lago, 2002).

Quadre 6										
Evolució de l'endeutament segons el protocol del dèficit excessiu										
(En percentatge sobre el PIB)										
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
CATALUNYA	7,8	10,0	12,7	17,5	22,0	26,8	30,1	32,7	35,4	35,3
TOTAL CA	5,7	6,7	8,6	11,5	13,6	18,2	20,5	22,9	24,4	24,8
OBJECTIU							29,8	32,7	30,4	35,2
CATALUNYA/TOTAL CA (%)	25,5	28,0	27,5	28,7	30,2	27,7	27,6	27,1	27,6	27,1

Font: Banco de España i Ministeri d'hisenda i administracions públiques

Per concloure, es pot dir que la crisi econòmica ha perjudicat greument les finances de la Generalitat, però també les deficiències del sistema de finançament i les polítiques de l'Estat de consolidació fiscal, centrifugant el dèficit cap a les CA, ho ha empitjorat.

5. Cap a on hauria d'anar el finançament de la Generalitat

El 2009 el Centre d'Investigacions Sociològiques va realitzar una enquesta on preguntava als ciutadans de les diferents CA en quina posició creien que estava l'actual estat de les autonomies espanyol i en quina altra posició els hi agradaria que estigués. Havien de valorar-ho en una escala de zero (màxim centralisme) a deu (màxima descentralització). En totes les autonomies, menys en quatre, la descentralització desitjada obtenia una valoració inferior a l'observada en aquell moment, és a dir, es preferia menys descentralització. Les tres excepcions eren Balears, Catalunya, Navarra i el País Basc, on la descentralització desitjada obtenia més puntuació que l'observada. A més, a Catalunya i al País Basc era on la distància entre els dos valors era més gran.

Llevat del fet diferencial que mostren alguns territoris de l'Estat espanyol, les dades anteriors constaten que la descentralització i gaudir d'un ampli autogovern no és un objectiu desitjat per la majoria d'espanyols. Aquest fet condiona, en gran mesura, el disseny d'un model de finançament favorable per a Catalunya. Per tant, quan la manca de consens és perfectament delimitable territorialment cal plantejar-se la possibilitat d'aplicar tractaments específics a alguns territoris, com sosté Castells (2017:35). Aquesta és la solució que s'ha trobat, per exemple, en els caos d'Escòcia al Regne Unit, de Quebec al Canadà o de Flandes a Bèlgica.

En aquest sentit Catalunya hauria d'aspirar a tenir un model de finançament que impliqués molta més autonomia tributària i financera de la que gaudeix actualment. La Generalitat hauria de lluitar per un canvi de paradigma en el model de finançament actual, que impliqués més poder tributari tant per la regulació com per l'administració dels impostos. Aquest canvi hauria de sorgir d'un pacte bilateral entre la Generalitat i l'Estat espanyol que comportés un model específic de finançament per a Catalunya, ja que no és realista pensar que la resta d'autonomies de règim comú volguessin assumir el grau d'autonomia fiscal que aquest model implicaria.

Aquest model d'hisenda amb una àmplia autonomia tributària no és estrany en el sistema comparat. Els governs subcentrals dels EUA, Suïssa i el Canadà, especialment el Quebec, es pot dir que el gaudeixen. També en la teoria del federalisme fiscal es poden trobar arguments per defensar aquest model d'hisenda.

Als EUA cada estat gaudeix d'una extensa autonomia fiscal i poder tributari. Es pot dir que els estats gairebé poden establir els impostos que volen i també els poden administrar. Si bé, per raons d'harmonització, la majoria d'ells han adoptat la definició federal de la base imposable de l'impost de renda de persones físiques i de l'impost de societats. A Suïssa també els cantons poden aplicar qualsevol impost, llevat de l'IVA que està reservat a la federació, alhora que se'ls administren. Amb tot, la llei d'harmonització fiscal del 1990, que no es va aplicar en la seva integritat fins al 2001, va harmonitzar l'estructura d'alguns impostos federals i cantonals. Finalment, les províncies del Canadà es troben en una situació semblant. Tenen plena autonomia tributària, poden utilitzar qualsevol impost, excepte duanes i impostos sobre no-residents que està reservat a la federació. Poden també gestionar els seus impostos, malgrat que la federació els administra com a compensació pel fet que les províncies han adoptat la base imposable dels impostos federals sobre la renda de les persones físiques i sobre la renda de les societats. Només hi ha dues excepcions a aquesta regla. Alberta que té el seu propi impost de societats i se'l gestiona i la província del Quebec, la qual s'administra tots els seus impostos, és a dir, ha preferit preservar l'autonomia tributària que estalviar-se els costos de la gestió (Zubiri 2010:99-103).

