

# La gestació del pacte (\*)

Josep C. Vergés (\*\*)

## Abstract

*The general elections of 1996 did not provide a clear majority for the winning centre right Popular Party. Two months later an agreement to govern was reached with the Catalan nationalists. The agreement was then extended to the Basque Nationalist Party and the Canarian Coalition. The surprising U-turn for the Popular party included its position on financing the Autonomies or states. The Government of Catalonia has been the poor financial relation of the new democratic Spain. The initial pact of democracy wanted to assimilate Catalonia and the Basque Country by extending autonomy to all Spanish regions. This had been lost with the demands on Catalan solidarity that no other Administration provided. The initial democratic pact seemed to have become merely a only better social distribution to the backward regions. The new agreement, whose financial proposals were written by this author and are published here for the first time, returns to the initial ideas that established democracy in Spain.*

## Introducció

Les eleccions del 3 de març de 1996 no donaren la majoria suficient que demanava el Partit Popular. Dos mesos després arribava a un acord d'investidura i governabilitat amb Convergència i Unió (1). Aquest acord, que s'ampliaria al Partit Nacionalista Basc i la Coalició Canària, representa un gir copernicà, sobretot en el finançament autonòmic. El finançament de Catalunya ha estat la ventafocs de l'Estat de les Autonomies. El pacte inicial de la democràcia, que buscava un encaix de Catalunya i el País Basc extenent l'autonomia a tot l'Estat, s'havia desvirtuat. S'exigia del finançament autonòmic la solidaritat que no complia ni compleix la resta de l'Administració, com si el pacte de la democràcia fos una simple millora en la distribució social de les autonomies endarrerides. L'acord d'investidura, com veurem, ens retorna a la filosofia del pacte inicial entre nacionalitats.

## La descentralització eficient

Molts economistes creuen que l'Estat central és el primer responsable de l'actuació pública. Fa quaranta anys un hisendista com Musgrave considerava que la responsabilitat primària corresponia al govern central, però avui ha canviat i reconeix que l'economia no pot dir quin sistema és millor, simplement explicar els resultats de les diverses polítiques (2). Curiosament els hisendistes espanyols, en un seminari conjunt l'any 1995 amb el Fons Monetari Internacional, només citen la primera versió estatalista de Musgrave i ignoren tot el federalisme posterior (3). Suïssa és l'exemple clàssic d'Estat federal i França de democràcia centralista (Taula 1). Espanya encara és un país centralitzat, només superat per França.

(\*) El debat sobre el finançament a Catalunya es va organitzar per presentar el meu llibre *El peatge de Catalunya i la fi de la història espanyola*. Una primera versió d'aquest article ha estat publicada com "El finançament de la democràcia i l'auto-govern" a *Jornada sobre finançament autonòmic. Un model per a Catalunya*, 29 de gener de 1996 (FESEC).

(\*\*) Societat Catalana d'Economia

## Taula 1: La despesa de les democràcies

Mitjana 1985-87

Països	Govern central	Govern regional	Municipis	Despesa no-central	Diferència amb Espanya
<i>Descentralitzats:</i>					
Alemanya (1)	60%	22%	18%	40%	+ 19%
Austràlia	53%	40%	7%	47%	+ 26%
Canadà	41%	40%	19%	59%	+ 38%
Suïssa (2)	48%	28%	24%	52%	+ 31%
USA	60%	17%	23%	40%	+ 19%
<b>Espanya (3)</b>	<b>79%</b>	<b>10%</b>	<b>11%</b>	<b>21%</b>	-
<i>Centralitzats:</i>					
França (4)	84%			16%	-5%
Holanda (5)	70%			30%	+ 9%
Suècia	60%			40%	+ 19%
Regne Unit	73%			27%	+ 6%

Notes: (1) 1980-3, (2) 1981-4, (3) 1984-6, (4) 1983-5, (5) 1985-8

Font: Elaborat d'Ahmad, Hewitt, Ruggiero *La distribución de las responsabilidades de gasto entre diferentes niveles de gobierno*

L'assignació de la despesa pública segueix el criteri del beneficiat quan la responsabilitat de la despesa correspon al nivell de govern que millor interpreta al grup de persones que es vol beneficiar. Pocs béns públics són de caràcter estatal i la majoria correspon a assignacions de despesa que de fet són béns privats ofertats públicament, per exemple l'educació. L'eficiència administrativa i l'eficiència en l'assignació exigeixen un alt grau de descentralització en l'Administració. En els països avançats la descentralització és més gran que en els països retrasats. L'argument estatalista es basa en que correspon al govern central servir els béns públics indivisibles, aprofitar les economies d'escala i evitar les migracions de capital i de persones (4). Són arguments febles i les activitats que es volen assignar centralment estan avui en franca decadència: la macroeconomia, transferida a Europa, la defensa, a l'Otan, i queda només la redistribució com gran argument centralista. En canvi els béns públics descentralitzats tenen el gran avantatge que revelen les preferències reals dels ciutadans i garanteixen l'eficiència en la producció de béns públics.

Els arguments a favor de la descentralització són contundents, però el fre principal ve del cantó dels ingressos. El feble poder que tenen els governs no-centrals fa que no disposin de recursos suficients. Això provoca dificultats en la regulació, el control, el finançament i l'administració de la despesa. Les transferències juguen un paper preponderant i, a sobre, moltes són condicionades perquè el govern central ja ha determinat on va la despesa que transfereix.

L'alt nivell de transferències crea una il·lusió fiscal que estimula el creixement de la despesa, però a la llarga tendeix a equilibrar-se, encara que a un nivell massa elevat (5). La descentralització hauria de reduir els nivells superiors de govern, però també hi ha una il·lusió centralista que fa mantenir el nivell de funcionaris del govern central. Tantes transferències fan difícil el control del dèficit públic, perquè resulta impossible saber si és resultat de mala gestió o de decisions centrals errònies. Itàlia, per exemple, no sap què costen els serveis locals i malgrat limitar l'endeutament tampoc ha aconseguit frenar el creixement de la despesa (6). A la taula 2 una part important de la despesa no-central ve de les transferències, siguin els Estats centralistes o no. Espanya de nou es situa en el grup més controlador.

## Taula 2: El pes de les transferències

Mitjana 1985-7

<i>Països</i>	<i>Pes abans de transferir</i>		<i>Transferències</i>	<i>% de despesa no-central</i>
	<i>Govern central</i>	<i>Govern regional</i>		
<i>Descentralitzats:</i>				
Alemanya (1)	70%	30%	10%	25
Austràlia	78%	22%	25%	53%
Canadà	58%	42%	17%	29%
Suïssa (2)	63%	37%	15%	29%
USA	74%	26%	14%	35%
<b>Espanya (3)</b>	<b>89%</b>	<b>11%</b>	<b>10%</b>	<b>48%</b>
<i>Centralitzats:</i>				
França (4)	91%	9%	7%	44%
Holanda (5)	94%	6%	24%	80%
Suècia	70%	30%	10%	25%
Regne Unit	86%	14%	13%	48%

Notes: (1) 1980-3, (2) 1982-4, (3) 1984-6, (4) 1983-5, (5) 1986-8

Font: Elaborat d'Ahmad, Hewitt, Ruggiero *La distribución de las responsabilidades de gasto entre diferentes niveles de gobierno*

Els desequilibris públics poden ser verticals o horitzontals. Els verticals són les desigualtats d'ingressos i despeses entre nivells de govern. Els horitzontals són la diferent capacitat fiscal entre governs no-centrals. Les transferències per a corregir desequilibris són una forma de posar parxes que discrimina els governs no-centrals. Aquests ja no tenen interès en millorar la recaptació o fer una despesa eficient. A més les transferències provoquen maniobres estratègiques (7). L'objectiu d'una hisenda democràtica ha de ser tractar els iguals com iguals. En el fons la redistribució és qüestió de gustos, malgrat voler blindar-ho de fórmules i tecnicismes.



. Una de les fonts principals de desequilibri l'origina la gestió tributària perquè els impostos tendeixen a acumular-se centralment. La participació en els ingressos no deixa de ser una mala solució, que desincentiva la recaptació eficient i estimula jocs estratègics entre administracions. Les transferències condicionades limiten l'autonomia i són l'arma principal per incrementar la influència del govern central. Distorsionen les decisions no-centrals, provocant despeses innecessàries de les quals no se senten responsables.

