



connexions

Finançament singular i redistribució: l'oportunitat per superar els incentius perversos del règim comú

vista prèvia >

L'actual sistema de finançament autonòmic carrega gran part de la despesa a les comunitats autònomes, però els hi nega la possibilitat de generar els recursos necessaris per fer-hi front. Alhora, permet una competició a la baixa que propicia que Madrid jugui al dúmping fiscal de retallades d'impostos per atreure grans capitals. S'imposa reformar-lo amb urgència per assegurar la justícia i la redistribució dels recursos.



Jaume Martorell

Polítleg i doctor en Administració i Negocis, professor d'Economia Internacional i Europea a la Fundació UAB

j.martorellcruz@qmul.ac.uk

Quan Catalunya posa sobre la taula la necessitat de reformar l'actual sistema de finançament, des d'altres racons de l'Estat espanyol es qüestiona fins a quin punt és compatible millorar el finançament d'un territori amb la justícia fiscal i la redistribució de la riquesa. Una crítica que obvia les mancances de l'actual model de finançament pel que fa a la redistribució i la convergència regional.

No només és possible compaginar un increment de l'autonomia fiscal amb la redistribució i l'equitat, sinó que és possible que més autonomia fiscal sigui la millor opció per garantir-les. Aquest article ho argumenta, primer, analitzant el model de finançament des d'una perspectiva comparada i, després, el funcionament de l'actual model en relació amb les estratègies fiscals de Catalunya i de Madrid. Mentre Catalunya ha prioritzat la consolidació dels ingressos mitjançant una fiscalitat verda i de progrés, Madrid ha liderat una estratègia agressiva de captació de patrimoni i rendes mitjançant beneficis fiscals a les rendes més altes i els patrimonis més elevats.

Els dilemes de la descentralització

El federalisme fiscal està preocupat per la distribució de recursos entre diferents nivells de govern, en especial per la distribució de la responsabilitat de la despesa i la responsabilitat de generar ingressos.¹ És a dir, qui gasta, qui paga i qui decideix, i les conseqüències d'aquesta distribució de poder.

En aquest sentit, més descentralització podria comportar més benestar, atès que decisions preses a jurisdiccions més petites poden representar millor les preferències de la ciutadania, si aquestes són diverses. També ens trobem amb possibles conseqüències negatives: la descentralització s'adapta millor a preferències diverses concentrades territorialment, però pot perdre l'oportunitat d'aprofitar economies d'escala, entre d'altres.

Aquest article es preocupa pels efectes de la descentralització en l'equitat entre la ciutadania i entre regions. I aquí hem de distingir

dos processos de descentralització diferents: descentralitzar despesa, és a dir, la gestió de serveis i polítiques públiques; i descentralitzar la fiscalitat, que fa referència a la capacitat de generar recursos per sufragar aquestes polítiques públiques.

En el cas de la descentralització fiscal i l'equitat, el principal objecte de la nostra anàlisi, hi podem trobar arguments a favor i en contra.² La descentralització fiscal proveeix d'incentius els governs regionals per millorar-ne l'eficiència, atenent que se n'han de fer responsables per generar els recursos necessaris per sufragar la seva despesa. No obstant, és possible que les regions més riques, amb més capacitat administrativa, es beneficiïn més de la descentralització. Mentre el primer escenari acceleraria la convergència entre regions, el segon hi consolidaria divergències. Finalment, hi ha la possibilitat que la descentralització fiscal impulsi diferents governs a una «cursa al no res», on la competència per atraure patrimonis i rendes ens puguin conduir a un nivell

1 BERAMENDI, «Federalism»; OECD, «Synthesising good practices in fiscal federalism».

2 BARTOLINI; STOSSBERG; BLÖCHLIGER, «Fiscal decentralisation and regional disparities».

La descentralització fiscal sol ser més positiva que la descentralització de la despesa

massa baix d'impostos que accentuï les desigualtats entre regions i dintre de les mateixes regions.

La recerca empírica durant més de 20 anys sobre federalisme fiscal i descentralització apunta quines han estat les conseqüències d'aquests processos de descentralització,³ tot mostrant que la descentralització està associada amb una relació positiva amb el creixement econòmic, especialment quan es descentralitza la capacitat de gestionar impostos, i, de forma negativa, amb la desigualtat. En general, els processos de descentralització han impulsat la convergència regional.

Aquesta mateixa recerca empírica apunta que la descentralització fiscal sol ser més positiva que la descentralització de la despesa. És a dir, l'impacte positiu de la descentralització depèn en gran part de com es finança aquesta descentralització i si la responsabilitat de gestionar la despesa va acompanyada de la capacitat per generar ingressos que sufraguin aquesta despesa.

3 OCDE, «Synthesising good practices in fiscal federalism».

El gràfic 1 recull la relació d'aquestes dues dimensions pels estats de l'OCDE amb dades de 2022. L'eix vertical mesura la descentralització de la despesa i, l'horitzontal, la descentralització de la fiscalitat.

Aquí podem observar que l'Estat espanyol està caracteritzat per una elevada descentralització de la despesa, molt més moderada en l'àmbit fiscal. Així doncs, els ens subestats són responsables per gestionar les obligacions de despesa però no de generar els recursos necessaris per complir amb aquestes obligacions.