Per tant, en els països mencionats la federació i els estats comparteixen poder tributari. S'entén que els impostos que paguen els ciutadans d'un territori pertanyen a les institucions que els representen (federals, estatals, locals), i aquestes comparteixen el poder tributari i es reparteixen els ingressos. Doncs bé, un dels grans problemes de l'Estat de les autonomies espanyol, és que s'ha dissenyat un sistema de finançament autònom que no ha tingut mai aquesta concepció dels ingressos impositius. El dissenyador del model de finançament de les autonomies parteix de la concepció d'un sistema tributari de "caixa única", on tots els ingressos impositius pertanyen al govern central i, en tot cas, delega un cert poder tributari (molt limitat) a les autonomies i els hi concedeix una part del rendiment impositiu. Només en són una excepció a aquest model les comunitats forals (Bosch, 2017).

Pel que fa a la teoria del federalisme fiscal, les aportacions que constitueixen la Segona Generació d'aquesta teoria (Oates, 2005) defensen que els governs subcentrals han de gaudir d'una àmplia autonomia fiscal. Es justifica de la manera següent (Zubiri 2010: 94-95):

- L'autonomia fiscal, segons Weingast (2007), proporciona als governs subcentrals incentius per fer polítiques fiscals que millorin el creixement econòmic, ja que així també s'incrementarà la seva recaptació fiscal. Alhora, la por a perdre ingressos fiscals reduirà la corrupció i les despeses ineficients.
- L'autonomia fiscal augmenta la "accountability". Els votants controlen més la despesa pública i castiguen els governs que gasten de forma ineficient.
- L'autonomia fiscal comporta disciplina fiscal. Evita els "bailouts".

Amb tot, es pot argumentar que, quan les bases imposables són mòbils, una extensa autonomia fiscal pot comportar competència entre els governs subcentrals conduint a nivells baixos d'impostos i despesa. No obstant això, també es pot argumentar que la mobilitat de les bases limita increments excessius d'impostos i augments ineficients de despesa, i aquest efecte serà més intens quan la major part de la despesa subcentral es finança amb impostos propis.

Pel que fa a l'equitat territorial o a la solidaritat entre els territoris, els estats federals donen una importància diferent d'aquest concepte que en el cas espanyol. En cap cas

s'entén el principi d'equitat entre territoris com a uniformitat. S'assegura que diferents territoris puguin gaudir de serveis públics similars fent també un esforç fiscal similar. Ara bé, aquesta igualtat no s'interpreta com a uniformitat, tal com el dissenyador de l'estat de les autonomies espanyol ha entès històricament. Tot això ha fet impossible poder dissenyar mai un bon sistema de finançament per a Catalunya.

En conseqüència, aquest model d'àmplia autonomia tributària s'hauria de completar amb un bon mecanisme d'anivellament amb la resta de territoris de l'Estat i amb un grau d'anivellament que es consideri desitjable i que no ocasioni el sobreenivellament que actualment pateix Catalunya.

6. Conclusions

1. El 2016 el 91,47% dels ingressos no financers liquidats de la Generalitat de Catalunya van provenir del model de finançament autonòmic de règim comú. La resta es derivava dels recursos propis (entre els que hi figuren els impostos propis que ha creat de bell nou la Generalitat) i les transferències desvinculades del model de finançament. L'actual sistema de finançament autonòmic està format per una cistella d'impostos (tributs cedits) i un bloc de transferències, entre les quals hi ha les d'anivellament fiscal. Els tributs cedits per l'Estat el 2016 representaven al voltant 85% dels ingressos no financers de la Generalitat.

2. Una primera deficiència del sistema de finançament de règim comú és que la distribució de recursos entre l'Estat i les CA del primer any en què el model va estar completament desplegat, 2010, no s'ha mantingut. Aquesta distribució era d'un 38% a favor de l'Estat i d'un 62% per a les CA. En canvi, el 2015 la distribució havia passat a ser del 45% i del 55%, respectivament. Per tant, l'Estat havia guanyat pes en detriment de les CA. S'havia agreujat el desequilibri vertical perquè els recursos de l'Estat van créixer a una taxa superior als de les CA. S'estima que si el 2015 s'hagués restablert la situació de l'any 2010 (és a dir, per retornar al 38% de l'Estat i al 62% de les CA), caldria haver transferit 14.430 milions d'euros a les CA.