El centralisme provoca un elevat cost econòmic, li falta imaginació i no té capacitat innovadora. En canvi moltes petites jurisdiccions competint fan visibles els canvis i permeten adaptar-se a les diverses cultures i preferències. Seria ineficaç obligar a consumir tots els mateixos béns públics. El Fons Monetari Internacional considera que la despesa del govern central tendeix a ser massa gran, crea una burocràcia ineficaç i fomenta la corrupció, mentre la descentralització té més en compte les necessitats i preferències reals dels ciutadans (8).

## **La incapacitat d'una igualació acceptable**

La formulació de regles de decisió col·lectiva són necessàries en una societat, però aquestes poden afectar-nos favorablement, desfavorablement o deixar-nos indiferents. Quan Arrow demostra la impossibilitat de formular una funció social de benestar, els economistes ja no poden justificar la intervenció pública més enllà de les decisions individuals (9). Sen encara va més lluny al demostrar que el principi de Pareto contradiu la llibertat (10). Una de les regles bàsiques de l'economia és el principi de Pareto que diu que si tots els membres d'una societat prefereixen certa situació, l'elecció d'aquesta situació millora el benestar de tota la societat. Per altra banda, llibertat individual vol dir que cada persona pot decidir lliurement i la seva decisió ha de ser acceptada com a bona per la societat, encara que tots pensin el contrari. El problema és que l'elecció social i la llibertat personal són postures incompatibles.

L'elecció col·lectiva no garanteix la llibertat individual perquè les decisions majoritàries són de fet il·liberals. Si una persona prefereix parlar català, la societat espanyola ho ha d'acceptar, encara que no agradi a la majoria d'espanyols. El problema és que no hi ha una situació estable entre aquesta majoria social i la nostra decisió minoritària, és a dir l'elecció individual (11). La garantia de llibertat catalana no pot dependre de regles majoritàries espanyoles. El respecte individual entra en conflicte amb el principi de Pareto.

Qualsevol interpretació per a restringir la llibertat individual crea oligarquies, les quals decideixen què és millor per a tots sense respectar el dret de les minories. És el que anomeno la impossibilitat d'un liberal català: és impossible trobar una fórmula que permeti simultàniament satisfer el desig de llibertat catalana i la imposició d'un govern central (12).

El desenvolupament de l'Autonomia de Catalunya mostra aquest conflicte entre llibertat i intervencionisme. L'Autonomia de Catalunya no hauria de ser un peatge que paguem els catalans ni és positiu viure un Estat de les Autonomies en negociació constant. Però no existeixen fórmules tècniques que evitin el conflicte polític entre el centralisme igualitari i la llibertat catalana. La taula 3 mostra com Espanya és el país amb menys impostos cedits i on les Comunitats



Autònomes més depenen del govern central. En canvi els municipis tenen uns ingressos propis més similars a la mitjana dels països democràtics.

### Taula 3: L'asfíxia de les autonomies

% ingressos propis sobre la despesa

Països	Anys	Regional	Municipal	Diferència amb Espanya	
				Autonomies	Municipis
<i>Descentralitzats:</i>					
Alemanya	1983-91	96%	75%	+ 68%	+ 1%
Austràlia	1987-91	53%	83%	+ 25%	+ 7%
Canadà	1985-89	88%	53%	+ 60%	-21%
USA	1987-92	124%	66%	+ 96%	- 8%
<b>Espanya</b>	<b>1987-90</b>	<b>28%</b>	<b>74%</b>		
<i>Centralitzats:</i>					
França	1988-92		64%		- 10%
Holanda	1988-92		26%		-48%
Suècia	1988-92		76%		+ 2%
Regne Unit	1985-92		45%		-29%

Font: Elaborat d'Ahmad i Craig *Transferencias intergubernamentales: Política e implementación*

El primer que cal definir és què vol dir igualtat en un Estat descentralitzat. Totes les Comunitats Autònomes tenen dret a la igualtat fiscal dels seus ciutadans, amb transferències de l'Estat sense condicionants. Quan el govern central intenta imposar criteris d'igualació, ràpidament neixen problemes dels criteris comuns acceptables per tots, és a dir l'aplicació de la regla de Pareto. L'únic acord unànim possible és la població, que per aixó també és la base del vot democràtic, com hauria de ser de la hisenda democràtica. El respecte fiscal a la població catalana eliminaria l'actual discriminació contra Catalunya.

Un Estat descentralitzat té un problema de coordinació en existir varis nivells d'hisenda. Les discrepàncies entre serveis públics i càrrega fiscal són inevitables en un Estat no centralista (13). Per a proveir el mateix nivell de béns i serveis públics amb impostos i càrregues similars, l'equilibri fiscal horitzontal requereix una capacitat fiscal comparable a cada autonomia (14). No vol dir uniformitat fiscal ni serveis idèntics, sinó que les Comunitats Autònomes han de tenir totes les mateixes oportunitats, encara que cada una decideixi lliurement la seva estructura de serveis i d'impostos. Poden elegir més impostos o menys serveis, però cada autonomia ha d'estar en condicions d'oferir el servei mitjà a un impost mitjà (15). La igualtat fiscal no és un concepte prou útil quan el que compte és la igualtat de les persones. Tractar igual als iguals vol dir definir unes condicions que no discriminen la població (16). Les Comunitats Autònomes han de

tenir competències per a variar el seu nivell de despesa i d'impostos, han de poder escollir millors carreteres i pitjor educació o menys impostos i menor despesa pública, sigui quin sigui el nivell estatal (17). Com més redistributiu vol ser el govern central, més transferències seran necessàries per a aconseguir la igualació fiscal (18).

Espanya demostra les dificultats d'una igualació acceptable. No s'ha buscat més que la igualació numèrica en la distribució, sense preocupar-se d'objectius macroeconòmics com ocupació, inflació o inversions (19). Les Comunitats Autònomes tenen pocs incentius per controlar els seus desequilibris i les compensacions per solidaritat són un pou sense fons (20). Les necessitats locals resulten massa complexes per a igualar centralment. El govern central ha utilitzat mecanismes verticals per intentar una igualació horitzontal. En lloc de tanta transferència, la solució està en potenciar els tributs cedits. Els desequilibris s'agregen perquè no existeix una veritable estructura federal a Espanya i el nivell de competències varia molt entre autonomies. Tampoc existeix informació adequada dels ingressos i la despesa territorialitzada, ni s'han definit uns serveis mínims garantits. No hem de subestimar els problemes estadístics. Sense conèixer realment com distribueixen els ingressos i la despesa totes les Administracions, la igualació i la compensació acaben agreujant els desequilibris.

El finançament d'un Estat de les Autonomies ha de complir el principi de perceptibilitat: ha de ser comprensible i transparent. És possible la igualació fiscal? La llei de finançament autonòmic, la LOFCA, té un alt contingut paternalista perquè només delega competències en els impostos cedits. El control dels tributs pel govern central dificulta enormement la pràctica de l'autonomia. La taula 4 mostra com el pressupost de la Generalitat era el 8% del govern central i provenia les dues terceres parts de transferències. La gestió de la Generalitat no reflexa el pes de la població catalana, que és el 15% de l'espanyola. La gran quantitat de transferències, que mai es paguen quan toca, creen problemes de tresoreria i costos financers a les autonomies que millor funcionen. Però les transferències donen un gran poder de control al govern central. Vivim l'Estat de les Transferències més que l'Estat de les Autonomies. Una reforma cap a l'ús de més impostos cedits augmentaria la transparència fiscal i premiaria les Comunitats Autònomes més ben administrades.

Tampoc podem oblidar els desequilibris que provoca la inversió arbitrària del govern central. Costa trobar un govern central tan tribal com l'espanyol, que ha fet autopistes lliures a Madrid, ara, no durant la dictadura, quan Barcelona té totes les sortides de peatge. Vulnera el principi democràtic de l'equitat fiscal perquè la despesa pública per càpita varia segons el lloc de residència, encara que la renda i l'esforç fiscal siguin similars, com és el cas evident de Madrid i Barcelona.