Si dividim la figura en quatre quadrants, al quadrant inferior esquerre hi podem trobar estats relativament centralitzats, com Grècia, amb baixos nivells de despesa i de fiscalitat subestatal; al quadrant superior dret, hi trobem estats descentralitzats, com Canadà, on els nivells de despesa són relativament elevats, però també ho és la capacitat de generar impostos propis. Al quadrant inferior dret no hi trobem cap país, atenent que un sistema on la fiscalitat estigui descentralitzada i la despesa centralitzada només generaria incoherències i disfuncions. Els únics estats

incoherents són aquells que descentralitzen la despesa mentre mantenen una fiscalitat centralitzada. Aquesta «incoherència» es una característica que defineix el model de federalisme fiscal de l'Estat espanyol.

La «constitució fiscal» de l'Estat espanyol des d'una perspectiva comparada

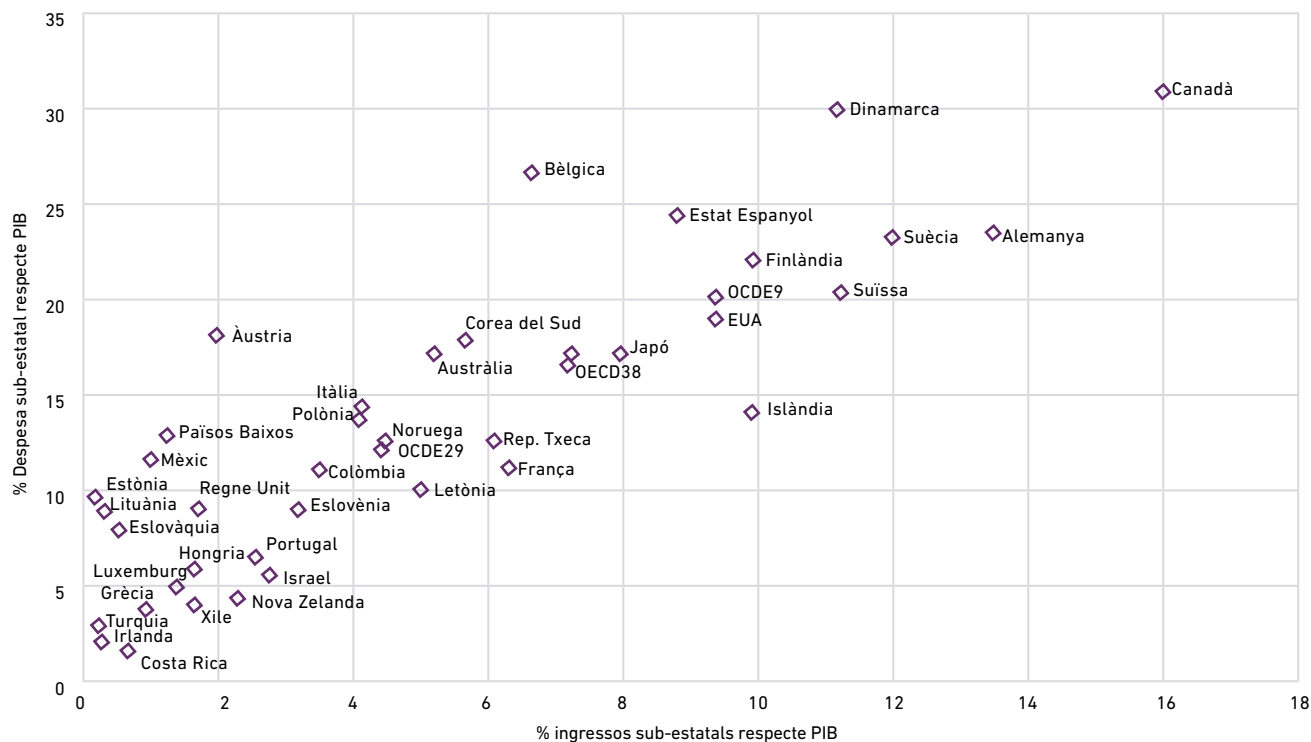
Per analitzar de forma complerta la diversitat dels models federals, l'OCDE ha analitzat quinze estats descentralitzats de l'organització —Alemanya, Austràlia, Argentina, Àustria, Bèlgica, Brasil, Canadà, Estat espanyol, EUA, Índia, Itàlia, Mèxic, Rússia, Sud-àfrica i Suïssa—, tot identificant cinc dimensions clau en la configuració dels diferents models:⁴

- Autonomia: la capacitat dels ens subestats per impulsar la seva pròpia política fiscal, la capacitat d'endeutar-se i una política presupostaria pròpia.
- Responsabilitat: fins a quin punt assumeixen les conseqüències d'aquesta autonomia.

4 OCDE, «Fiscal Constitutions».

Gràfic 1

Relació entre descentralització de despesa i descentralització fiscal



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'OCDE Fiscal Decentralisation Database.

- Codeterminació: la incidència dels ens subestatal en la política fiscal a nivell estatal.
- Regles pressupostàries: els límits a la capacitat de decisió a l'hora

de decidir sobre fiscalitat, a tots els nivells del govern.

- Estabilitat: la dificultat per canviar les normes que afecten la política fiscal.

A l'hora d'analitzar com aquests elements interactuen entre ells, cal destacar la importància d'un aranjament constitucional equilibrat, on el nivell d'autonomia es corres-

Si ens centrem en la «constitució» fiscal de l'Estat espanyol, trobem que està caracteritzat per un baix nivell d'autonomia fiscal

pongui amb la capacitat de generar ingressos i amb la responsabilitat dels òrgans subestats per assumir les conseqüències de la seva gestió fiscal.