3. Una segona deficiència del model és que la Generalitat encara disposa de poc espai fiscal tant des del punt de vista de la capacitat normativa com de la capacitat de gestió. Els tributs cedits sobre els quals la Generalitat pot decidir algun element tributari (tipus impositiu, mínim exempt, deduccions, etc.) només representaven el 52,77% del total d'ingressos del model el 2016. Alhora que només tenia capacitat de gestió tributària sobre el 13,76% d'aquest total.

4. El fet anterior li crea una gran dependència del govern espanyol, ja que aquest li ha de transferir tots els recursos que gestiona l'AEAT a través de bestretes mensuals de les previsions de recaptació estimades. Per tant, si durant l'exercici els ingressos impositius creixen per sobre les previsions, la Generalitat no se'n beneficia fins cap de dos anys, quan es fa la liquidació definitiva dels impostos. A més a més, la manca de competències en gestió tributària dificulta el que la Generalitat pugui prendre decisions sobre política tributària, així com la rendició de comptes i la perceptibilitat que els ciutadans poden tenir sobre els seus impostos. Pel que fa a la creació de nous tributs per part de la Generalitat, s'ha fet reiteradament, però amb molts casos s'ha topat amb els recursos de l'Estat al TC, que els ha acabat suspenent.

5. Una tercera disfuncionalitat del model és que no compleix el denominat principi d'ordinalitat. Segons dades del 2015, abans de l'anivellament, Catalunya per la seva capacitat fiscal ocupa la tercera posició del rànquing d'autonomies. Se situava un 19,9% per sobre de la mitjana. Després de la redistribució territorial de recursos que comporta el model, passa a la novena posició. En concret, se situa un 0,4% per sota de la mitjana de recursos del conjunt de CA de règim comú. La vulneració del principi d'ordinalitat implica que les CA amb menys nivell de renda passen a tenir més recursos que les CA més riques. Aquest és un fet insòlit, que no passa als països federals i el model de finançament del 2009 no ha corregit. Aquest problema ha estat una constant del finançament autonòmic.

6. El model de finançament autonòmic del 2009, malgrat que va fer un esforç important per establir un criteri explícit d'equitat territorial, no ha aconseguit una millora en aquest sentit. El criteri d'equitat del model del 2009 és el resultat d'anivellar totalment el 75% dels recursos tributaris dels governs autonòmics, el que s'aconsegueix a través del Fons de Garantia dels Serveis Públics Fonamentals, deixant sense anivellar el 25% restant. No obstant això, la consolidació de l'estatu quo del model anterior a través del Fons de Sufficiència Global l'aparta d'aquest criteri d'equitat. A més a més, la introducció dels Fons de Convergència introdueix complexitat al model. En concret, el funcionament del Fons de Competitivitat és extremadament complex, la qual cosa comporta inestabilitat i falta de predictibilitat en els recursos.

7. Un quart problema és les deficiències que s'observen en càlcul de les variables de capacitat tributària i necessitats de despesa. Pel que fa a la capacitat tributària, que es calcula de manera normativa, el problema és que la recaptació normativa dels tributs cedits no coincideix amb la real, de manera que la primera acaba sent més alta que la segona. Un altre aspecte criticable del model és com es calculen els índexs mitjançant els quals s'imputen territorialment l'IVA i els Impostos Especials sobre Alcohols. Aquests índexs d'imputació, calculats per l'INE, no reflecteixen l'evolució efectiva del consum subjecte al gravamen ni la seva incidència en la recaptació d'aquests impostos.

8. En relació a les necessitats de despesa, mesurades per la població ajustada, es constata que aquesta no té variables que recullin adequadament les diferències en els costos de provisió dels serveis públics entre les CA. Un bon indicador del cost diferencial de provisió dels serveis autonòmics seria el diferencial de preus entre les CA, ja que les diferències entre les paritats de poder de compra de les CA són àmplies, el que incideix sobre el cost de provisió dels serveis públics. Per tant, seria adequat recollir el diferencial de preus entre les CA dins de l'indicador de necessitats.

9. Altres deficiències del model es poden trobar en els mecanismes de seguiment i actualització d'aquest, en l'incompliment per part de l'Estat del principi de lleialtat institucional i en la falta de mecanismes apropiats de coordinació.

