

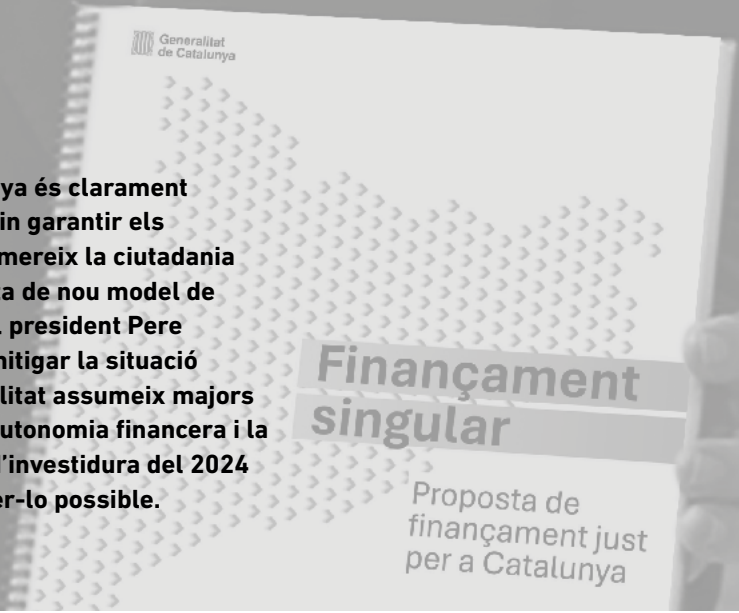
connexions



El model de finançament singular per a Catalunya

vista prèvia >

El model de finançament de Catalunya és clarament insuficient i provoca que no es puguin garantir els serveis públics amb la qualitat que mereix la ciutadania per l'esforç fiscal que fa. La proposta de nou model de finançament singular impulsada pel president Pere Aragonès el març del 2024 pretén mitigar la situació amb un nou model en què la Generalitat assumeix majors quotes d'autogovern, basades en l'autonomia financera i la responsabilitat fiscal. Amb l'acord d'investidura del 2024 es posen les primeres pedres per fer-lo possible.

The image shows the cover of a report titled 'Finançament singular' (Singular Financing). The cover is white with a pattern of small grey arrows pointing right. At the top left, it says 'Generalitat de Catalunya'. The title 'Finançament singular' is in large, bold, grey letters. Below the title, it says 'Proposta de finançament just per a Catalunya'.

Finançament singular

Proposta de
finançament just
per a Catalunya

Marta Espasa

Professora titular d'Hisenda Pública a la UB i membre de l'Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

mespasa@ub.edu



El mes d'agost del 2024, el PSC i ERC van subscriure l'Acord per a la inversió del president Salvador Illa, en el qual es preveu, com a element central, la proposta d'un nou model de finançament singular per a Catalunya.

L'objectiu principal d'aquest acord és reformar l'actual sistema de finançament de la Generalitat de Catalunya, que ha evidenciat ser manifestament insuficient per garantir la cobertura de les competències assumides. Aquesta insuficiència ha limitat de manera greu tant la capacitat de la Generalitat per assegurar la prestació adequada dels serveis bàsics de l'estat del benestar, com l'impuls de polítiques que afavoreixin el creixement econòmic.

El progressiu desajust entre els recursos generats a Catalunya i els efectivament percebuts a través del sistema vigent posa de manifest la necessitat urgent d'una reforma estructural, especialment si es té en compte que l'actual model es troba caducat des del 2014.¹

1 Segons la Llei 22/2009, el sistema de finançament autonòmic ha de ser objecte d'una avaluació cada cinc anys amb l'objectiu de valorar-ne el funcionament i proposar, si escau, modificacions. Aquesta avaluació s'havia de fer el 2014 i fins al moment no

En aquest context, esdevé imprescindible transformar el model, passant d'un model basat en la despesa —en què l'Estat és qui regula, gestiona i recapta els principals tributs, i posteriorment atribueix els recursos a cada comunitat segons l'estimació de les seves necessitats de despesa— a un model basat en els ingressos; que garanteixi la màxima autonomia financera per a Catalunya, mitjançant la cessió d'una substancial capacitat normativa, i plena capacitat de gestió i recaptació sobre el conjunt dels impostos generats en el seu territori.

Fonaments teòrics: federalisme fiscal de segona generació

La proposta d'un nou model de finançament singular per a Catalunya es fonamenta en els darrers avenços de la teoria econòmica del federalisme fiscal,² i especialment en les anomenades teories de segona generació.³

s'ha dut a terme.