Si ens centrem en la «constitució fiscal» de l'Estat espanyol, trobem que està caracteritzat per un baix nivell d'autonomia fiscal; per un nivell mitjà de responsabilitat fiscal, segurament pel pes de transferències que limiten l'impacte de les decisions dels governs subestats en la seva política pressupostària; per un nivell mitjà de codecisió en la política fiscal estatal i un d'elevat de fortalesa de les regles fiscals. De fet, és l'estat analitzat amb regles fiscals més rígides, que reflecteix els límits imposats per mantenir la disciplina fiscal d'ençà del 2008.

Per tal de sintetitzar aquestes «constitucions fiscals» en una sola mesura s'utilitzen dues tècniques. En primer lloc, una anàlisi de clúster que permet agrupar aquells estats amb configuracions fiscals similars. En segon lloc, una anàlisi de factors que permet resumir estadísticament la interacció entre els cinc indicadors en un d'únic, en què un valor elevat és senyal de major descentralització.

Els resultats d'aquestes dues anàlisis estan recollits al gràfic 2. S'hi veu que els clústers identificats pels autors —integrat, quasifederal i federal— es corresponen amb els valors resultants de l'anàlisi factorial.

A partir d'aquesta anàlisi es poden identificar dos grans models federals:

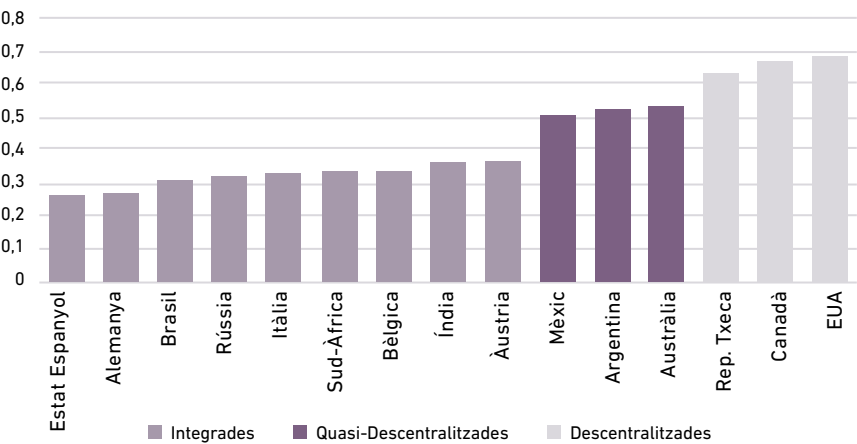
- 1. «federalisme competitiu», amb institucions fiscals altament descentralitzades, amb instituci-

ons que combinen una elevada autonomia i responsabilitat: aquí hi trobem estats com el Canadà, els EUA o Suïssa.

- 2. «federalisme integrat», que combina nivells baixos d'autonomia i responsabilitat amb estrictes regles fiscals. Aquí es troben l'Estat espanyol.

Entre les dues hi trobaríem un grup entremig de federalisme gairebé

Gràfic 2
Descentralització i constitucions fiscals



Font: Elaboració pròpia a partir de dades recollides a «Fiscal Constitutions» OCDE 2016.

Les constitucions fiscals integrades tenen el problema del desequilibri entre una despesa descentralitzada, que no va acompanyada de la necessària capacitat per generar ingressos

descentralitzat, però no tant com els integrats del clúster de «federalisme competitiu». Si els ordenem d'acord amb l'anàlisi de factors, podríem situar-hi l'Estat espanyol com el cas més representatiu de federalisme integrat, i el Canadà i els EUA a l'altre extrem, exemples representatius de federalismes descentralitzats.

Les constitucions fiscals integrades tenen el problema del desequilibri entre una despesa descentralitzada, que no va acompanyada de la necessària capacitat per generar ingressos. Aquesta manca de correspondència entre la despesa i la capacitat per generar ingressos fa que «constitucions fiscals» com la de l'Estat espanyol donin una especial preponderància a les transferències amb què es configura el model de finançament, atenent que són claus per garantir la viabilitat financera dels ens subestats.

A l'hora d'analitzar aquestes transferències hi ha dues dimensions claus.⁵ En primer lloc, si aquestes transferències s'originen entre l'estat

i els ens subestats o entre els ens subestats en si mateixos, tant si es produeix un anivellament horitzontal entre els ens subestats o vertical entre l'estat i les diferents regions amb autonomia fiscal dintre d'un mateix estat. I, en segon lloc, si les transferències apunten a la necessitat d'igualar ingressos o costos.

En aquestes dues dimensions, l'Estat espanyol és pràcticament únic a centrar les seves transferències a igualar una estimació dels costos de servei públic en què l'origen d'aquestes transferències siguin els recursos de les diferents CCAA.

El federalisme fiscal de l'Estat espanyol es configura, doncs, mitjançant una elevada descentralització de la despesa, que no va acompanyada d'una corresponent descentralització fiscal. Com a conseqüència, la despesa depèn de les transferències que, en la seva majoria, redistribueixen recursos entre regions, i no entre regions i l'Estat. Aquest fet dificulta que els gestors polítics es facin responsables de les seves decisions fiscals, així com el retiment de competències dels governs subestats davant de la ciutadania.