Teòricament el centralisme no ha de discriminar, però ho fa. A l'inici de la democràcia Madrid rebia el 28% de la despesa pública amb només el 12% de la població i el 16% de la renda espanyola, 2,35 vegades del que correspon per càpita. La també centralista, però democràtica, París rebia en canvi 1,4 vegades més del que correspon per càpita, la meitat que Madrid (21). Tampoc els Estats més federals escapen del tribalisme del govern central. El referèndum de Quèbec deia que "va entrar en la Federació amb la fe d'una promesa d'igualtat en una empresa comuna, però l'Estat canadenc ha transgredit el pacte federatiu en invadir de

mil maneres el domini de la nostra autonomia i en manifestar-nos que la nostra creença secular en la igualtat dels socis era una il·lusió. Canadà, lluny d'enorgullir-se de l'aliança entre els seus pobles i de clamar-la al món, no ha deixat de banalitzar-la i de consagrar el principi d'una igualtat fictícia entre Comunitats Autònomes” (22).

#### Taula 4: El mite de la descentralització espanyola

Mil milions pessetes

<i>Pressupost 1995</i>	<i>Espanya</i>	<i>Catalunya</i>	<i>% sobre Espanya</i>
Impost sobre la renda	5.399	182	3%
Societats	1.168	-	0%
Altre	117	63	54%
Total impostos directes	6.684	245	4%
IVA	3.534	-	0%
Impostos especials	1.874	-	0%
Altre	2.123	190	9%
Total impostos indirectes	7.530	190	3%
Endeutament	5.188	96	2%
Transferències (1)		1.090	67%
Pressupost total	19.402	1.621	8%

Nota: (1) Percentatge transferències sobre pressupost de la Generalitat

Font: Elaborat dels Pressupostos de l'Estat i la Generalitat

#### L'asfíxia de Catalunya

Ramon Trias Fargas lamentava en el seu darrer llibre la intenció de frenar el finançament de Catalunya, que ha estat una constant espanyola, de forma directa o amagada. Catalunya ha volgut en canvi evitar tensions, a un alt cost financer. La modestia del plantejament català ha fet pensar a Madrid que l'únic problema era el País Basc: “es fan concessions als decidits i resolts i es té fermesa altiva davant els dialogants. Es tracta doncs d'aïllar el País Basc a base de concessions i de neutralitzar Catalunya” (23). La periferia oblida els greuges centralistes desviant-los cap a un enfrontament amb els catalans insolidaris que exploten els pobres. El centralisme inventa que tots tenim dret a la mateixa autonomia i posa en marxa el concepte de solidaritat: “és la política del *café para todos*, completada pel *poco café para todos* i rematada amb la *taza de café más pequeña* per a Catalunya” (24).

Els funcionaris de l'Estat o de la universitat, igual de centralista, són els defensors agressius de l'estatalisme, però el pactisme tampoc surt ben parat, critica Trias Fargas: “els catalans



tendeixen a fer del pactisme un fi en si mateix i no un instrument per assolir civilitzadament, però no resignadament, objectius ben definits. L'única via possible i eficaç és d'ésser forts a Catalunya. Una autonomia sense diners és com un ciclista sense bicicleta” (25). Qui paga mana, però a Madrid estan convençuts que paguen ells i no pensen ni un moment en el bilió de pessetes que es queden cada any de Catalunya. A la taula 5 el 15% de la població catalana aporta el 19% dels impostos a l'Estat, 661.000 pessetes per català, dels quals la Generalitat en cobra 58.167 pessetes per persona. És el mateix escanyament que es va produir el 1932, quan la Generalitat anava amb una sabata i una espadenya. L'error del pactisme, deia Trias Fargas, era haver perdut una oportunitat històrica: “l'Administració central, que havia aprovat l'estatut base, molt més generós que el nostre, estava disposada a resoldre també les autonomies històriques. Crec que una major insistència nostre hagués estat rendible” (26). La variant que més es va sacrificar era la població, malgrat que la Generalitat negociava amb el criteri que la despesa no podia ser inferior en cap cas al percentatge de població ni superar l'esforç fiscal.

## Taula 5: La contribució de Catalunya a l'Estat

Anys 1995

	<i>Pes català</i>	<i>Mil milions Ptes.</i>	<i>Ptes. per càpita (1)</i>
Impostos directes (2)	21,4%	1.430	238.396
IVA (2)	19,2%	679	113.088
Impostos especials (2)	17,8%	333	55.657
Altres impostos (3)	18,7%	397	66.167
Endeutament (2)	15%	778	129.700
Contribució catalana (4)	19%	3.617	602.833
Impostos i deute Generalitat		349	58.167
Pes fiscal català (5)	19%	3.966	661.000

Notes: (1) Població de Catalunya 6 milions, 15% de l'espanyola.

(2) Percentatge estimació participació catalana any 1991.

(3) Percentatge estimació participació catalana 1985-7 de la recaptació total.

(4) Sobre 19,4 bilions Ptes. pressupost espanyol 1995.

(5) Pes no-municipal: 21 bilions Ptes. pressupost global Estat i Generalitat 1995.

Font: Elaborat dels pressupostos 1995, Monasterio et al. *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas* i Colldeforns et al. *La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració de l'Estat 1986-8*

El vicelehendakari base i conseller d'hisenda Juan José Ibarretxe explica com ells han negociat: “els bascos no som ingenus. Quan un boxejador de pes molt lleuger, com som nosaltres, s'està enfrontant a un pes pesant, sabem que l'altre probablement tindrà menys capacitat de cintura, però com t'agafi d'una plantofada t'arrenca el cap. Estem davant d'un pacte polític en el qual hem de saber la força que un i altre tenim en cada moment. L'Estat espanyol ha demostrat una incapacitat permanent de debat sobre la fiscalitat en el seu conjunt” (27). El cupo

basc representa que tots els diners són bascos i contribueixen amb una quantitat alçada a la despesa de l'Administració central. El País Basc es reserva la seva sobirania fiscal (28). Trias Fargas proposava per a Catalunya alguna cosa semblant, però més moderna, salvant el principi d'igualtat entre les parts i deixant la política fiscal i monetària i la justícia redistributiva en mans centrals (29).

El nostre finançament ens deixa molt per sota de la població, criticava Trias Fargas: “si se'ns dona menys per persona, fem redistribució contra Catalunya a través de la despesa. Si a més, la progressivitat fiscal fa redistribució contra Catalunya a través dels ingressos, la situació es podia fer insostenible. El que més irrita és que aquests senyors creen deliberadament les nostres dificultats financeres i després ens porten a la taula de negociacions amb el famós *lo toma o lo deja*. I consti que sóc conscient que sempre que ens queixem d'alguna cosa, hi ha gent que ens acusa de victimisme. O sigui que, o diem que estem molt contents, o passem a ser uns senyors que no sabem fer altra cosa que queixar-se” (30).

La Generalitat es va oposar des d'un principi a la LOFCA pactada pels partits estatalistes. Com sempre els arguments centralistes giren al voltant de la coordinació. Ernest Lluch, gran defensor d'aquesta llei orgànica segons Trias Fargas, va haver d'admetre a les Cortes que “los Estatutos no pueden ser cambiados por ninguna ley orgánica por la simple razón que el artículo 152 de la Constitución dice que los Estatutos sólo podrán ser cambiados por referendium y por lo tanto no hay ley orgánica que pueda prevalecer sobre ellos” (31). El Consell de Política Fiscal i Financera, inspirat en el Dret Constitucional alemany, obria la via a la intervenció del govern central. Però aquesta intervenció i dret a coordinar no es menciona enlloc a l'Estatut. La LOFCA defineix el Consell com *órgano consultivo y de deliberación*. Explicava l'ex-conseller d'economia Ramon Trias Fargas: “es tracta de fer passar gat per llebre evitant l'expressió d'òrgan executiu per una expressió que vol dir el mateix, però no ho sembla. En el Consell la lluita era quotidiana, ja que tot el temps es tractava de defensar-se contra la imposició, no cal dir, amb caràcter restrictiu per al finançament de Catalunya” (32). El Tribunal Constitucional “va abocar una galleda d'aigua freda en les càlides aigües d'un consens que volia disposar dels destins de Catalunya per sobre de la llei” (33). Trias Fargas creia que la majoria absoluta a Espanya és preocupant perquè imposa el poder absolut, puntuat per eleccions cada quatre anys. Per això va ser tan important el rebuig legal a la LOAPA.