2 ESPASA, «La financiación autonómica: una historia interminable».

3 OATES, «Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism»; WEINGAST, «Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal

Aquest corrent teòric posa l'accent en la necessitat que en el disseny dels sistemes de finançament subcentrals es prioritzï l'autonomia i la responsabilitat fiscal —amb la seva corresponent assumpció de risc unilateral—, la transparència i la visibilitat dels ingressos.

En aquest marc teòric, un sistema de finançament òptim ha de complir els principis següents:

a) Autonomia i responsabilitat fiscal

La descentralització fiscal no es pot entendre únicament com el traspàs de competències de despesa, sinó que ha d'anar acompanyada d'una capacitat real dels governs subcentrals per decidir i gestionar els recursos necessaris per finançar les seves polítiques. No existeix una veritable descentralització de la despesa si no va acompanyada d'una veritable descentralització dels ingressos. Només així s'afavoreix la corresponsabilitat fiscal, la supervisió ciutadana i la disciplina pressupostària.

L'autonomia financera es concreta, principalment, en l'àmbit tributari

incentives».

Pel que fa a l'àmbit impositiu, cal tenir en compte que la sobirania fiscal resideix en l'Estat, que ha anat transferint progressivament competències cap a les comunitats autònomes

i inclou tres grans dimensions:

1) capacitat normativa per legislar sobre els elements fonamentals dels tributs —tipus impositius, deduccions, bonificacions, exempcions...; 2) capacitat de gestió i administració tributària, que inclou la capacitat de definir l'organització administrativa i les polítiques d'assistència als contribuents, de comprovació i inspecció, entre d'altres; i 3) disposició de la recaptació efectiva dels impostos suportats per la ciutadania.

b) Equitat vertical o suficiència financera

D'acord amb aquest principi, el sistema de finançament ha de proporcionar els recursos adequats per fer front a les competències de despesa assumides. En un sector públic descentralitzat poden sorgir problemes de desequilibris verticals, que tenen lloc quan existeix un desequilibri entre les necessitats de despesa agregades del conjunt de les unitats d'un nivell subcentral de govern i la seva capacitat fiscal agregada —capacitat per generar ingressos tributaris. Aquests desequilibris es produeixen com a conseqüència d'una manca de correspondència entre la distribució vertical de competències —i, per

tant, de necessitats de despesa— i la distribució vertical d'ingressos tributaris entre nivells de govern, la qual cosa comporta una clara insuficiència financera dels governs subcentrals.

Els desequilibris fiscals verticals poden derivar de diversos factors: en primer lloc, de la manca de potestat tributària dels àmbits subcentrals; en segon lloc, de la limitada capacitat recaptatòria d'aquests governs; i, finalment, de les variacions en el grau de responsabilitats de despesa que els són atribuïdes. Aquest principi requereix, segons les noves teories del federalisme fiscal, que els governs subcentrals es financin a través d'impostos generats en el seu territori i que s'evitin les transferències, especialment en els territoris de major capacitat econòmica, com és el cas de Catalunya.⁴

c) Equitat horitzontal o solidaritat interterritorial

Un sistema de finançament és considerat equitatiu interterritorialment si permet que totes les unitats d'un

mateix nivell de govern puguin oferir un nivell similar de serveis públics amb un esforç fiscal també similar per part de la ciutadania. Atès que les comunitats autònomes pobres tenen una capacitat fiscal inferior, amb el mateix esforç fiscal obtenen menys recursos per càpita que les comunitats riques. Per corregir aquesta desigualtat i garantir la solidaritat, s'utilitzen les anomenades «subvencions d'anivellament», que transfereixen recursos als territoris amb menys capacitat fins a situar-los prop de la mitjana estatal. Aquest anivellament pot ser total —igualtat completa en la cobertura de les necessitats de despesa— o parcial —es redueixen, però no s'eliminen, les diferències fiscals entre territoris. També pot ser un anivellament entre comunitats o pot ser el govern central qui anivelli.

d) Transparència i coordinació

Un sistema de finançament subcentral hauria de complir també amb els principis de transparència i coordinació. La transparència permet a la ciutadania conèixer els impostos que paguen a cada administració i el grau de redistribució, cosa essencial per jutjar democràticament l'acció de

⁴ WEINGAST, «Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives».