Per corregir-ho, només hi ha dues possibles solucions: evolucionar cap a un sistema que incrementi la responsabilitat fiscal, en què la capacitat de generar ingressos es correspongui al volum de despeses ateses, o bé involucrar cap a un sistema més centralista.

Convergència i descentralització

La solució escollida vindrà condicionada, en part, per les preferències de cadascú. Normalment, un independentista apostarà per resoldre-ho mitjançant la descentralització. I un nacionalista espanyol apostaria per la recentralització o, com a molt, continuar amb l'estatus quo amb les seves disfuncions.

La pregunta que ens fem és què hauria de fer algú que està preocupat, sobretot, per la redistribució i per garantir l'equitat entre la ciutadania del conjunt de l'Estat. Teòricament ja hem apuntat dues possibles dinàmiques: una descentralització que serveixi per a consolidar i millorar la eficiència dels recursos propis, o que acabi en una dinàmica de competència fiscal a la baixa.

⁵ OCDE, «Synthesising good practices in fiscal federalism».

No sembla que puguem dir que el model actual de finançament hagi servit per accelerar la convergència regional

Per respondre-ho, en primer lloc, és necessari analitzar si el model actual de finançament ha contribuït o no a la convergència entre els diferents ens subestats de l'Estat espanyol.

El gràfic 3 il·lustra la relació entre el percentatge de creixement del PIB per càpita entre 2008 i 2022 i l'índex de PIB per càpita del 2008 —percentatge on el PIB per càpita de l'Estat és 100. És a dir, podem observar com han crescut les comunitats autònomes en relació amb la seva posició relativa al 2008, quan va entrar en vigor l'actual model de finançament.

Si l'actual model de finançament impulsés la convergència entre les diferents comunitats autònomes de l'Estat espanyol, hi observariem una relació negativa: aquelles amb pitjor posició el 2008 serien les que més creixen. No obstant, amb l'excepció d'Extremadura i Galícia, no es dona aquest fet. Al contrari, s'intueix una relació positiva, on les comunitats autònomes més riques són també les que més han crescut. En especial, Madrid, País Basc i Navarra. La capital i les dues forals. Atenent aquestes dades, no sembla que puguem dir que el model actual de finançament

hagi servit per accelerar la convergència regional.

Tal com ja hem apuntat, la descentralització fiscal està associada amb la convergència regional. De fet, l'OCDE recomana als estats on hi ha una major capacitat de despesa envers la generació d'ingressos que aprofundeixin a donar opció als ens subestats de crear el seus propis ingressos.⁶ Segons diversos estudis, un augment de la capacitat fiscal dels ens subestats de deu punts percentuals està associat amb una reducció de la variació del PIB entre regions entre 3,6 i 4,3 punts percentuals,⁷ mentre que incrementar el desequilibri vertical augmenta les disparitats regionals entre 1,3 i 2,8 punts percentuals. És a dir, que allà on la despesa dels ens subnacionals és sufragada pels seus recursos propis, s'arriba més fàcilment a la convergència regional que no allà on la despesa està sufragada per transferències. Aquest resultat és

6 OCDE, «Evaluating fiscal equalisation: Finding the right balance».

7 BARTOLINI; STOSSBERG; BLÖCHLIGER, «Does Fiscal Decentralisation Foster Regional Convergence?».

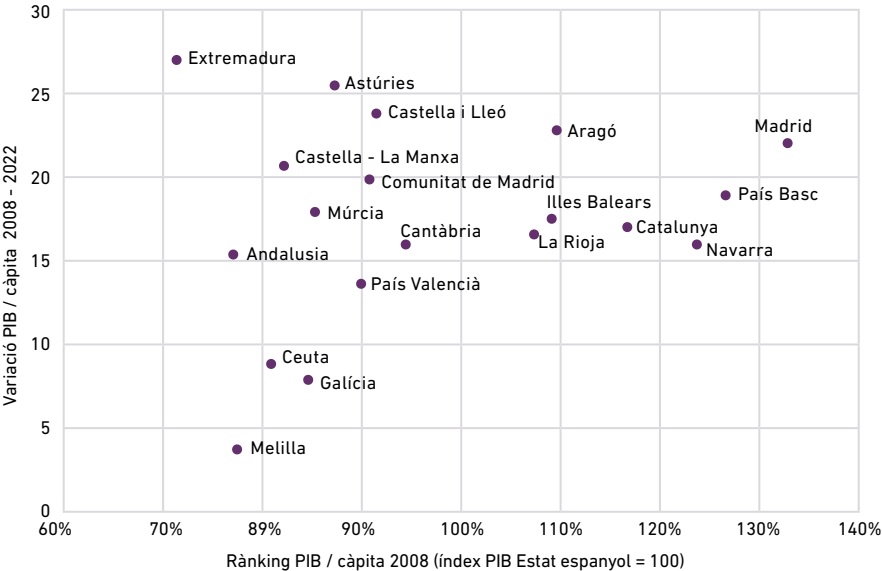
coherent amb la revisió de literatura que apunta que l'autonomia fiscal incrementa el bon funcionament dels mercats i els resultats econòmics,⁸ mentre que la dependència de transferències de l'estat empitjora funcionament de mercats i resultats econòmics. Atenent aquesta evidència, una reforma fiscal que incrementés l'autonomia i la responsabilitat fiscal de les comunitats autònomes podria impulsar la convergència econòmica entre elles.

