

El modelo de financiación del Estatuto de Cataluña

Un buen modelo que responde a las aspiraciones de Cataluña

1. El modelo acordado es un buen modelo. En sus aspectos fundamentales responde a los contenidos básicos aprobados por el Parlament de Catalunya. Pero el modelo es fruto del pacto entre el proyecto de Estatuto aprobado por el Parlament y la contra-propuesta del gobierno del Estado y del PSOE y ha hecho falta encontrar puntos intermedios aceptables para todos.

2. El modelo acordado pactado supone cambios muy importantes en aspectos substanciales:

- Aumentar la autonomía tributaria de la Generalitat
- Hacer más justos y transparentes los mecanismos de solidaridad
- Introducir mecanismos que no desincentiven el mayor esfuerzo fiscal
- Mejorar los recursos de la Generalitat
- Incrementar las inversiones que el Estado realiza en Cataluña

3. Es nuestro modelo

El modelo que finalmente hemos acordado es nuestro modelo. Sus contenidos básicos corresponden claramente al modelo que siempre hemos propuesto los socialistas de Catalunya y el que en el mes de abril subscribieron las tres formaciones del gobierno tripartito. Basta con comparar el que proponíamos unos y otros ahora hace un año.

Nosotros proponíamos substancialmente un modelo de características similares al que hemos aprobado: compartir el rendimiento de los impuestos del Estado entre la Generalitat y el Estado; disponer de amplias facultades en el terreno normativo, para poder decidir las características de estos impuestos; participar con un papel protagonista, a través de una Agencia Tributaria Consorciada, en la recaudación de los impuestos que pagan los ciudadanos de Cataluña; introducir mecanismos de solidaridad justos, potentes, transparentes y que no penalicen a los que pagamos más impuestos.

Otros, en cambio, defendían el concierto: reclamaban la soberanía fiscal total en Cataluña; criticaban la Agencia Tributaria Consorciada; y proponían lo que denominaban 'cuota de retorno', consistente en una aportación al Estado de un 2% del PIB en concepto de solidaridad y de otro 2% del PIB en concepto de contribución a los gastos estatales.

Ejes que definen el modelo

4. Ejes básicos de la financiación

- a) El Estatuto garantiza que los ingresos de la Generalitat procedan totalmente del rendimiento de los impuestos pagados por los ciudadanos de Cataluña. A tal efecto, se incrementa significativamente el porcentaje de estos impuestos que corresponde a la Generalitat: el del IRPF se incrementa del 33% al 50%; el del IVA, del 35% al 50%, y el de los impuestos especiales, del 40% al 58%. Por otra parte, la participación es del 100% en los siguientes impuestos: sucesiones y donaciones, patrimonio, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, juegos de azar, ventas minoristas de determinados hidrocarburos, transporte, y electricidad.
- b) El Estatuto establece que la Generalitat tiene capacidad normativa sobre los impuestos estatales en los que participa, de acuerdo con las competencias del Estado y de la Unión Europea. El Estatuto precisa, además, explícitamente que se incrementará la capacidad normativa actual sobre el IRPF, y se atribuirán competencias normativas sobre las operaciones efectuadas en la fase minorista del IVA y de los impuestos especiales, impuestos sobre los que actualmente la Generalitat no tiene ninguno.
- c) El Estatuto consagra el papel protagonista de la Generalitat en los impuestos que pagan los ciudadanos de Cataluña. A tal efecto, crea la Agencia Tributaria de Catalunya, que gestiona, recauda, liquida e inspecciona todos los tributos propios de la Generalitat y los tributos estatales cedidos totalmente. Por otro lado, y es especialmente importante, el Estatuto establece el compromiso de crear, en un plazo de dos años, un consorcio en qué participarán de forma paritaria la agencia estatal y la catalana, para la gestión de los otros impuestos estatales recaudados en Cataluña. Asimismo, a efectos de la relación con los contribuyentes, habrá una "ventanilla única".
- d) El nuevo modelo acordado en el Estatuto establece un criterio explícito de solidaridad, similar al aplicado en los países federales. Se trata de que los servicios prestados por los diferentes gobiernos autonómicos puedan lograr un nivel similar, si realizan también un esfuerzo fiscal similar. Este principio se aplica a los servicios que constituyen el grueso del gasto autonómico: educación, sanidad y otros servicios sociales, que son los servicios esenciales del Estado del bienestar. El acuerdo no concreta en detalle la fórmula de nivelación, por el motivo de que es una cuestión multilateral. No obstante, sí que establece unas pautas básicas que han de evitar que el mecanismo de nivelación penalice a las

comunidades que, como Cataluña, hacen un esfuerzo fiscal superior a la media y que Cataluña pueda perder posiciones, en términos de renta, a consecuencia de la aplicación del mecanismo de nivelación. Así, por una parte, se dispone que el nivel de recursos de la Generalitat se determinará teniendo en cuenta su capacidad fiscal, es decir, tras actuar los mecanismos de solidaridad, su nivel de recursos ha de estar de acuerdo con su capacidad fiscal. Por otra parte, se dispone que la aplicación de los mecanismos de nivelación no ha de alterar la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las Comunidades Autónomas antes de la nivelación.