Els impostos cedits parcialment inclouen tributs com l'impost sobre la renda de les persones físiques (IRPF), l'impost sobre el valor afegit (IVA) i els impostos especials

govern. La coordinació, per la seva banda, és clau quan diverses administracions intervenen en un mateix territori, especialment en matèria fiscal, per garantir coherència i eficiència en la gestió.

Funcionament de l'actual model de finançament

L'actual sistema de finançament autonòmic, vigent des del 2009, es fonamenta en dos pilars principals: els impostos i les transferències. Pel que fa a l'àmbit impositiu, cal tenir en compte que la sobirania fiscal resideix en l'Estat, que ha anat transferint progressivament competències cap a les comunitats autònomes. En aquest context, les comunitats obtenen ingressos de dos gran tipus d'impostos: els cedits totalment i els cedits parcialment. Els cedits totalment són aquells en què les comunitats autònomes perceben el 100% de la recaptació i disposen d'una capacitat normativa limitada. En alguns casos, aquests tributs són gestionats directament per les comunitats autònomes, mentre que d'altres els continua administrant l'Agència Estatal d'Administració

Tributària (AEAT). Els més importants són l'impost sobre el patrimoni, l'impost sobre successions i donacions o l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats.

Els impostos cedits parcialment inclouen tributs com l'impost sobre la renda de les persones físiques (IRPF), l'impost sobre el valor afegit (IVA) i els impostos especials. En aquests casos, les comunitats reben només un percentatge de la recaptació total. En relació amb l'IRPF, el model de finançament atorga a les comunitats una certa capacitat normativa, que els permet regular la tarifa autonòmica, el mínim personal i familiar i determinades deduccions fiscals. Aquests tributs són gestionats per l'AEAT, que s'encarrega de transferir a les comunitats la part dels ingressos que els correspon mitjançant una liquidació definitiva que s'efectua dos anys després de l'exercici fiscal corresponent.

Tanmateix, cal remarcar que les comunitats no disposen íntegrament del rendiment fiscal generat per aquests impostos. Només retenen el 25% dels ingressos, mentre que

el 75% restant, conjuntament amb altres recursos addicionals aportats per l'Estat, finança el Fons de garantia dels serveis públics fonamentals, tal com s'explica en l'apartat següent.

Quant a les transferències, el model preveu quatre fons:

- Fons de garantia dels serveis públics fonamentals: es tracta d'una subvenció d'anivellament amb l'objectiu que totes les comunitats autònomes puguin oferir un nivell similar dels serveis essencials de l'estat del benestar —educació, sanitat i serveis socials— fent un esforç fiscal similar.
- Fons de suficiència global: és un fons que garanteix que cap comunitat autònoma perdi recursos amb el procés d'anivellament anterior i que totes experimentin un guany amb el nou model. En aquest sentit, aquest fons preserva l' statu quo existent en el moment de la implantació del sistema.
- Fons de competitivitat: és un fons que redueix els desequilibris de

És imprescindible que l'Estat atorgui a les comunitats autònomes els recursos necessaris per fer front a les seves responsabilitats

finançament entre comunitats autònomes, compensant aquelles que tenen un finançament inferior a la mitjana o que reben menys del que la seva capacitat fiscal permetria.

- Fons de cooperació: Promou el desenvolupament i la convergència regional. Està destinat a comunitats amb PIB per càpita baix, baixa densitat de població o escàs creixement demogràfic en comparació amb la mitjana de les comunitats de règim comú.

Deficiències de l'actual sistema de finançament

Tot i que l'actual sistema de finançament va suposar una millora formal respecte del model anterior, la seva aplicació ha comportat greus disfuncions, entre les quals destaquen la manca d'autonomia i de responsabilitat fiscal, la persistència de desequilibris verticals i horitzontals i un elevat grau de complexitat i d'opacitat.⁵

5 GENERALITAT DE CATALUNYA, «Finançament singular, proposta de finançament just per a Catalunya».

Aquestes deficiències estructurals han afectat especialment Catalunya, i li han generat un problema de finançament insuficient crònic que ha repercutit en el finançament dels serveis públics traspassats a la Generalitat, malgrat que la ciutadania contribueixi amb els impostos per cobrir suficientment el cost d'aquests serveis.

a) Desequilibri vertical

L'assignació de competències en matèria de polítiques de despesa entre els diferents nivells de govern ha d'anar necessàriament acompanyada d'un finançament suficient i estable que permeti exercir amb garanties les funcions assumides. En aquest sentit, és imprescindible que l'Estat atorgui a les comunitats autònomes els recursos necessaris per fer front a les seves responsabilitats, especialment quan es troben associades a serveis essencials de l'estat del benestar. Quan aquesta correspondència entre competències i recursos no es compleix, es produeix un desequilibri vertical.