Trias Fargas marcava uns criteris generals sobre el finançament de Catalunya (34):

1. Negociar amb realisme i valentia sense presses. No ens hem de deixar influir per dificultats de tresoreria. Hem d'utilitzar totes les possibilitats legals en defensa, sense pudor, dels nostres interessos, que molt sovint coincideixen més amb l'Estat espanyol que els de l'Administració centralista.
2. “No crec possible obtenir la fórmula basca, però recordo que la Constitució ens dona dret a cobrar per càpita.”
3. L'Estat espanyol ha de decidir si vol o no complir amb la Constitució, i en cas afirmatiu, s'ha de conformar que al final del procés les autonomies i ajuntaments controlin el 50% del total de la despesa pública.”

4. “L'experiència demostra que els principis moren en mans dels buròcrates centralistes a l'hora de dur-los a terme.”
5. Fugir de sistemes aigualits i poc definits com l'alemany.
6. Vigilar que Europa no ens retalli la nostra financiació.

## El dèficit fiscal de Catalunya

Espanya era un país tan fortament centralitzat en la defunció de la dictadura que la seva Administració puntuava 0,9 sobre una escala màxima de centralització de 1. L'Estat de les Autonomies proclama l'objectiu d'evolucionar cap un model de despesa repartida el 50% per l'Estat central, el 25% les Comunitats Autònomes i el 25% els municipis. Actualment la centralització arriba encara al 0,7, lluny d'aquest objectiu del 0,5 (35).

La formulació de regles de decisió col·lectiva són necessàries per a viure en societat, encara que no hi han fòrmules de fàcil aplicació. No existeix una fòrmula màgica que deixi a tots igual de satisfets i eviti conflictes. Però sí que hi han fòrmules més sensibles a l'esforç fiscal i al cost dels serveis, que superaria la discriminació que produeix la LOFCA. La recerca d'una fòrmula màgica que eviti la politització de les relacions entre govern central i Comunitats Autònomes i aconseguixi la igualació horitzontal, és a dir la distribució equitativa de recursos públics, és una utopia. Cap fòrmula garanteix que s'eliminen els desequilibris existents. Quan hi han tantes transferències, una fòrmula mai resol els problemes polítics, econòmics i socials d'un Estat.

Les Comunitats Autònomes són molt desiguals en població, renda, capacitat fiscal i tamany, el qual fa difícil l'encaix d'una única fòrmula de repartiment (Taula 6). La pràctica de la LOFCA ha estat transvasar recursos de Catalunya a les autonomies més endarrerides, deixant la majoria indiferents. Només és una situació estable mentre Catalunya paga i calla. De quatre fòrmules de repartiment de la despesa pública, s'ha utilitzat la més arbitrària. Catalunya surt guanyant en qualsevol altre fòrmula que no sigui la LOFCA (Taula 7). Un canvi que millori la situació relativa de Catalunya afecta els privilegis d'uns i deixa altres autonomies indiferents. Catalunya guanya autogovern amb l'Estat de les Autonomies, però una solució estable no es pot trobar amb una simple fòrmula.

L'evolució del finançament a les autonomies històriques havia millorat respecte el País Basc els darrers cinc anys un 8% en termes absoluts i un 17% en termes relatius, però s'està lluny d'arribar al seu nivell de recursos. Els recursos disponibles per habitant al País Basc són pràcticament el doble: País Basc 190.899 pessetes i Catalunya 102.604 pessetes per habitant (Taula 8). El País Basc disposa del doble de recursos que Catalunya per gestionar la seva autonomia. Els propis bascos han calculat que Catalunya, amb el sistema de cupo, eixugaria el seu dèficit fiscal (Taula 9).

Catalunya no rep les inversions públiques corresponents al seu nivell de renda ni tampoc a la seva població. El finançament de les Comunitats Autònomes no forals és paternalista i, de



sota mà, centralista. La norma bàsica que vulnera és la igualtat fiscal. La manca d'estadístiques fiables, sobretot d'ingressos i despesa estatal regionalitzada, han fet més injustes les preteses correccions de desequilibris que retreien finançament a Catalunya. Garantir uns serveis iguals a tots els ciutadans es converteix a Espanya en tractar desigualment persones iguals.

## Taula 6: El desequilibri estructural d'Espanya

Comunitat mitjana = 100

	<i>Població</i>	<i>Renda</i>	<i>Diferència</i>	
			<i>Població</i>	<i>Renda</i>
País Basc	97	112	-3	12
Galícia	128	80	28	-20
País Valencià	163	103	63	3
Andalusia	291	72	191	-28
Canàries	64	85	-36	-15
Madrid	209	139	109	39
<b><i>Catalunya</i></b>	<b>268</b>	<b>128</b>	<b>168</b>	<b>28</b>

Font: Vergés *La impossibilitat d'un liberal català*

## Taula 7: El consens impossible (1)

	<i>LOFCA</i>	<i>Diferència amb LOFCA</i>		
		<i>Consens</i>	<i>Mitjana</i>	<i>Millor servei</i>
País Basc	7%	-1%	-5%	-3%
Galícia	8%	-2%	-3%	-1%
País Valencià	10%	0	-4%	-2%
Andalusia	18%	-3%	22%	9%
Canàries	2%	1%	-1%	1%
Madrid	12%	3%	-7%	-4%
Resta autonomies	1% a 7%	-1% a 0	-2% a -1%	-1% a 0
<b><i>Catalunya</i></b>	<b>14%</b>	<b>4%</b>	<b>8%</b>	<b>1%</b>

Nota: (1) La taula mostra quatre fòrmules de repartiment de la despesa pública. La primera columna mostra el repartiment espanyol de la LOFCA o Llei Orgànica de Finançament de les Comunitats Autònomes, suposant la plena transferència de competències. La segona columna mostra la diferència amb la LOFCA d'una alternativa de repartiment consensuat, que es basa en el pes dels indicadors de població, densitat, renda, extensió i solidaritat. La tercera columna mostra la diferència del repartiment que es fa a Austràlia basat en l'autonomia mitjana. L'última columna mostra la diferència del repartiment resultant d'igualar serveis amb la comunitat més rica. Les quatre fòrmules produeixen un repartiment de la despesa molt diferent. Catalunya reb el pitjor repartiment amb la fórmula espanyola.

Font: Vergés *La impossibilitat d'un liberal català*

## Taula 8: Catalunya, la ventafocs

Any 1991

<i>Pessetes per càpita</i>	<i>Catalunya</i>	<i>Autonomies (1)</i>	<i>% Catalunya</i>
Despesa autonòmica	102.604	101.021	+2%
Diferència País Basc (2)	88.245	89.821	54%
% sobre despesa	86%	89%	-3%
Transferències Estat	77.617	84.000	-8%
Recursos propis	24.987	17.021	+47%
Esforç fiscal addicional (3)	6.383	-----	+8%

Notes (1) Autonomies històriques de l'article 151: Andalusia, Galícia, València i Canàries.

(2) Recursos per càpita del País Basc 190.849 Ptes.

(3) Diferència entre transferències resta autonomies de l'article 151 i Catalunya que s'estalvia l'Estat.

Font: Elaborat de Vilalta *El finançament de la Generalitat de Catalunya 1980-91*

## Taula 9: El Concert Econòmic a Catalunya

Any 1991

<i>Mil milions pessetes</i>	<i>Ingressos</i>	<i>Despesa addicional</i>
IRPF	1.030	-
IVA	603	-
Seguretat Social	152	369
Hisendes locals	-	138
Participació (1)	-	212
Cupo	-	287
Total concert català (2)	1.785	1.005

Notes (1) Participació en els ingressos de l'Estat que es deixen de percebre en passar a un règim de concert.

(2) Guanys per a Catalunya del concert 780 mil milions de pessetes (Ingressos menys despesa addicional).

Font: Elaborat de Zubiri Oria i Vallejo Escudero, *Un análisis metodológico y empírico del sistema de cupo*

El dèficit fiscal de Catalunya es creu que és d'un bilió de pessetes l'any. No se sap segur perquè el govern central no publica estadístiques del que recapta i gasta directament a Catalunya. Si partim del criteri raonable de que si fos un resultat favorable a Catalunya el govern central ho proclamaria als quatre vents, l'actuació directa de l'Estat segur que no dóna un balanç gens favorable. A la taula 10 veiem com la despesa de la Generalitat representa el 15% del PIB català, però el govern central manté un superàvit fiscal de 214.883 pessetes per català, reduint la renda catalana un 12%, però tot i així es manté més elevada que l'espanyola. El pressupost de l'Estat dobla el seu pes respecte la Generalitat, és a dir, la Generalitat té la meitat del pes que li correspon. Sobre la base imponible de l'IRPF de 5 bilions de pessetes a Catalunya, el dèficit fiscal d'un bilió, equival a que Catalunya paga els duros a sis pessetes.

