

# Límites de la financiación

- **El Estatut ha de conservar su definición básica de solidaridad, aunque se concrete multilateralmente**

NÚRIA BOSCH

CATEDRÁTICA DE HACIENDA PÚBLICA DE LA UNIVERSITAT DE BARCELONA

El proceso de negociación del Estatut entre el Gobierno central y los partidos catalanes que lo apoyan está en su punto álgido. La negociación supone una aproximación de las posiciones de las partes. Por tanto, en el resultado final es razonable que no prevalezca el cien por cien de la posición de ninguna. Uno de los temas más conflictivos es el de la financiación de la Generalitat. ¿Hasta qué punto los partidos catalanes han de ceder en sus planteamientos en aras a aproximar posiciones y al consenso?

¿Cuáles son los aspectos irrenunciables? Desde mi punto de vista, el modelo de financiación resultante debe tener las características básicas de un modelo federal. No se puede renunciar a lo que supone la esencia de un modelo de financiación de carácter federal, que puede resumirse en tres cuestiones. Uno, en un modelo federal el poder político se ejerce de forma compartida entre el Gobierno central y los intermedios, teniendo los ciudadanos relaciones fiscales con ambos niveles. Dos, compatibiliza los principios de autonomía e igualdad. Y tres, se combinan adecuadamente relaciones de bilateralidad y multilateralidad.

¿Cómo deben traducirse los aspectos anteriores en los dos pilares básicos de la propuesta de financiación del Estatut: autonomía tributaria y solidaridad interterritorial?

En los países federales la atribución del poder tributario a los gobiernos subcentrales se hace a un triple nivel: a) atribución de los rendimientos impositivos: disfrute total o parcial de los rendimientos de un impuesto del Gobierno central; b) normativo: capacidad legislativa para determinar total o parcialmente los elementos básicos del impuesto; c) administrativo: competencias de gestión tributaria. Asimismo, el modelo de financiación elegido

puede basarse en un compartimiento de fuentes impositivas entre el Gobierno central y los subcentrales, o en una separación de fuentes impositivas entre ambos, de forma que cada uno de ellos disfrute en exclusiva de los impuestos asignados.

El modelo de financiación del nuevo Estatut no opta por la separación de fuentes impositivas entre el Gobierno central y la Generalitat, sino por un compartimiento. Tal como ha ido evolucionando la financiación autonómica en España, ésta es la vía más adecuada. Además, el que cada nivel de Gobierno disponga de una cesta de impuestos da una mayor estabilidad a la evolución temporal de los ingresos.

El nuevo modelo de financiación estatutario es un poder tributario compartido, en base al cual el Gobierno central otorga a la Generalitat poder tributario al triple nivel citado. Por tanto, el modelo resultante debe permitir que la Generalitat participe, en los porcentajes que se determinen, en los impuestos estatales. Sobre estos impuestos se deben buscar espacios de capacidad normativa para que sea ejercida por la Generalitat, aunque es cierto que sobre alguno, como el de sociedades, no es fácil encontrarla sin tener consecuencias sobre la unidad de mercado. Por ello, tampoco sería un gran defecto que sobre este impuesto la Generalitat no tuviera capacidad normativa o no participara en su rendimiento, pues su territorialización, aunque es posible, tiene cierta complejidad técnica.

Por lo que respecta a la gestión tributaria, el proyecto de Estatut propone la creación de una agencia tributaria catalana para recaudar todos los impuestos estatales en Catalunya, además de los propios, en coordinación con la estatal. En la negociación, la aceptación por parte del Gobierno central de una agencia que gestione todos los impuestos estatales se ha convertido en un escollo. Con todo, se pueden encontrar fórmulas de gestión, que establezcan, según la tipología del impuesto, diferentes grados de consorciación o colaboración con la agencia estatal. La descentralización total de la gestión tributaria en manos de los gobiernos intermedios no es un requisito básico para definir un modelo federal. El grado en que los gobiernos intermedios participen en la gestión de

los impuestos centrales no es el mismo en todos los países federales. En todo caso, la forma final de gestión elegida debe facilitar el intercambio de información entre la Generalitat y la agencia estatal y lograr una mayor eficacia en la gestión tributaria.

El otro gran pilar del modelo de financiación del nuevo Estatut es la solidaridad interterritorial. Es necesario que se revisen los mecanismos de redistribución de recursos del actual modelo de financiación autonómica por ser poco transparentes y llevar a resultados erráticos, perjudiciales para Catalunya. De poco serviría, por ejemplo, que se incrementara el porcentaje de participación del IRPF al 50% o más, si se mantienen los actuales mecanismos de nivelación, pues Catalunya podría seguir teniendo, como ahora, unos recursos per cápita por debajo de la media.

En los países federales, los mecanismos de nivelación funcionan de forma que, después de actuar, los diferentes territorios tienen un nivel de recursos potenciales próximos a la media, e incluso en algunos casos los territorios más ricos se mantienen sensiblemente por encima. Por tanto, es esencial que en el nuevo Estatut permanezcan los principios básicos de solidaridad que contiene, aunque su concreción posterior deba hacerse de forma multilateral. Éstos son: a) la contribución a la solidaridad ha de permitir que todas las autonomías puedan alcanzar niveles similares de servicios haciendo un esfuerzo fiscal similar; b) la mayor contribución impositiva de Catalunya ha de traducirse en unos mayores ingresos para la Generalitat, y c) los mecanismos de nivelación no pueden alterar la ordenación de rentas *per cápita* entre autonomías existente antes de la nivelación.