Aquest és precisament el cas del sistema espanyol. Tot i que el 2009 es va pactar una determinada distribució de recursos entre l'Estat i les comunitats

autònomes, l'evolució posterior ha estat clarament asimètrica. Concretament, entre el 2012 i el 2022 els ingressos disponibles de l'Administració General de l'Estat han experimentat un increment del 89%, mentre que els ingressos de les comunitats autònomes només han crescut un 40% en el mateix període.⁶

Aquesta asimetria esdevé especialment preocupant si es considera que les comunitats són responsables de finançar àmbits amb una forta pressió estructural de la despesa, com la sanitat, l'educació i els serveis socials. Aquestes àrees es veuen afectades per dinàmiques de cost creixent, derivades de factors com l'envelliment de la població, l'augment de la dependència o els efectes de la immigració, que incrementen de manera exponencial les necessitats de despesa.

b) Desequilibri horitzontal

El procés redistributiu inherent a l'actual model de finançament genera una redistribució de recursos entre comunitats autònomes que resulta profundament desequilibrada

6 Ibídem.

i que perjudica de manera especialment significativa Catalunya. Tal com s'ha exposat anteriorment, en el sistema aplicable a les comunitats de règim comú, un cop determinat el conjunt d'ingressos impositius assignats a cada comunitat —és a dir, la denominada «cistella impositiva»—, el 75% d'aquests recursos, juntament amb una aportació addicional per part de l'Estat, es redistribueixen mitjançant quatre fons diferents, esmentats anteriorment.

Aquest mecanisme de redistribució comporta una alteració substancial dels ingressos finals disponibles per a cada comunitat, que no es basa en criteris estrictament objectius ni transparents, i que en molts casos pot ser considerada arbitrària. En el cas de Catalunya, les conseqüències són especialment greus: d'un total de quinze territoris, tot i ser el tercer que genera més recursos per habitant, després de l'aplicació del model esdevé el desè en termes de recursos disponibles per habitant, i el catorzè si s'ajusten les dades en funció del cost de la vida⁷.

Aquesta pèrdua relativa de recursos suposa un incompliment flagrant del principi d'ordinalitat, segons el qual l'ordre de les comunitats en funció de la seva capacitat fiscal hauria de mantenir-se després de la redistribució.

c) Manca d'autonomia financera i de responsabilitat fiscal

En l'actual model de finançament autonòmic, encara que els ingressos impositius tenen un pes rellevant sobre el total dels recursos de les comunitats autònomes, això no significa que tinguin un grau alt d'autonomia tributària, ja que disposen de poca capacitat sobre la normativa tributària i encara menys capacitat de gestió i recaptació. Segons dades del pressupost de la Generalitat per al 2023, el 36% dels ingressos tributaris provenen d'impostos sobre els quals no es disposa de cap tipus de competència normativa. I la capacitat per incidir sobre el 64% restant d'ingressos tributaris és molt limitada.

Des de l'òptica de la capacitat de gestió, les competències són encara més minses. Catalunya només

disposa de capacitat de gestió sobre el 18% dels seus ingressos impositius.

Comparativa internacional

Hi ha diverses anàlisis comparatives de sistemes de finançament. Si mirem l'estructura dels quatre principals estats federals de referència,⁸ —Canadà, EUA, Alemanya i Suïssa—, tots ells amb un nivell de competències subcentrals equiparable al de la Generalitat de Catalunya, es posa de manifest que, tot i la diversitat de models de descentralització fiscal, s'observen una sèrie de trets comuns en el funcionament dels governs intermedis:

- Tots els governs intermedis, excepte els *länder*, tenen un poder fiscal ampli per regular els principals impostos d'un sistema fiscal. Així, en aquests països, existeix un impost sobre la renda personal federal i un impost sobre la renda personal del nivell intermedi; passa el mateix amb l'impost sobre

⁷ GENERALITAT DE CATALUNYA, «Finançament singular, proposta de finançament just per a Catalunya».

⁸ BOSCH; VILALTA, *Models de finançament. Una immersió ràpida*.