5. Otros aspectos importantes del modelo de financiación

- e) El Estatuto acaba con la supeditación actual del Estatuto a la LOFCA y sitúa las dos normas en un mismo plano. Por una parte, se establece que las relaciones de orden tributario entre el Estado y la Generalitat se regulan por la Constitución, el Estatuto y la LOFCA, citándose el Estatuto antes que la LOFCA. Por otra parte, se dispone que las normas contenidas en la LOFCA y en el Estatuto se han de interpretar armónicamente.
- f) El nuevo Estatuto combina, como en el que está vigente actualmente, elementos de bilateralidad y multilateralidad, pero refuerza claramente a los primeros. La Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat será el órgano bilateral de negociación en el ámbito autonómico entre el Estado y la Generalitat, y le corresponderá la concreción, la aplicación, la actualización y el seguimiento del sistema de financiación, así como la canalización del conjunto de relaciones fiscales y financieras de la Generalitat con el Estado. Se trata de un órgano paritario, dónde la presidencia será rotatoria entre ambas partes en turnos de un año.
- g) El modelo acordado garantiza que para un periodo de siete años las inversiones estatales en Cataluña se han de equiparar al peso relativo del PIB catalán en relación al español. Cataluña padece actualmente un déficit importante de infraestructuras por la falta de inversiones del Estado. Durante el periodo 1991-2005, la inversión estatal en Cataluña representó el 12% del total (menos del 10% sin contar el TGV), cuando la población representa el 16,5% y el PIB el 18,8%.
- h) El Estatuto establece claramente que la financiación de la Generalitat no puede resultar discriminatoria respecto a la de otras Comunidades Autónomas. Esto significa que las diferentes Comunidades Autónomas, sea cual sea su sistema de financiación, deben cumplir con el principio de nivel similar de servicios haciendo un esfuerzo fiscal similar. También se establece que la Comisión Mixta velará por el cumplimiento de este principio y que en el caso de que no se cumpliera,

propondrá los mecanismos de corrección apropiados, que se podrán aplicar gradualmente.

- i) El modelo del nuevo Estatuto refuerza la autonomía de los gobiernos locales, garantiza su suficiencia y asegura que los recursos que reciban en forma de subvenciones se distribuyan equitativamente, es decir, teniendo en cuenta la capacidad fiscal y sus necesidades de gasto. A tal efecto, el Estatuto determina claramente que cualquier atribución de responsabilidad de gasto a los gobiernos locales habrá de ir acompañada de los medios financieros apropiados. El Estatuto atribuye a la Generalitat un margen para intervenir en la distribución de las subvenciones del Estado que reciben los municipios, siempre respetando los criterios básicos establecidos por el Estado, con pleno respeto a la autonomía local y con una mayoría parlamentaria cualificada.

Un modelo de inspiración federal

6. ¿Por qué decimos que es un modelo de inspiración federal?

Está en la línea de los modelos que funcionan en los países de larga tradición federal, como por ejemplo Canadá y Alemania. En estos modelos se establecen relaciones fiscales entre las personas y sus gobiernos regionales respectivos. En todos los casos, es evidente que quien paga los impuestos son las personas, no los territorios, pero estos impuestos se pagan tanto al gobierno central como a los gobiernos regionales. Por otro lado, tiene los rasgos característicos de los modelos de los países federales:

- a. Consigue el equilibrio apropiado entre la autonomía y la igualdad. Ninguno de estos dos principios se impone al otro sino que se hacen compatibles.
- b. Hace que los ingresos de los gobiernos subcentrales (en nuestro caso la Generalitat) procedan fundamentalmente de los ingresos tributarios y no de las subvenciones.
- c. Instrumenta mecanismos de nivelación tan potentes como los que operan en los países federales, la principal característica de los cuales es que hacen posible la igualdad sin perjudicar a nadie.

7. No es el concierto económico

- a. En el sistema foral la aportación a la hacienda estatal, denominada *cupo*, se determina al margen del rendimiento de los impuestos estatales. En el modelo que propone el Estatuto, al Estado le atañe un porcentaje perfectamente establecido del rendimiento de los impuestos estatales en Cataluña.

- b. En el sistema foral, la gestión tributaria se lleva a cabo sin ningún tipo de coordinación con la Agencia Tributaria estatal. En el modelo que propone el Estatuto se prevé la estrecha colaboración y el consorcio entre la Agencia Tributaria de Cataluña y la Agencia Estatal de Administración Tributaria.
- c. En el sistema foral, los territorios forales no participan, prácticamente, en los mecanismos de solidaridad interterritorial derivados de la financiación autonómica. En el modelo de financiación propuesta se recogen unos mecanismos de solidaridad muy potentes y totalmente transparentes.
- d. El sistema foral no es generalizable al conjunto de Comunidades Autónomas, en cambio el modelo que se propone es perfectamente generalizable a las Comunidades Autónomas y financieramente sostenible.
- e. El sistema foral es propio de una concepción confederal. El modelo que establece el Estatuto es claramente de inspiración federal.