A la pràctica: el cas de l'Estat espanyol

Més enllà de la literatura comparada, és important tenir en compte les especificitats de cada país. Tornant als dilemes del federalisme fiscal, són els engranatges específics —la qualitat institucional, el disseny concret de les transferències i la distribució de competències específiques— el que acaba fent que una descentralització acabi millorant la qualitat de les polítiques públiques, o que acabi resultant en una cursa cap al no

8 BERAMENDI, «Federalism».

Gràfic 3
Relació entre creixement del PIB per càpita (2000-2022) i rànquing de PIB per càpita al 2008



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'Instituto Nacional de Estadística. Contabilidad Regional de España. Revisión Estadística 2024.

res, caracteritzada per les rebaixes fiscals i la captura de les administracions per part d'interessos privats.

Es dona la circumstància que, dintre de l'Estat espanyol, podem contras-
tar directament dues estratègies

fiscals que reflecteixen aquests desenvolupaments. Dintre del siste-
ma de finançament de règim comú,
les dues comunitats autònomes
amb més pes econòmic són Madrid
i Catalunya. Les dues representen al
voltant del 19% del PIB de l'Estat es-

panyol i, en canvi, han seguit estratè-
gies fiscals diametralment oposades.

Des de 2014 Catalunya, ha apostat per consolidar ingressos i augmen-
tar els recursos propis. Per revisar
els tributs compartits, com l'IRPF,
en una direcció progressiva; per
consolidar els tributs cedits, com
successions, donacions o patrimoni;
i per desenvolupar nous ingressos
propis que taxin l'impacte ambiental
i social de l'activitat econòmica. El
cas de Madrid, sota els governs de la
dreta neoliberal del Partit Popular, ha
optat per una estratègia de reducció
d'impostos compartits i cedits per tal
d'atreure patrimoni i grans fortunes.
Per tant, la suma cap a la cursa al no
res que hem apuntat com a possible
conseqüència negativa de la descen-
tralització.

Sense voluntat d'exhaustivitat, el
fet que aquestes dues estratègies
coexisteixin en un mateix model ens
permet comparar com l'actual marc
en possibilita una o l'altra.

A l'hora d'analitzar l'estratègia fiscal
de la Generalitat de Catalunya partim
de l'informe «Finançament singular.
Proposta de finançament just per a

Qui pateix les insuficiències del model de finançament no són les classes benestants catalanes, sinó els segments mitjans i baixos de la distribució de la renda

Catalunya»,⁹ que detalla la manca d'autonomia financera i de responsabilitat fiscal en l'actual model de finançament. L'informe apunta com la Generalitat només te plena autonomia sobre els tributs propis, que representen un 3% dels seus. Entre tributs propis i cedits gestionats per l'Agència Tributària de Catalunya (ATC) només representen un 18% dels ingressos de la Generalitat. I tot i això, la seva autonomia sobre els tributs cedits és relativament limitada sense poder incidir en el disseny de l'impost més enllà de l'establert per la legislació bàsica estatal. De fet, podem contrastar aquest 18% amb el 36% d'ingressos tributaris que provenen d'impostos sobre els quals no es disposa de cap tipus de competència normativa —IVA i impostos especials.

Després d'una dècada de desenvolupar una fiscalitat pròpia, el pes dels tributs completament gestionats per la Generalitat és una part minúscula del conjunt dels ingressos. Fins i tot, en el cas dels tributs propis, la capacitat normativa està limitada

per una interpretació judicial que tendeix a laminar qualsevol espai de sobirania propi de la Generalitat de Catalunya. Podem posar com exemple l'actual impost sobre la generació d'energia nuclear,¹⁰ una figura que el Tribunal Constitucional va tombar fins a dos cops sobre la base d'interpretacions restrictives de preceptes d'unitat de mercat o doble imposició. També ens podríem referir a la taxa sobre els dipòsits bancaris que el Govern del PP va impedir que entrés en vigor creant la mateixa taxa a un tipus 0%, i després el Tribunal Constitucional va suspendre la figura catalana.¹¹ Aquest sistema crea incentius per a gestionar la política fiscal a partir de bonificacions i rebaixes fiscals, ja que el perill que siguin tombades judicialment sol ser molt menor.

Finalment, cal tenir en compte que l'objectiu últim de la fiscalitat no es tracta només de generar ingressos

sinó de redistribuir. Dissenyar una estructura impositiva de forma progressiva per tal que et permeti que qui pagui sigui qui més té, però també que rebi més qui més ho necessita. El fet que els ingressos siguin més dependents de transferències del govern central que no de la política fiscal de la Generalitat trenca aquest vincle. Qui pateix les insuficiències del model de finançament no són les classes benestants catalanes, sinó els segments mitjans i baixos de la distribució de la renda que tenen una major necessitat i fan un major ús dels béns subministrats pel sector públic.

L'Informe d'Economistes pel Benestar identifica clarament com la manca de finançament impacta en el benestar de la ciutadania a partir de tres variables clau:¹² PIB per càpita, l'índex de progrés social (ISP) de la Comissió Europea i els recursos per càpita rebuts. Així doncs, la riquesa generada per Catalunya, els recursos públics disponibles resultats del model de finançament i una mesura desenvolupada per la Comissió

9 GENERALITAT DE CATALUNYA, «Finançament singular. Proposta de finançament just per a Catalunya».

10 EUROPA PRESS, «El TC declara inconstitucional el impuesto catalán sobre la producción de energía nuclear».

11 3CAT, «Hisenda crea un impost a tipus zero sobre els bancs per impedir que l'apliquin les autonomies».