La proposta de finançament singular constata que, per superar les deficiències que han comportat els diversos models de finançament autòmic, cal canviar el model

- societats i els impostos generals i específics sobre el consum.
- Tots els governs intermedis gestionen i recapten els seus impostos. En concret, l'impost sobre la renda de les persones físiques, l'impost sobre societats i els impostos generals sobre el consum i, en alguns casos, com a Alemanya i Suïssa, els governs intermedis també gestionen els impostos federals. Només en el cas de Canadà, algunes províncies han delegat aquesta competència a la federació en relació amb alguns impostos provincials.
 - Tots els governs intermedis, excepte en el cas d'Alemanya, disposen del 100% del rendiment dels seus impostos generats en el seu territori.
 - Absència d'anivellament horitzontal entre governs subcentrals: en cap dels quatre casos analitzats no existeixen mecanismes d'anivellament entre governs intermedis. És, en algun cas, el govern federal qui assumeix la funció redistributiva compensant els territoris amb

menor capacitat fiscal. En tots els casos es respecta el principi d'ordinalitat, de manera que cap territori veu alterada la seva posició relativa en el rànquing de recursos disponibles després de la redistribució.

Proposta del model de finançament singular

La proposta de model de finançament singular acordat entre el PSC i ERC constata que, per superar totes les deficiències que han comportat els diversos models de finançament autòmic, cal canviar el model per un de basat en un nou paradigma que es caracteritzi per la singularitat i la bilateralitat, amb un increment substancial de la capacitat normativa i de la capacitat de gestió i recaptació que garanteixi la suficiència financera i la sobirania fiscal de la Generalitat. El model s'inspira en la proposta d'Estatut d'Autonomia aprovada pel Parlament de Catalunya al 30 de setembre del 2005.

Com es deia en l'informe elaborat per la Generalitat al 2004, la demanda d'un finançament singular

no neix del buit, sinó que enllaça amb antecedents històrics que reflecteixen que Catalunya, en diferents moments de la seva història, ha gaudit d'un règim d'hisenda pública propi. Però, a més, aquesta singularitat, reconeguda per la pròpia Constitució al considerar Catalunya no com una regió sinó com una nacionalitat, es manifesta, entre d'altres aspectes, en una profunda i intensa voluntat d'autogovern. I una peça clau de l'autogovern és el finançament.

El segon element que defineix el model proposat és la relació de bilateralitat Estat-Generalitat. El model acordat entre el PSC i ERC no nega la participació en òrgans multilaterals quan la naturalesa o l'àmbit dels acords així ho exigeixin; però resulta obvi que, si el model és específic per a Catalunya, les negociacions i acords s'han de dur a terme amb l'Estat a través dels mecanismes que es disposi, com és l'actual Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat, atès que és l'òrgan bilateral de relació entre ambdós governs en l'àmbit del finançament autòmic.

Pel que fa al contingut del model de finançament singular, s'estableixen els punts següents:

1. Que sigui la Generalitat la que gestioni, recapti, liquidi i inspeccioni tots els impostos suportats a Catalunya i augmenti substancialment la capacitat normativa en coordinació amb l'Estat i la Unió Europea.
2. L'aportació catalana a les finances de l'Estat integra l'aportació pel cost dels serveis que l'Estat presta a Catalunya i l'aportació a la solidaritat: l'aportació de les despeses de l'Estat s'establirà a través d'un percentatge de participació en els tributs; i l'aportació a la solidaritat ha de ser explícita i s'ha de reflectir de manera transparent. La Generalitat ha de contribuir a la solidaritat amb les altres comunitats autònomes a fi que els serveis prestats pels diferents governs autonòmics a la seva ciutadania puguin assolir nivells similars, sempre que duguin a terme un esforç fiscal també similar. Aquesta solidaritat ha d'estar limitada pel principi d'ordinalitat.

Pel que fa a l'ampliació de la capacitat normativa de la Generalitat, la

proposta estableix que aquesta s'ha de produir de manera substancial i en coordinació amb l'Estat i amb la UE. Aquesta previsió és coherent amb el marc jurídic vigent, ja que determinats tributs, com l'IVA i els impostos especials, estan harmonitzats a escala europea, i la legislació comunitària no permet la introducció de diferències normatives dins d'un mateix Estat membre.

Quant a l'impost sobre societats, existeix un cert marge d'actuació, tot i que també condicionat pels processos d'harmonització fiscal impulsats per la UE. En aquest cas, caldrà estudiar amb detall quines modificacions serien viables i desitjables, especialment amb l'objectiu d'adequar aquest impost a l'estructura empresarial catalana, caracteritzada majoritàriament per la presència de petites i mitjanes empreses.