8 . El modelo del Estatuto supone un cambio cualitativo respecto a la situación actual

Supone un grande cambio cualitativo respecto al modelo vigente. Si bien los cambios que se han hecho a lo largo del tiempo en el modelo de financiación de las CC.AA, han supuesto mejoras graduales, el modelo actual responde todavía muy fuertemente a una concepción unitaria. Por este motivo, podemos afirmar que el nuevo modelo significará claramente un cambio cualitativo.

El resultado cuantitativo del modelo

9. El nuevo modelo deberá suponer un notable aumento de los recursos de la Generalitat. Ahora bien, el Estatuto por si sólo no permite hacer cuantificaciones exactas respecto al importe preciso de este incremento (igual como pasaba con el texto del Estatuto de Sau y con el texto aprobado por el Parlament). El nuevo texto estatutario establece, tal y como debe ser, las grandes líneas del modelo de financiación a aplicar, pero no las concreta. Falta saber como se instrumentarán las diferentes piezas que configuran el modelo, principalmente, todo aquello que hace referencia a los mecanismos de nivelación.

Por lo tanto, se equivocan los que quieren hacer cuantificaciones precisas. Tanto los que lo hacen exagerando completamente las cifras, creando, de hecho, falsas expectativas, como los que quieren minimizar el alcance de un acuerdo, que es muy importante, por el impacto cuantitativo que supondrá, y también por lo que supone de cambio de modelo.

Las críticas no justificadas desde las posiciones radicales de uno y otro lado

10. El PP califica el acuerdo logrado de insolidario y de provocar la ruptura del Estado español. Esto, ya se ha visto que no es verdad. Primero, contiene unos mecanismos de solidaridad muy potentes, más que en la mayoría de países federales. Segundo, no hay ninguna ruptura con respecto al sistema tributario. Al contrario, el sistema fiscal es substancialmente de titularidad estatal. Lo que se propone es establecer espacios significativos de responsabilidad fiscal a la Generalitat con fórmulas de responsabilidad compartida entre el Estado y la Generalitat, tanto en la atribución de los rendimientos, como en el terreno de la competencia normativa y en el de la administración tributaria.

11. En el extremo opuesto, otros dicen que el acuerdo logrado no supone un aumento lo suficiente importante de los recursos en Cataluña, que no es un cambio de modelo, o que desvirtúa los contenidos del proyecto aprobado por el Parlament. También en este caso los hechos hablan por sí solos. El modelo acordado se acerca más al aprobado por el Parlament de Catalunya, que no a la contra-propuesta inicial del gobierno central, si bien, como es lógico está a medio camino de los dos. Y en sus aspectos esenciales, mantiene plenamente la filosofía de la propuesta hecha el mes de abril.

Con este modelo mejoramos nosotros y mejoran todos

12. El modelo propuesto no supone en ningún caso un privilegio para Cataluña, puesto que puede generalizarse a todas aquellas comunidades que así lo deseen. Una vez aplicado al conjunto de Comunidades Autónomas se podrá comprobar que será mejor para todo el mundo. Como en tantas otras ocasiones, Cataluña habrá sido precursora y habrá abierto un camino, que después servirá para todo el mundo. Una vez más, las propuestas de Cataluña, a menudo recibidas con recelo y escepticismo, se transformarán en un futuro, en proyectos bien valorados por el resto de Comunidades Autónomas.

La financiación que Cataluña necesita

13. La mejora de la financiación debe permitir, en primero lugar, llevar a cabo las políticas sociales que Cataluña necesita y nuestros ciudadanos reclaman. La Generalitat debe poder atender con un alto nivel de calidad los servicios públicos fundamentales, como la educación, la sanidad, la vivienda, los servicios sociales, la seguridad, que están sometidos al impacto de una fuerte presión derivada del fenómeno de la inmigración. Cataluña tiene problemas de barrios degradados, bolsas de pobreza. La mejora de la financiación es necesaria para asegurar la cohesión social de nuestro país.

14. La mejora de la financiación y el compromiso de inversión del Estado en Cataluña debe permitir, en segundo lugar, llevar a cabo las políticas y las medidas necesarias para la competitividad de nuestra economía. Para conseguir este objetivo son necesarias inversiones en infraestructuras y en formación del capital humano e I+D. Estas políticas son imprescindibles para el crecimiento de la economía catalana. Y no tenemos que

olvidar que la economía catalana es el principal motor de la economía española, de forma que este objetivo es bueno por Cataluña, pero también para España.