12 ECONOMISTES PEL BENESTAR, «Com Millorar la Qualitat de Vida dels Ciutadans de Catalunya?».

El nexa comú entre País Basc, Navarra i Madrid no és una política comuna, sinó gaudir de recursos extra ja sigui via l'efecte capital o el finançament foral

Europea per tal d'avaluar el progrés social de les diferents regions de la UE, que resumeix estadísticament diversos indicadors claus en aquest àmbit.

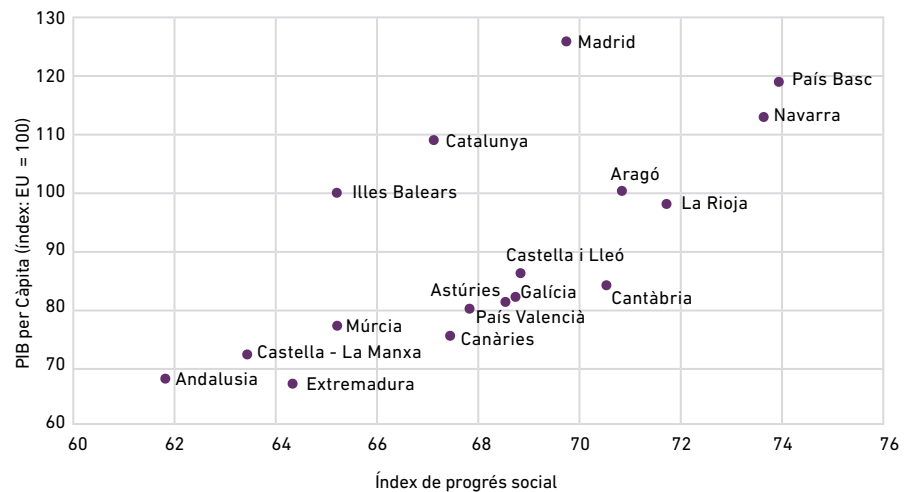
Els gràfics 4 i 5 sintetitzen la relació entre aquests tres paràmetres. D'una banda, el gràfic 4 la relació entre l'ISP i el PIB per càpita; de l'altra, el gràfic 5 entre l'ISP i els recursos públics rebuts. L'anomalia catalana consisteix que el seu progrés social està molt per sota del seu PIB per càpita.

Tal com podem observar al gràfic 4 Catalunya té un PIB per càpita relativament elevat, però això no es trasllada en progrés social. Fet que sí que passa a les comunitats amb finançament foral, com el País Basc i Navarra. Podem veure com, d'entrada, el nexa comú entre País Basc, Navarra i Madrid no és una política comuna, sinó gaudir de recursos extra, ja sigui via l'efecte capital o via el finançament foral.

El gràfic 5 aporta més llum en aquesta direcció. Si bé el progrés social de Catalunya no es correspon amb el seu PIB, sí que es

Gràfic 4

Relació entre PIB per càpita i índex de progrés social, 2020



Font: Elaboració pròpia a partir de dades recollides a Economistes pel Benestar (2021).

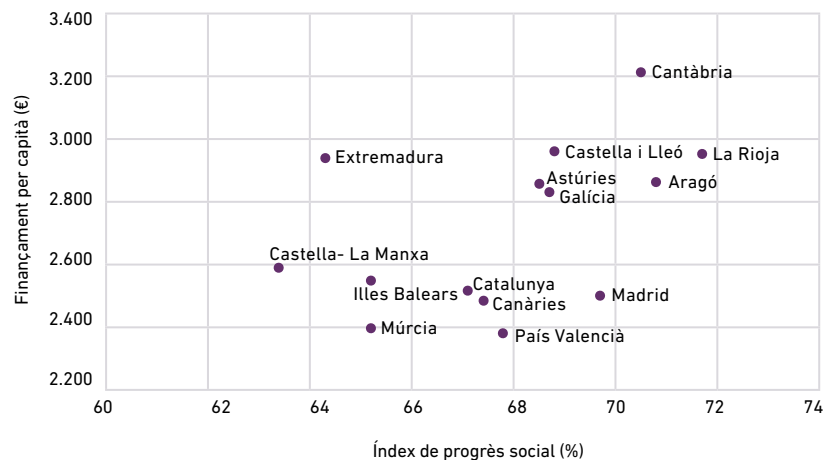
correspon amb el finançament per càpita. I és que Catalunya es la quarta comunitat pel que fa al PIB per càpita, però la catorzena en recursos públics per càpita i la catorzena en progrés social. I no és, tal com hem vist, perquè no hagi fet un esforç per desenvolupar la seva pròpia fiscalitat, sinó per les limitacions de l'actual model de finançament que impedeixen que aquest esforç repercuteixi tant com

hauria d'actuar cap al benestar de la ciutadania.

Madrid és el mirall distorsionat de l'estratègia catalana. La comunitat de Madrid ha apostat per ser una regió d'impostos baixos, mitjançant la total bonificació de patrimoni, successions i donacions i successives rebaxes en l'IRPF. Una estratègia que busca compensar la rebaixa d'impostos amb la captació de patrimonis pro-

La bonificació de l'impost de patrimoni a Madrid és el principal responsable d'atraure nous patrimonis

Gràfic 5
Relació entre finançament per càpita i índex de progrés social, 2020



Font: Elaboració pròpia a partir de dades recollides a Economistes pel Benestar (2021).

vinents d'altres comunitats autònomes.