On la Generalitat disposarà de més capacitat d'intervenció normativa és en l'IRPF. En aquest àmbit, caldrà aprofundir en l'ampliació del poder normatiu sobre el màxim nombre possible d'elements tributaris —tarifes, deduccions, mínims personals

i familiars... — per tal d'adaptar l'impost a les prioritats socials i econòmiques de Catalunya.

És evident que qualsevol ampliació de la capacitat normativa haurà de ser exercida en coordinació amb l'Estat, com estableix el text de la proposta i com exigeix el principi de coherència del sistema fiscal espanyol en el marc de la UE.

Pel que fa a la gestió, recaptació, liquidació i inspecció dels tributs suportats a Catalunya, es preveu que aquestes funcions siguin assumides progressivament per la Generalitat mitjançant l'Agència Tributària de Catalunya (ATC). Aquesta mesura representa un canvi operatiu significatiu, però perfectament viable, com ho demostra l'experiència acumulada en altres traspassos competencials de gran complexitat, com ara la sanitat, l'educació, els serveis socials, el sistema penitenciari o el cos dels Mossos d'Esquadra.

El traspàs es duria a terme de manera gradual, iniciant-se per l'IRPF, i aniria acompanyat de la transferència dels mitjans humans, materials i tecnològics actualment adscrits

A diferència del model vigent, en què el mecanisme redistributiu és altament opac i complex, la nova aportació serà traçable

a l'Agència Estatal d'Administració Tributària (AEAT), garantint així la continuïtat i eficàcia del servei.

Un altre punt de la proposta acordada és el que estableix que hi haurà una aportació catalana a les finances de l'Estat pel cost dels serveis que l'Estat presta a Catalunya i que s'establirà a través d'un percentatge de participació en els tributs. El procediment previst implica, en primer lloc, identificar els serveis que l'Estat presta a Catalunya, quantificar la despesa que comporten i, sobre aquesta base, aplicar un percentatge d'imputació per determinar la quantia de l'aportació. Un cop acordada la quantia, aquesta es concretarà en forma de percentatges de participació de l'Estat en els ingressos impositius recaptats per la Generalitat.

Finalment, es preveu que Catalunya haurà de fer una aportació a la solidaritat interterritorial, la qual ha de ser explícita i transparent. L'objectiu és que la Generalitat contribueixi al finançament de les altres comunitats autònomes per tal que aquestes puguin assolir nivells similars de prestació de serveis públics, sempre que duguin a terme un esforç fiscal

també equivalent. Aquesta aportació a la solidaritat haurà de respectar estrictament el principi d'ordinalitat. És a dir, a diferència del model vigent, en què el mecanisme redistributiu és altament opac i complex, articulat a través de quatre fons diferenciats, la nova aportació serà traçable i objectivament quantificada. Cal remarcar que aquesta aportació no té com a finalitat el desenvolupament regional —objectiu que correspon a altres instruments, com el fons de compensació interterritorial—, sinó exclusivament garantir la igualtat en la provisió de serveis públics fonamentals entre comunitats amb diferents capacitats fiscals.

Així mateix, el límit de la solidaritat serà el manteniment de la posició relativa de Catalunya en termes de recursos per habitant, és a dir, s'ha de complir el principi d'ordinalitat.

En definitiva, es tracta d'un model pel qual la Generalitat assumeix unes majors quotes d'autogovern, basades en l'autonomia financera i la responsabilitat fiscal d'acord amb les teories més avançades del federalisme fiscal i en l'experiència dels països federals de referència. ■

■ Bibliografia

BOSCH, Núria; VILALTA, Maite. *Models de finançament. Una immersió ràpida*. Barcelona: Tibidabo Edicions, 2023.

ESPASA, Marta. «La financiación autonómica: una historia interminable». A *MQiTE Working paper series*, WP1502, Universitat d'Alacant, 2015.

GENERALITAT DE CATALUNYA. «Finançament singular, proposta de finançament just per a Catalunya» [en línia]. 2024. Disponible a: <www.economia.gencat.cat>.

OATES, Wallace E. «Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism». A *International Tax and Public Finance*, vol. 12, núm. 4, p. 349–373, 2005.

WEINGAST, Barry R. «Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives». A *Journal of Urban Economics*, vol. 65, núm. 3, p. 279–293, 2009.