10. La crisi econòmica ha perjudicat greument les finances de la Generalitat, però també les deficiències del sistema de finançament i les polítiques de l'Estat de consolidació fiscal, centrifugant el dèficit cap a les CA, ho ha empitjorat. El dèficit de la Generalitat més alt del període 2007-2016 s'obté el 2010, que assoleix la xifra de 4,48% del PIB. A partir d'aquest any les polítiques de consolidació fiscal el redueixen, fins a arribar al 2016 al 0,93% del PIB. Durant tot el període el dèficit de la Generalitat ha estat per sobre el de

la mitjana de les CA i només s'ha complert l'objectiu de dèficit el 2013. També s'ha de dir que l'Estat espanyol ha centrifugat el dèficit cap a les CA, fixant uns objectius de dèficit molt baixos, difícils de complir pel volum i naturalesa de les seves competències.

11. La conseqüència de la generació del dèficit ha estat l'augment de l'endeutament per part de la Generalitat, que ha passat del 7,8% del PIB el 2007 al 35,3% el 2016. Per altra banda, el setembre del 2017 el 69% del deute de la Generalitat corresponia al finançament obtingut via FLA.

12. En el futur Catalunya hauria d'aspirar a tenir un model de finançament que impliqués molta més autonomia tributària i financera de la que gaudeix actualment. La Generalitat hauria de lluitar per un canvi de paradigma en el model de finançament actual, que impliqués més poder tributari tant per la regulació com per l'administració dels impostos. Aquest canvi hauria de sorgir d'un pacte bilateral entre la Generalitat i l'Estat espanyol que comportés un model específic de finançament per a Catalunya, ja que no és realista pensar que la resta d'autonomies de règim comú volguessin assumir el grau d'autonomia fiscal que aquest model implicaria. Aquest sistema d'hisenda amb una àmplia autonomia tributària no és estrany en el sistema comparat. Els governs subcentrals dels EUA, Suïssa i el Canadà, especialment el Quebec, es pot dir que el gaudeixen. També en la teoria del federalisme fiscal es poden trobar arguments per defensar aquest model d'hisenda. Per últim, aquest model d'àmplia autonomia tributària s'hauria de completar amb un bon mecanisme d'anivellament amb la resta de territoris de l'Estat que no ocasionés el sobreanivellament que actualment pateix Catalunya.

Referències bibliogràfiques

BASSOLS, M., BOSCH, N. i VILALTA, M. (2010), El modelo de financiación autonómica de 2009: descripción y valoración, monografía n°13, Departament d'Economia i Finances, Generalitat de Catalunya.

BOSCH, N. (2014), “Balanz del model de finançament autonòmic del 2009”, a Consell General de Cambres de Catalunya, *Memòria Econòmica de Catalunya 2013*, Barcelona, pp.68-70.

BOSCH, N. (2017), “La hisenda pròpia de Catalunya”, a *Informe sobre Federalisme Fiscal i Finances Públiques '17*, Institut d'Economia de Barcelona-Instituto de Estudios Fiscales, Barcelona, pp. 98-100.

BOSCH, N. i VILALTA, M. (2012), “El equilibrio vertical en el sistema de financiación autonómica”, a S. Lago i J. Martínez-Vázquez (Eds.), *Las transferencias intergubernamentales en España: análisis y propuestas de reforma*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid., pp. 21-44.

CASTELLS, A. (2017), “Dues visions en el debat sobre el finançament autonòmic”, a *Informe sobre Federalisme Fiscal i Finances Públiques '17*, Institut d'Economia de Barcelona-Instituto de Estudios Fiscales, Barcelona, pp. 94-95.

DEPARTAMENT D'ECONOMIA I CONEIXEMENT (2015), Anàlisi del model de finançament de les comunitats autònomes (2009-2013), Departament d'Economia i Coneixement, Generalitat de Catalunya.

LAGO, S. (2002), “Nivelación interterritorial e ineficiencia de las decisiones presupuestarias: reflexiones para el caso español”. *Hacienda Pública Española*, 162-3, 79-97.

MUSSONS, J. M^a (2009), Diferències en el nivell d'endeutament de les CA: descentralització de competències i suficiència de recursos. Papers de Treball, nº6. Departament d'Economia i Finances. Generalitat de Catalunya.

OATES, W. (2005), “Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism”, *International Tax and Public Finance*, 12, 349-373.

WEINGAST (2007), *Second-generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic-Development*, Hoover Institution Working Paper, Setembre.

ZUBIRI, I. (2010), *The Economic Agreement between the Basque Country and Spain*, AD Concordiam, Bilbao.