### Taula 10: El dèficit fiscal de Catalunya (1)

	<i>Espanya</i>	<i>Catalunya</i>	<i>% Espanya</i>
Mil milions de pessetes:			
PIB	61.197	11.144	18%
Pressupost	19.402	1.621	8%
% pressupost sobre PIB	32%	15%	-
Pessetes per càpita (2):			
PIB	1.529.992	1.790.009	117%
PIB menys dèficit fiscal	-	1.575.126	103%
Pressupost	485.050	270.167	56%
Dèficit fiscal de Catalunya:			
Diferència pressupost ptes. per càpita		-214.883	-44%
Dèficit en mil milions pessetes (3)		-1.289	-7%

Notes: (1) Sobre el PIB de 1994 i el pressupost de 1995

(2) Població de 40 i 6 milions respectivament.

(3) El dèficit fiscal supera en 80% el pressupost de la Generalitat.

Font: Elaborat de Caixa de Catalunya *Anuari Econòmic Comarcal* i pressupostos 1995

Catalunya té un pes econòmic molt important, cinc punts per sobre del que representa la seva població. El resultat de retreure recursos a la Generalitat, sumat a l'intervenció sistemàticament discriminatòria del govern central, que no ho diu però s'observa en el resultat de les seves actuacions, fa que la diferència entre els impostos pagats i els recursos públics disponibles per a Catalunya crei aquest enorme dèficit fiscal que paguem any rere any. A la taula 11 veiem com l'Estat ingressa un 21% més d'impostos a Catalunya que la mitjana espanyola, mentre manté la despesa un 16% per sota del pes de la població catalana.

El criteri únic de distribució de la despesa ha de basar-se en la població. És el mateix criteri que s'aplica a les votacions democràtiques. En l'hisenda garanteix també un tracte igual per



a tots. Walter Bagehot, director de The Economist i gran constitucionalista del segle passat, deia que en les finances cal buscar abans de tot simplicitat, perquè la complexitat només porta corrupció i discriminació. No hi ha res més senzill que un repartiment per població. Per això el procés democràtic es basa en el vot personal. Una persona, un vot reflexa fidelment el pes real de la població. Tans caps, tans barrets també garanteix que un pensionista, un estudiant, un malalt, en fi, un contribuent rebi el mateix tracte aquí i a Despeñaperros. Catalunya no és més jove ni més lletraferida ni més sana per justificar rebre sistemàticament menys per càpita que la resta d'Espanya. Els nostres impostos han de valdre tant com els nostres vots. Cap impost sense representació adequada deien els rebels americans en la seva exitosa independència contra Anglaterra. La nostra hisenda també ha de ser tan democràtica com la nostra política i per les mateixes raons. Una persona, un vot, una pesseta.

## Taula 11: Balança fiscal d'Espanya i Catalunya

<i>Mitjana 1986-8</i>	<i>Espanya</i>	<i>Catalunya</i>
<i>Ingressos:</i>		
Mil milions pessetes	10.570	1.977
Percentatge espanyol	100%	19%
Pessetes per habitant	274.745	332.130
Percentage espanyol	100%	121%
<i>Despeses:</i>		
Mil milions pessetes	11.140	1.459
Percentatge espanyol	100%	13%
Pessetes per habitant	290.014	243.648
Percentatge espanyol	100%	84%
<i>Balança fiscal (1):</i>		
Mil milions pessetes	-570	518
Pessetes per habitant	-15.269	88.482
Dèficit(-)/Superàvit(+)	-5%	26%

Nota: (1) Balança fiscal és la diferència entre ingressos i despeses. L'efecte sobre el Valor Afegit Brut de Catalunya s'estima entre un màxim del 13% i un mínim del 5% de reducció de la renda catalana.

Font: Elaborat de Colledeforns et al. *La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració de l'Estat 1986-8*

## El Llibre Blanc del neocentralisme

El centralisme es manté de sotamà, com mostra el dèficit fiscal de Catalunya, però el govern central mai perd l'esperança de recuperar obertament el poder perdut amb la descentralització de l'Estat de les Autonomies. Disfressat amb l'habitual llenguatge universitari espanyol, asèptic-tècnic, pseudo-solidari i modèlicament obscurantista, així se'ns presenta el llibre blanc sobre finançament de les Autonomies. L'objectiu és traspasar recursos des de l'hisenda central a les autonòmiques i reduir paral·lelament les transferències que ara reben, en un procés de descentralització dels ingressos avui en mans de la hisenda central i creació de noves fonts de finançament per a les Comunitats Autònomes (36). Aquestes bones intencions inicials reconeixen que les decisions de despesa descentralitzada no encaixen amb una estructura de finançament centralista i originen desequilibris financers sistemàtics que acaben afectant els propis pressupostos de l'Administració central. El llibre blanc vol aproximar la LOFCA a la pràctica dels règims forals, encara que tampoc es tracta d'una coordinació voluntària entre iguals, sinó que es basa com l'autarquia, en directrius de l'Administració central (37).

Aquests nobles objectius neocentralistes naturalment necessiten alguns canvis legals, que se'ns diu són de poca consideració. El Consell de Política Fiscal i Financera seria la instància tècnica i el Senat, avui encara tan provincià, la cambra territorial (38). La cessió de tributs no encaixa en la LOFCA, que no preveu tributs compartits, així que la maniobra és retornar els tributs cedits en una part, perquè només existeixi artificialment una cessió parcial. D'aquesta manera es diran tributs de l'hisenda central, que generosament ha cedit una part de la recaptació. Exigeix reconsiderar l'Estatut i derogar la cessió de tributs de l'Estat a Catalunya, però el llibre blanc no hi veu problemes en la contrapartida de cessió estatal de part de l'impost sobre la renda, sempre que l'hisenda central segueixi gestionant l'impost (39).

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya en el seu article 44 diu que els impostos cedits a la Generalitat són uns dels ingressos fonamentals, un cop aprovada la cessió per les Corts, i correspon a la Generalitat un tant percent de participació en la recaptació total de l'Estat dels impostos directes i indirectes, inclosos els monopolis fiscals. També tenim dret de fer recàrrecs als impostos estatals. La LOFCA confirma en l'article 4 que són recursos de les Comunitats Autònomes els recursos cedits total o parcialment per l'Estat. L'article 10 menciona específicament Catalunya i la cessió de tributs. La disposició final en la cessió de tributs a Catalunya cita l'article 155 de la Constitució: l'Estat només pot intervenir en la cessió de tributs per incompliment greu o atemptar greument l'interès general d'Espanya. Centralitzar el finançament de les autonomies vol dir modificar la LOFCA, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i la Constitució espanyola. No semblen pas retocs intrascendents. Confirma, però, que les lleis fonamentals ens protegeixen dels intervencionistes, interessats en recuperar poder.

Per aconseguir el retorn a una hisenda centralitzada el llibre blanc vol crear una Agència Tributària Integrada. Dóna cabuda a les Comunitats Autònomes en un consell central format pels representants polítics, que poden vetar al director, però no tenen responsabilitats executives. A nivell regional (la nova paraula codi per províncies) els representants de la Comunitat Autònoma i de l'Administració central nombren el director regional, que depèn del director central de l'Agència. Per *prudència*, avisa, en una primera etapa les Comunitats Autònomes seguirien titulars dels medis i el personal aportat (40).

Els criteris de distribució del llibre blanc són extremament solidaris. La base d'un patró distributiu compartit és que individus similars realitzin el mateix esforç fiscal i rebin similars nivells de serveis públics independentment d'on habiten. No existeix a Espanya una informació objectiva sobre els impostos que paguen els ciutadans i la desviació és molt important entre la riquesa real i el que es paga territorialment. És igual, diu el llibre blanc, que unes bases normatives exigeixin una informació que no es disposa. En el seu lloc utilitzen les bases imposables declarades en cada territori. Seguir cada any l'evolució de la despesa, els tributs i les transferències respon, diu, a *una idea de la precisió que està fora de la realitat*, perquè la informació sobre la que basen els càlculs és molt limitada. Tot quedaria en un acord polític i el més raonable, diu, és deixar-ho en mans de l'Administració central, reconeixent la seva presunció de neutralitat en la distribució dels fons (41).

