

# Límits del finançament

- **L'Estatut ha de conservar la seva definició bàsica de solidaritat, tot i que es concreti multilateralment**

NÚRIA BOSCH

CATEDRÀTICA D'HISENDA PÚBLICA DE LA UNIVERSITAT DE BARCELONA

El procés de negociació de l'Estatut entre el Govern central i els partits catalans que el recolzen es troba actualment en el seu punt àlgid. La negociació suposa que hi ha una aproximació de les posicions de les parts. Per tant, en el resultat final és raonable que no prevalgui el cent per cent de la posició de cap d'elles. Un dels temes més conflictius és el del finançament de la Generalitat. ¿Fins a quin punt els partits catalans han de cedir en els seus plantejaments en ares a aproximar posicions i per obtenir el consens? ¿Quins són els aspectes irrenunciables? Des del meu punt de vista, el model de finançament resultant de la negociació ha de tenir les característiques bàsiques d'un model federal. No es pot renunciar al que suposa l'essència d'un model de finançament de caràcter federal, que pot ser resumit en tres qüestions. Un, en un model federal el poder polític s'exerceix de forma compartida entre el Govern central i els intermedis, i els ciutadans tenen relacions fiscals amb els dos nivells de govern. Dos, compatibilitza els principis d'autonomia i igualtat. I tres, es combinen adequadament relacions de bilateralitat i multilateralitat.

¿Com s'han de traduir els aspectes anteriors en els dos pilars bàsics de la proposta de finançament de l'Estatut: autonomia tributària i solidaritat interterritorial?

En els països federals, l'atribució del poder tributari als governs subcentrals es fa a un triple nivell: a) atribució dels rendiments impositius: gaudi total o parcial dels rendiments d'un impost del Govern central; b) normatiu: capacitat legislativa per determinar totalment o parcialment els elements bàsics de l'impost; c) administratiu: competències de gestió tributària. Així mateix, el model de finançament elegit es pot basar en un compartiment de fonts impositives entre el Govern central i els subcentrals, o en una separació de fonts

impositives entre tots dos, de forma que cadascun d'ells gaudeixi en exclusiva dels impostos assignats.

El model de finançament del nou Estatut no opta per un model de separació de fonts impositives entre el Govern central i la Generalitat, sinó per un compartiment. Tal com ha anat evolucionant el finançament autonòmic a Espanya, aquesta és la via més adequada. A més a més, el fet que cada nivell de Govern disposi d'una cistella d'impostos dóna més estabilitat a l'evolució temporal dels ingressos.

El nou model de finançament estatutari és un model de poder tributari compartit, a partir del qual el Govern central atorga a la Generalitat poder tributari al triple nivell citat. Per tant, el model resultant ha de permetre que la Generalitat participi, en els percentatges que es determinin, en els impostos estatals. Sobre aquests impostos s'han de buscar espais de capacitat normativa perquè sigui exercida per la Generalitat, encara que és cert que sobre algun, com el de societats, no és fàcil trobar-la sense tenir conseqüències sobre la unitat de mercat. Per això, tampoc seria un gran defecte del model resultant que sobre aquest impost la Generalitat no tingués capacitat normativa o no participés en el seu rendiment, ja que la seva territorialització, malgrat que és possible, té una certa complexitat tècnica.

Pel que fa a la gestió tributària, el projecte de reforma de l'Estatut proposa la creació d'una agència tributària catalana per recaptar tots els impostos estatals a Catalunya, a part dels propis, en coordinació amb l'agència tributària estatal. En la negociació, l'acceptació per part del Govern central d'una agència que gestioni tots els impostos estatals s'ha convertit en un escull. Amb tot, es poden trobar fórmules de gestió, que estableixin, segons la tipologia de l'impost, diferents graus de consorciació o col·laboració amb l'agència estatal. La descentralització total de la gestió tributària en mans dels governs intermedis no és un requisit bàsic per definir un model federal. El grau en què els governs intermedis participen en la gestió dels impostos centrals no és el mateix en tots els països federals. En qualsevol cas, la forma final de gestió escollida ha de facilitar l'intercanvi d'informació entre la Generalitat i l'agència estatal i aconseguir una

eficàcia més gran en la gestió tributària.

L'altre gran pilar del model de finançament del nou Estatut és el de la solidaritat interterritorial. És necessari que es revisin els mecanismes de redistribució de recursos de l'actual model de finançament autonòmic perquè són poc transparents i porten a resultats erràtics, que són perjudicials per a Catalunya. De poc serviria, per exemple, que s'incrementés el percentatge de participació de l'IRPF al 50% o més, si es mantenen els actuals mecanismes d'anivellament, ja que Catalunya podria continuar tenint, igual com ara, uns recursos per càpita per sota de la mitjana.

Als països federals, els mecanismes d'anivellament funcionen de forma que, després d'actuar, els diferents territoris tenen un nivell de recursos potencials pròxims a la mitjana, i fins i tot en alguns casos els territoris més rics es mantenen sensiblement per sobre. Per tant, és essencial que en el nou Estatut es mantinguin els principis bàsics de solidaritat que conté, encara que la seva concreció posterior s'hagi de fer de forma multilateral. Aquests són: a) la contribució a la solidaritat ha de permetre que totes les autonomies puguin arribar a uns nivells similars de serveis fent un esforç fiscal similar; b) la major contribució impositiva de Catalunya s'ha de traduir en uns ingressos més forts per a la Generalitat, i c) els mecanismes d'anivellament no poden alterar l'ordenació de rendes per càpita entre autonomies existent abans de l'anivellament.