Segons els estudis realitzats per Agrawal, Foremny i Martínez-Toledano, l'estoc de declarants de l'impost de patrimoni va augmentar en 6.000 persones entre 2011 i 2015,¹³ mentre queia en una mitjana de 375 declarants a la resta de regions de l'Estat. Una tendència que no existia en el

període previ entre 2005 i 2009 i que porta els investigadors a determinar que la bonificació de l'impost de patrimoni a Madrid és el principal responsable d'atreure nous patrimonis, cridats per unes rebaxes fiscals que afecten només el 0,5% més ric de l'Estat espanyol; mentre que la pèrdua d'ingressos que es produeix degut a aquestes rebaxes de Madrid acaba afectant el conjunt de la població, perquè atreu capitals de diverses regions que haurien tributat patrimoni i contribuït a sufragar es-

coles i hospitals a aquells territoris. Els investigadors també determinen que un aspecte clau per compensar la pèrdua d'ingressos per suprimir patrimoni a Madrid és l'increment de l'IRPF per als que canviïn el seu domicili fiscal a Madrid, que va incrementar en un 4%.

Hi ha recerques que també confirmen la relació que apuntàvem als gràfics 4 i 5,¹⁴ i és que els canvis fiscals a nivell de comunitats autònomes tenen un impacte menor en la reducció de la desigualtat que no la fiscalitat a nivell estatal. També indiquen que, a diferència del que hem vist amb patrimoni, les estratègies de rebaxes fiscals en l'àmbit de l'IRPF no tenen un impacte significatiu en la mobilitat que sigui major que la pèrdua fiscal. Aquestes dues explicacions són coherents amb els estudis que apunten que els efectes de les rebaxes fiscals de la mobilitat es concentren en aquells contribuents de renda més alta.¹⁵ Així doncs, Madrid sacrifica

14 AGRAWAL; FOREMNY, «Fiscal decentralisation and mobility: evidence from Spain's income tax system».

15 LÓPEZ LABORDA; RODRIGO SAUCO, «Movilidad de los contribuyentes de rentas altas en respuesta a las diferencias regionales en los impuestos

13 AGRAWAL; FOREMNY; MARTINEZ-TOLEDANO, «Wealth tax mobility and tax coordination».

L'actual model dificulta les coses a les comunitats autònomes que volen desenvolupar els seus propis recursos

un mínim de recaptació per atraure grans patrimonis i rendes elevades, mitjançant una fiscalitat a la baixa, atenent que només són aquests els que poden modificar la seva mobilitat sobre la base d'incentius fiscals.

A aquestes conclusions sobre l'impacte de les estratègies de dúmping fiscal de Madrid, hi hauríem d'afegir diferents recerques sobre l'impacte de l'efecte capital a Madrid.¹⁶ Els economistes catalans situen que l'actual sistema autonòmic ha apuntat un efecte de concentració, que ha fet que Madrid creixi en un 2,35% el seu pes sobre el PIB espanyol, mentre la immensa majoria d'economies al seu voltant decreixien. Un creixement econòmic directament correlacionat amb la participació de Madrid en l'estoc de capital públic que, en el mateix període, ha crescut a Madrid en un 3%. A això se li ha de sumar una altra evidència ja existent, com el dèficit d'infraestructures i la sobreexecució pressupostària sistèmica a Madrid. Així doncs, l'actual model dificulta les

coses a les comunitats autònomes que volen desenvolupar els seus propis recursos, mentre que permet que les comunitats autònomes que apostin per una estratègia de rebaixes fiscals i dúmping impositiu se'n beneficiïn. Això és especialment greu en el cas de Madrid, que es veu beneficiada per l'efecte capital d'un finançament i d'unes polítiques públiques excessivament centralistes.

Reformar el model en una direcció que augmentés la sobirania fiscal podria tenir un efecte positiu. En primer lloc, generaria a les diferents comunitats autònomes la necessitat de tenir uns recursos fiscals sòlids per a garantir-ne la despesa, i crearia desincentius a les estratègies de rebaixes fiscals i augmentaria el retiment de comptes dels ens subestats. En segon lloc, al reduir el desequilibri vertical entre les comunitats autònomes i l'Estat, hi hauria menys recursos per a unes polítiques públiques centralistes que, tal com apunten els economistes Jordi Angusto i Josep Reyner,¹⁷ estan darrere de la concentració d'activitat econòmica a la comunitat de Madrid

i actuen de coixí respecte de la seva política de rebaixes fiscals.

Conclusió: un finançament singular per garantir la justícia social

Comparativament parlant, el sistema espanyol està caracteritzat per la seva incoherència. La descentralització a l'hora de gestionar despesa és molt superior a la capacitat per decidir sobre aquesta despesa i, sobretot, a la capacitat de generar ingressos per sufragar-ho.

En aquesta tessitura es fa necessari replantejar el model de finançament. La proposta de finançament singular de 2024 i l'acord d'investidura entre ERC i el PSC apunta a un model similar al que contenia l'Estatut aprovat pel Parlament de Catalunya el 2005, que va ser retallat pel pacte Mas-Zapatero, i que es basava a garantir que Catalunya recaptés tots els impostos.