Tampoc la Unió Europea surt gaire ben parada, perquè resulta que encara discrimina més contra Catalunya. Els fons europeus produeixen una redistribució massa intensa. Excloen regions que tenen nivells de renda superiors, i quan les transferències d'anivellació s'hi superposen reforçen la intensitat dels mecanismes redistributius (42). Tampoc podem oblidar que l'Estat central actua sobre el mateix territori de les Comunitats Autònomes. Així no ho considera significatiu el llibre blanc, ja que l'Estat, diu, sempre és *objectiu*. Implícitament entèn que l'hisenda central opera amb idèntics criteris en totes les Comunitats Autònomes, així que les actuacions de l'Estat central són *irrellevants* (43).

El llibre blanc reconeix que les autonomies no estan gens contentes de com funciona la coordinació i sembla dubtós que l'experiència millori. Les crítiques a la coordinació financera, tributària i legislativa són pràcticament unànims. La coordinació que proposa és neocentralisme pur i dur. Els projectes de llei de les Comunitats Autònomes serien prèviament censurats pel Consell de Política Fiscal i Financera, o el Senat en el cas de la Unió Europea. La coordinació que pretèn és la de les hisendes forals, encara que reconeix que, malgrat nombrosos òrgans de coordinació i previsions d'intercanvi d'informació, la situació no és tan bona com és de desitjar.

L'Agència Tributària Integrada serà la fórmula idònia per a la gestió del nou sistema, que farà desaparèixer els problemes de gestió tributària (44). El llibre blanc reclama primàcia a l'hisenda central en política econòmica i en repartir els límits entre nivells de govern. L'òrgan de coordinació serà el Consell de Política Fiscal i Financera. En els acords vinculants l'Administració central tindria el paper determinant, com instància relativament neutral, amb el seu dret de veto (45).

Explica l'únic català del llibre blanc: "La meva tasca va ser col·laborar en una línia possibilista, per tant, parlar més amb el cap que poster amb el cor en temes de finançament" (46). Però el cost neocentralista del llibre blanc no el pot pagar Catalunya:

1) *No és un pacte entre iguals*: Potser ens aproxima al règim foral en recursos, però no en gestió. No és una coordinació voluntària entre iguals i proposa l'establiment regular de directius, lluny del model d'independència de gestió.



2) *Metamorfosi de tributs cedits en compartits*: Els obstacles legals són forts. Exigeix modificar la LOFCA, l'Estatut, derogar la cessió de tributs a Catalunya i modificar la Constitució.

3) *Centralització de la gestió*: “Los impuestos compartidos exigen una administración igualmente compartida.”

4) *Una precisió fora de la realitat*: “Unas bases normativas requerirían un conjunto de informaciones de las que no se dispone. Seguir cada año la evolución del gasto, tributos y transferencias respondería a una idea de precisión (sic) que está fuera de la realidad. La información sobre la que se basan los cálculos está limitada, pero las decisiones pueden dejarse en manos de la Administración central reconociendo la presunción de neutralidad.”

5) *Manca d'objectivitat de les hisendes superiors*: Europa reforça la intensitat dels mecanismes redistributius. L'Estat central és el bo de la pel·lícula: “Implicitamente entendemos que la hacienda central opera con idénticos criterios en todas las Comunidades Autónomas y en ese caso sus actuaciones son irrelevantes para calcular las transferencias de nivelación.”

6) *Primacia de l'Administració central*: Les crítiques pràcticament unànims de les Comunitats Autònomes sobre la coordinació i l'experiència foral, segons el llibre blanc un bon exemple de coordinació, mostra una situació que no és “del todo buena que sería de desear”, però l'Agència Tributària Integrada “harà desaparecer los problemas.” De cara al repartiment de límits entre nivells de govern i la política econòmica “debe concederse primacia a la Administración central.” Els acords seràn vinculants a través del Consell, on l'Administració central assumirà un paper equilibrador determinant com instància “relativament neutral”, amb dret de veto.

7) *Més discriminació de Catalunya*: Catalunya representa el 22% de l'IRPF i té el 17% de la població no foral, així que criteris de població ja fan un repartiment solidari. Si s'afegeixen criteris del llibre blanc d'usuari equivalent i geodemogràfics resulta una pèrdua addicional.

8) *No soluciona la necessitat de transferències*: Per evitar que l'Administració central mai tingui que demanar diners a les Comunitats Autònomes riques, fixa un nivell insuficient d'impostos compartits. Mostra la debilitat de la reforma, perquè no estalvia burocràcia ni necessitat de transferències.

## **El dèficit democràtic d'Espanya**

Espanya encara s'acosta més al model centralista que cap altre. A la taula 12 la mitjana de deu democràcies mostra com la despesa del govern central espanyol és igual a la centralista i està lluny del model federal. El pes de les transferències també és clarament intervencionista. Els ingressos propis no-centrals són la meitat dels països centralistes i un terç dels federals.

De nou criteris d'equilibri entre Comunitats Autònomes, només un és favorable a Catalunya i tots els altres són altament discriminatoris. Cal acabar amb el gran volum de transferències

pressupostàries, que no són més que restes del dirigisme centralista. Com a comunitat rica, si hi ha d'haver transferències, són en sentit contrari de Catalunya a Madrid, contralades per la Generalitat a la llum del dia i fruit d'una negociació política que faci Catalunya respectada per la seva gran contribució a l'Estat.

## Taula 12: La descentralització espanyola comparada

Mitjana 1985-87

	<i>Descentralitzats</i>	<i>Centralitzats</i>	<i>Total 9 països</i>	<i>Espanya(1)</i>
<i>Despesa pública:</i>				
Govern central	57%	72%	63%	71%
Regional	26%	-	37%	29%
Municipal	17%	28%	(2)	(2)
Total despesa	100%	100%	100%	100%
<i>Ingressos no-centrals:</i>				
Pes transferències	36%	49%	41%	48%
No condicionades	72%	68%	70%	-
Ingressos propis	78%	53%	67%	28%

Notes (1) La despesa espanyola elaborada de la participació en el pressupost de 1994, exclosa sanitat, seguretat social i deute públic.

(2) Mitjana conjunta no-local a la línia superior.

Font: Elaborat d'Ahmad, Hewitt, Ruggiero *La distribución de las responsabilidades de gasto entre diferentes niveles de gobierno* i Ahmad i Craig *Transferencias intergubernamentales: Política e implementación*

La força moral i política per coordinar les autonomies només pot ser un Senat territorialitzat. Els Fons Europeus s'han de distribuir també per criteris estrictes de població, acabant amb la situació actual en que Catalunya reb el 4% de la despesa europea a l'Estat, quatre vegades menys del que li correspon per població. La gestió dels fons europeus ha de ser responsabilitat de la Generalitat.

És necessari publicar comptes regionalitzats de la despesa estatal per a garantir la seva neutralitat, i conèixer quins són els criteris de despesa solidària i com es compensen. La solidaritat només pot ser la suma de les actuacions de les quatre administracions: Generalitat, municipal, Estat central i Europa. La solidaritat real es coneix per l'esforç fiscal conjunt. No és acceptable exigir exclusivament a la Generalitat tota la solidaritat quan les altres administracions actuen de forma discriminatòria. La futura evolució de la descentralització de l'Estat ha de tenir els següents objectius:

1) Potenciar els municipis per arribar al 50% de la despesa descentralitzada i complir l'objectiu inicial de l'Estat de les Autonomies de que la centralització de l'Administració no superi el 0,5, front el 0,9 anterior sobre un màxim de 1.

2) Exigir la igualtat fiscal de totes les Comunitats riques, inclosos els règims forals, actualment beneficiades, excepte Catalunya.

3) Aplicar com a fórmula base la població per acabar amb la discriminació en la despesa, utilitzant un concepte que tothom entèn i fàcil de controlar.

4) Evitar els escanyaments financers i el sobrecost de transferències innecessàries entre administracions, valorant adequadament els serveis i garantint el seu finançament amb impostos cedits.

5) Si cal una redistribució territorial, aquesta no es pot basar en les inversions noves per evitar el resultat actual de que Catalunya té autopistes de peatge i Madrid no.

Fa trenta anys, en plena dictadura, però quan la liberalització econòmica ja era un fet, el seu arquitecte Joan Sardà i Dexeus prologava un dels molts llibres que s'han fet sobre la balança fiscal de Catalunya. Els defectes de informació estadística, avisava, fan difícil arribar a conclusions, però la preocupació catalana amb el dèficit fiscal és constant des de Laureà Figuerola el 1845. Tots els estudis arriben a la mateixa conclusió que Catalunya té un gran superàvit comercial amb la resta d'Espanya. Aquest superàvit hauria d'haver produït una acumulació de capitals a Catalunya i l'exportació d'aquests a gran escala. Explica Sardà: "el Principat s'hauria convertit en el principal motor financer d'Espanya -compareu els casos de Milà i Bilbao- i el capitalisme català en el dominador de la majoria de negocis espanyols". Però els moviments financers per equilibrar el superàvit comercial "s'han produït d'una manera sui generis i no precisament a través dels mecanismes normals d'una economia de mercat". El dèficit fiscal és molt més important i més ampli del que justificarien raons d'equitat i de conveniència econòmica i política. La conclusió de Sardà: "Jo m'atreiria a dir que aquest sistema no és el que precisament convé a Catalunya ni a l'economia espanyola...si no se'n vol fer un element de dissolució política" (47).

Avui no és ja sols la llibertat econòmica que hem recuperat, sinó també la llibertat política. Catalunya té personalitat, pes econòmic i capacitat de diàleg. No pot aportar fórmules màgiques ni existeixen, però venim d'una discriminació molt pitjor. En el primer discurs al Senat en català, Jordi Pujol recordava com Catalunya només rep 70 de cada 100 pessetes que paga d'impostos mentre l'Estat inverteix la meitat que a les altres autonomies. De 1986 a 1993 Catalunya va rebre 55.000 Ptes. per càpita cada any d'inversió pública, les altres autonomies històriques 85.000 i el gruix 114.000. Però l'Estat de les Autonomies ens permet lluitar pel que creiem. Com deia el President de la Generalitat, podem ser optimistes davant el futur (48). L'ex-conseller d'economia Josep M. Cullerl afirmava en la Jornada de Finançament Autonòmic, dos mesos abans de les eleccions generals: "espero que siguem optimistes i, com deia Josep C. Vergés, a partir del 3 de març de 1996, tinguem també la força suficient per poder imposar uns nous criteris" (49).



## Tres dies de primavera

El dimarts 9 d'abril de 1996 els ponents en la Jornada de Finançament Autonòmic són invitats per l'organitzador, la Comissió d'Economia i Finances d'Unió Democràtica de Catalunya (50). Assisteixen altres experts en finances públiques, funcionaris de la Generalitat, un dels dos negociadors (l'altre està a Madrid) i representants del partit que ens convoca. A la llarga reunió s'explica que, malgrat l'interès per arribar a un pacte, les negociacions estan estancades en la qüestió principal del finançament autonòmic. Es llegeix un paper del Partit Popular, que és un mirall del seu programa electoral, com si governés per majoria absoluta. El paper de la Conselleria d'Economia i Finances segueix el gastat discurs de la solidaritat, que ja hem criticat prou. Es nomena una comissió redactora, en la que participen Josep C. Vergés, Armand Fernández, president de la Comissió d'Economia i Finances, i Daniel Ortiz, director del FESEC. L'endemà 10 d'abril redactem un nou document de negociació i a la tarda sóc l'encarregat de presentar-lo als responsables polítics de la negociació. El document, redactat en castellà per a negociar amb Madrid, és el següent:

### *Introducción y criterios de negociación*

Analizando el documento del Partido Popular relativo a la propuesta para la financiación autonómica no sanitaria es necesario resituar el marco negociador, en base a que dicha negociación debe realizarse desde una perspectiva bilateral entre la Generalitat de Cataluña y el Gobierno central, como ya de hecho existe establecido por el Estatuto con la Comisión Mixta. No puede establecerse la gravosidad del sistema pactado con la Generalitat en función de su impacto generalizado al resto de Comunidades Autónomas. Por lo tanto, hemos de partir de que el sistema de financiación para Cataluña se ha de establecer teniendo en cuenta su realidad específica.

Posteriormente se puede estudiar por parte del Estado la extrapolación del mismo a aquellas Comunidades Autónomas que lo soliciten y que estén en condiciones de asumirlo. No nos ha de preocupar el respeto al principio de solidaridad, ya que se buscarían los mecanismos necesarios para cumplir el mandato constitucional, utilizando instrumentos de redistribución o compensación previamente negociados con el Estado.

El artículo 9 de la Constitución garantiza la no discriminación de los ciudadanos por los poderes públicos. El artículo 45 del Estatuto fija para Cataluña el criterio de la mediana de los coeficientes de población y esfuerzo fiscal. El criterio de población es fácil de crear y de controlar, es neutral, es comprensible, y de hecho es solidario, ya que Cataluña paga por su esfuerzo fiscal pero recibiría en una proporción por población. En ningún caso, ni la Constitución ni el Estatuto aceptan una discriminación por debajo. Incorporar el incentivo del premio por esfuerzo fiscal es un estímulo económico que beneficia al conjunto del país, como ocurre en Alemania, líder de Europa. El gasto en Seguridad Social también seguirá el criterio de población corregido. Siguiendo el ejemplo alemán, se establecerá un Fondo de Nivelación para garantizar la solidaridad sin perjuicio del esfuerzo fiscal de cada Comunidad Autónoma.

## *Fuentes de financiación*

### *1) Participación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*

Partiendo de la resituación del marco negociador antes apuntada, cabe reiniciar las conversaciones en base a la segunda alternativa apuntada en el documento del Partido Popular relativa a la participación en el IRPF. Es decir, la cesión de un tramo de la tarifa estatal del impuesto, dado que el resto de las alternativas son regresivas respecto al sistema actual. Dicha participación implicaría una auténtica corresponsabilidad fiscal.

La mecánica de la cesión de dicho tramo respondería a la existencia de una tarifa del impuesto, estatal, y una segunda tarifa autonómica. Es decir: si sobre una base de 10 millones de pesetas le corresponderían actualmente un tipo medio del 35%, en la nueva reestructuración tarifaria, y en la proporción del 60/40, le correspondería en la tarifa estatal un 21% y en la autonómica un 14%.

Asimismo, lo anterior debe complementarse con el hecho de que la Generalitat tenga capacidad normativa sobre su tramo tarifario en cuanto a la modificación de los tipos progresivos, tanto en cuantía como en movilidad de la progresividad de la misma. También debe estudiarse la posibilidad de que dicha capacidad normativa pudiera determinar la aplicación de nuevas desgravaciones o deducciones sobre el tramo de cuota autonómica. La gestión del impuesto no debería ser más compleja, ya que la misma sería unitaria en el marco de la Agencia Tributaria de Cataluña, tal como más adelante se plantea.

### *2) Participación en los impuestos especiales y en el IVA*

*Impuestos especiales:* Cesión de los impuestos sobre transporte, con capacidad normativa. El ejemplo de los diferentes impuestos de circulación de los ayuntamientos demuestra que los impuestos de transporte son asimilables y no distorsionan las decisiones del consumidor. En relación a los impuestos especiales de fabricación, se procederá a la atribución territorializada a Cataluña, transferida por la delegación correspondiente directamente a la Generalitat. La capacidad normativa también es viable, ya que en un mercado único como el europeo existen varios ejemplos, como son el impuesto sobre el alcohol o la gasolina.

*IVA:* Cesión del IVA en fase minorista, sin capacidad normativa. Los problemas técnicos se solucionarán a través de la Agencia Tributaria de Cataluña.

### *Atribución de capacidad normativa con relación a los tributos cedidos*

Aceptada la capacidad normativa sobre el tramo autonómico del IRPF, se ha de plantear también la capacidad normativa sobre los actuales tributos cedidos y sobre los especiales devenidos en Cataluña. Dicha capacidad ha de implicar la posibilidad de adaptación de dichos

impuestos a las necesidades y planteamientos de la Generalitat de Cataluña, siempre dentro del marco constitucional y del Estatuto de Cataluña.

### *Límites de evolución*

La evolución de la financiación no debe tener más límites de los que ya se producen por los mecanismos de progresividad y solidaridad. Cataluña tiene una renta superior a la media, así que la financiación que garantiza un coeficiente entre población y esfuerzo fiscal -tal como afirma el Estatuto en su artículo 45- ya de por sí es redistributivo y solidario. Los límites contradicen la capacidad normativa y el esfuerzo fiscal, sin beneficiar en nada la solidaridad y perjudican el dinamismo económico de Cataluña y España en general.