Un model que, si s'estengués al conjunt de les comunitats autònomes, reformaria el finançament en la direcció recomanada per institucions com l'OCDE. El perill principal seria

personales».

16 ANGUSTO; REYNER, «Evolució de les CC.AA. 1975-2019, Una Història d'èxit? Resposta a l'informe del Consejo General de Economistas i la Cámara de Comercio de España».

17 Ibidem.

La possibilitat d'un finançament singular per a Catalunya és una oportunitat per construir un model més just i equitatiu

una «cursa cap al no res» en la qual es competís a abaixar impostos per a atraure grans capitals. No obstant, a nivell comparat s'ha trobat que la descentralització fiscal tendeix a consolidar recursos i augmentar l'equitat entre regions.

Mentre que l'actual sistema de finançament dificulta les estratègies fiscals basades a consolidar i generar recursos, alhora ha suposat un obstacle perquè el major esforç fiscal de Catalunya es tradueixi en major benestar per a la seva ciutadania, però cap pel funcionament del model regressiu de Madrid, amb rebaixes fiscals que perjudiquen el conjunt de la despesa pública i beneficien els patrimonis més grans i les rendes més elevades.

En aquest context, la possibilitat d'un finançament singular per a Catalunya és una oportunitat per a construir un model més just i equitatiu. Tal com apunta Josep Maria Jové —un dels principals negociadors de l'acord de finançament singular entre ERC i el PSC—¹⁸ al dossier de

finançament de la revista *Alternativas Económicas*, no aprofitar l'oportunitat del finançament singular significa continuar carregant els privilegis fiscals de les elits de l'Estat a les esquenes dels treballadors i treballadores de Catalunya. ■

18 JOVÉ I LLADÓ, «Una financiación singular para garantizar la justicia social».

■ Bibliografia

3CAT. «Hisenda crea un impost a tipus zero sobre els bancs per impedir que l'apliquin les autonomies» [en línia]. A *3cat*, de 30 de novembre del 2012. Disponible a: <www.3cat.cat>.

AGRAWAL, David R; FOREMNY, Dirk. «Fiscal Decentralisation and Mobility: Evidence from Spain's Income Tax System» [en línia]. A *ifo DICE Report*, vol. 16 (2/2018), p. 38-44, 2018. Disponible a: <www.econstor.eu>.

AGRAWAL, David R; FOREMNY, Dirk; MARTINEZ-TOLEDANO, Clara. «Wealth Tax Mobility and Tax Coordination». A *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 17, núm.1, p. 402-430, 2025.

ANGUSTO, Jordi; REYNER, Josep. «Evolució de les CC.AA. 1975-2019, Una Història d'èxit? Resposta a l'informe del Consejo General de Economistas i la Cámara de Comercio de España» [en línia]. A *Comissió d'Economia Catalana. Col·legi d'Economistes de Catalunya*, 2021. Disponible a: <www.coleconomistes.cat>.

BARTOLINI, David; STOSSBERG, Sibylle; BLÖCHLIGER, Hansjörg. «Fiscal Decentralisation and Regional Disparities». A *OCDE Economics Department Working Papers*, núm.1330, 2016 (1).

BARTOLINI, David; STOSSBERG, Sibylle; BLÖCHLIGER, Hansjörg. «Does Fiscal Decentralisation Foster Regional Convergence?». A *OCDE Economic Policy Papers*, núm.17, 2016 (2).

BERAMENDI, Pablo. «Federalism». A *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, p. 752-781, 2018.

ECONOMISTES PEL BENESTAR. «Com Millorar la Qualitat de Vida dels Ciutadans de Catalunya?». 2021.

ECONOMISTES PEL BENESTAR. «Manifest». 2021.

EUROPA PRESS. «El TC declara inconstitucional el impuesto catalán sobre la producción de energía nuclear» [en línia]. A *Europa Press*, 26 d'abril del 2016. Disponible a: <www.europapress.es>.

GENERALITAT DE CATALUNYA. «Finançament singular. Proposta de finançament just per a Catalunya» [en línia]. Disponible a: <www.govern.cat>.

OCDE. «A bird's eye view of fiscal decentralisation» [en línia]. A *Fiscal Federalism.2016. Making Decentralisation Work*, OCDE 2021. Disponible a: <www.oecd.org>.

OCDE. «Fiscal Constitutions» [en línia]. A *Fiscal Federalism. 2016. Making Decentralisation Work*, OCDE 2016. Disponible a: <www.oecd.org>.

OCDE. «Synthesising good practices in fiscal federalism» [en línia]. A *Fiscal Federalism.2022. Making Decentralisation Work*, OCDE 2022. Disponible a: <www.oecd.org>.

OCDE. «Evaluating fiscal equalisation: Finding the right balance» [en línia]. A *Fiscal Federalism. 2022. Making Decentralisation Work*, OCDE 2022. Disponible a: <www.oecd.org>.

JOVÉ I LLADÓ, Josep M^a. «Una financiación singular para garantizar la justicia social».

A *Alternativas Económicas*, núm.129, p.44-45, 2024.

LÓPEZ LABORDA, Julio; RODRIGO SAUCO, Fernando. «Movilidad de los contribuyentes de rentas altas en respuesta a las diferencias regionales en los impuestos personales» [en línia]. A *Estudios sobre la Economía Española – 2017/18*. Fedea, 2017. Disponible a: <www.documentos.fedea.net>.