### *Creación de la Agencia Tributaria de Cataluña*

Con el objetivo de mejorar la autonomía financiera de Cataluña en relación a la recaudación, gestión y liquidación de los recursos tributarios, y de acuerdo con lo previsto en los artículos 156.2 de la Constitución y 46 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se procederá a la disolución de la actual Delegación Especial de la AEAT en Cataluña y a la creación simultánea de la Agencia Tributaria de Cataluña, dependiente de la Generalitat de Cataluña. Dicha sustitución debería garantizar el automatismo en la financiación de la Generalitat, reduciendo de este modo el actual nivel de endeudamiento, debido al retraso en la liquidación de las aportaciones del Estado. En suma, esta medida debería redundar en una mayor eficiencia global del sistema tributario.

Dues setmanes després es fa públic el pacte. Els negociadors ens inviten el mes de maig a un sopar d'agraïment.

### **Bibliografía**

- Ahmad, E. i Craig, J.:(1995) "Transferencias inter-gubernamentales: Política e implementación" *Hacienda pública española* 133, p. 187-212
- Ahmad, E., Hewitt, D. i Ruggiero, E.:(1995) "La distribución de las responsabilidades de gasto entre diferentes niveles de gobierno" *Hacienda pública española* 133,p. 171-86
- Arrow, K.J.:(1974) "General Economic Equilibrium: Purpose, Analytic Technique, Collective Choice" *American Economic Review* juny, p. 253-71
- AVUI:(1996) *Acord d'investidura i governabilitat*, 29 d'abril, p. 12-13.
- Buchanan, J.M.:(1960) "Federalism and Fiscal Equity" a J.M. Buchanan *Fiscal Theory and Political Economy*, University of North Carolina, p. 170-90
- Coldeforns i Sol, M., Bel i Accensi, F., i Martínez i Garci a, E.:(1991) *La balança fiscal de Catalunya amb l'administració de l'Estat, 1986-8* Barcelona 302 p.
- Cullell, J.M.:(1996) "Evolució del finançament a Catalunya" a *Jornada sobre finançament autonòmic. Un model per a Catalunya*, Papers d'Economia del FESEC Núm 2,p. 67-82



- FESEC:(1996) *Jornada sobre finançament autonòmic. Un model per a Catalunya*, Papers d'Economia del FESEC núm. 2, Fundació d'Estudis Socials i Econòmics de Catalunya, 136 pàgs.
- Hunter, J.S.H.:(1974) "Vertical Intergovernmental Financial Imbalance: A Framework for Evaluation" *Finanzarchiv*, 32
- Ibarretxe, J.J.:(1996) "El concert econòmic al País Basc" a *Jornada sobre finançament autonòmic. Un model per a Catalunya*, Papers d'Economia del FESEC Núm 2, p. 83-110
- Mathews, R.:(1977) "Mechanisms for Fiscal Equalisation in an Integrating European Community" a *CEE Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, :(1978) "Federal Balance and Economic Stability" *Economic Record*, agost
- Monasterio Escudero, C., Pérez García, F., Sevilla Segura, J.V. i Solé Vilanova, J.:(1995), *Informe sobre el actual siste ma de financiación autonómico y sus problemas*, Instituto de Estudios Fiscales
- Musgrave, R.A. i P.B.:(1984) *Public Finance in Theory and Practice*, 4a ed., New York, 826 p.
- Parizeau, J., et al.:(1995) "Projecte de llei número 1 sobre el futur de Quebec" *Avui* 27 novembre, p. 6-7
- Pujol, J.:(1994) "No hi han disset cultures autonòmiques" Transcripció íntegra del discurs del President de la Generalitat al Senat, *Avui*, 27.9.94, p. 10
- Romaguera, R.:(1977) "El restabliment de l'Autonomia catalana: Implicacions financeres" *Banca catalana* N. 45
- Sardà, J.:(1967) "Pròleg" a J. Ros Hombravella i A. Montserrat *L'aptitud financera de Catalunya*, Barcelona, p. 5-13
- Sen, A.K.:(1970) "The Impossibility of a Paretian Liberal" *Journal of Political Economy* 88, gener-febrer, p. 152-7 :(1976) "Liberty, Unanimity and Rights" *Economica* 43, agost, p. 217-45
- Solé i Vilanova, J.:(1996) "El llibre blanc de 1995 sobre finançament autonòmic" a *Jornada sobre finançament autonòmic. Un model per a Catalunya*, Papers d'Economia del FESEC Núm 2, p. 83-110
- Tanzi, V.:(1995) "La asignación de los impuestos en un gobierno descentralizado: Aspectos básicos" *Hacienda pública española* 133, p. 213-9
- Trias Fargas, R.:(1985) *Narració d'una asfíxia premeditada* Barcelona, 124 p.
- Vergés, J.C.:(1985) *La impossibilitat d'un liberal català*, Presentat al Premi Jordi Lluch i Andrés, Departament d'Economia i Finances, ciclostilat.
- :(1996) "El finançament de la democràcia i l'autogovern" a *Jornada sobre finançament autonòmic. Un model per a Catalunya*, Papers d'Economia del FESEC Núm 2, p. 23-66
- :(1997) *El peatge de Catalunya i la fi de la història espanyola*, Barcelona, 222 p.
- Vilalta, J., coordinador: (1994) *El finançament de la Generalitat de Catalunya 1980-91*, Departament d'Economia i Finances
- Zubiri Oria, I. i Vallejo Escudero, M.:(1995) *Un análisis metodológico y empírico del sistema de cupo*, Fundación BBV, 118 p.

## Notes

- (1) Avui, loc. cit.
- (2) Musgrave, op. cit., p. 510-11
- (3) Ahmad, Hewitt i Ruggiero, op. cit., p. 171-2
- (4) Id. id. , p. 173-5
- (5) Id. id. , p. 176-7
- (6) Id. id. , p. 178
- (7) Ahmad i Craig, op. cit., p. 189
- (8) Tanzi, op. cit., p. 214
- (9) Arrow, loc. cit.
- (10) Sen 1976, op. cit., p. 217
- (11) Sen 1970, op. cit., p. 152-5
- (12) Vergés 1985, loc. cit.
- (13) Buchanan, op. cit., p. 171
- (14) Mathews 1978, op. cit., p. 4
- (15) Buchanan, op. cit., p. 174
- (16) Id. id., p. 176
- (17) Hunter, op. cit., p. 49
- (18) Buchanan, op. cit., p. 187
- (19) Mathews 1977, op. cit., p. 31
- (20) Mathews 1978, op. cit., p. 5-10
- (21) Romaguera, op. cit., p. 1
- (22) Parizeau et al., loc. cit.
- (23) Trias Fargas, op. cit., p. 10
- (24) Id. id., p. 11
- (25) Id. id., p. 11-2
- (26) Id. id., p. 24
- (27) Ibarretxe, op. cit., p. 123-4
- (28) Zubiri Oria i Vallejo Escudero, loc. cit.,
- (29) Trias Fargas, op. cit., p. 33
- (30) Id. id., p. 36 i 100
- (31) Id. id., p. 45
- (32) Id. id., p. 48-9
- (33) Id. id., p. 83
- (34) Id. id., p. 122-3
- (35) Dades de Romaguera, loc. cit., LOFCA i debat del Col.legi d'Economistes de Catalunya, desembre 1996
- (36) Monasterio et al., op. cit., vol. II cicl. p. 3-4
- (37) Id. id., p. 299-300
- (38) Id. id., p. 14
- (39) Id. id., p. 18-21 i 34-5
- (40) Id. id., p. 99-101
- (41) Id. id., p. 112, 155, 182-6, 193-4
- (42) Id. id., p. 201-2

- (43) Id. id., p. 251
- (44) Id. id., p. 253-4 i 258-62
- (45) Id. id., p. 269-74 i 293-4
- (46) Solé Vilanova, op. cit., p. 85
- (47) Sardà, op. cit., p. 8-12
- (48) Pujol, loc. cit.
- (49) Cullell, op. cit., p. 80
- (50) Participaren en la jornada Josep C. Vergés, Josep Maria Cullell, Joaquim Solé i Vilanova i el conseller d'hisenda basc i vice-lehendakari Juan José Ibarretxe (que no assisteix a la reunió que cito). Veure FESEC, loc. cit.