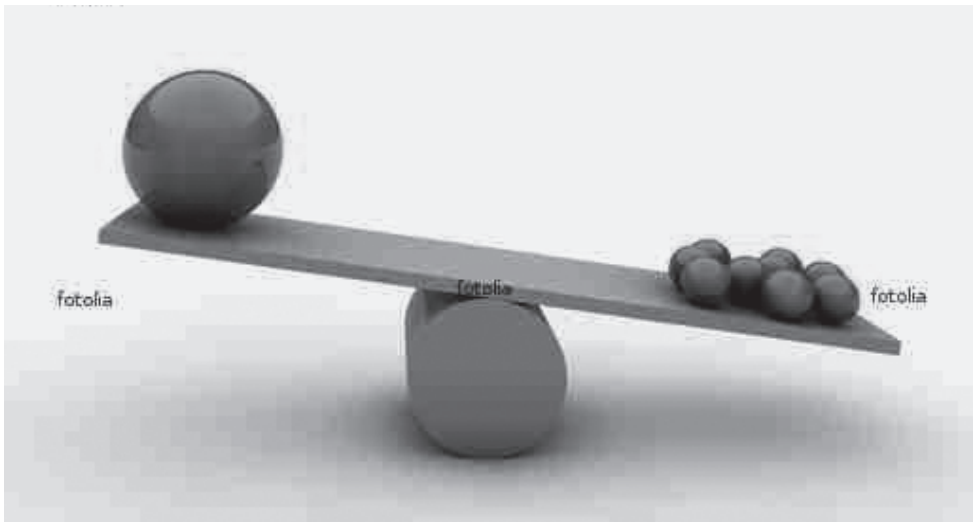


# Sobirania fiscal, eficiència econòmica i equitat distributiva

Carles Boix



*Segons les darreres estimacions de la conselleria d'Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya, el dèficit fiscal català equival al 8,4 per cent del PIB regional. Aquesta xifra, molt superior a les que suporten altres regions europees amb una renda per càpita similar (a Alemanya el dèficit fiscal màxim se situa al voltant del 4 per cent del PIB de les regions que són contribuents netes), és, com argumenta l'autor d'aquest article, la conseqüència directa d'un sistema fiscal a Espanya que genera greus distorsions econòmiques i que ara mateix no compleix amb uns criteris mínims d'equitat distributiva.*

L'única solució davant d'aquesta situació consisteix a establir un sistema de finançament equivalent al concert econòmic, és a dir, un sistema de sobirania fiscal que permeti al govern de Catalunya recollir i administrar els seus recursos fiscals tot destinant un part raonable a pagar els serveis proveïts per l'Estat espanyol i la Unió Europea. Per justificar aquesta posició, aquest article es divideix en quatre seccions. La primera part, que examina l'evolució de les darreres negociacions entre Catalunya i el govern central, demostra que qualsevol mena d'arranjament institucional que no passi per l'establiment d'un pacte fiscal «complet» (és a dir, de transferència de sobirania fiscal a la Generalitat) serà sempre insuficient perquè no inclourà mai les garanties necessàries per a mantenir una autonomia amb recursos fiscals suficients per a Catalunya. La segona secció analitza les distorsions que el sistema de finançament espanyol actual imposa sobre l'estructura del dèficit públic i del deute públic a Catalunya i a l'Estat espanyol en general. La tercera secció utilitza dades de la sanitat pública per il·lustrar la radical manca d'equitat en la provisió de serveis socials a nivell individual sota el sistema actual. La darrera secció discuteix, a la llum de les seccions precedents, les possibles alternatives futures i defensa la superioritat del sistema de concert per raons polítiques, d'eficiència econòmica i d'equitat distributiva.

**QUALSEVOL MENA D'ARRANJAMENT INSTITUCIONAL QUE NO PASSI PER L'ESTABLIMENT D'UN PACTE FISCAL «COMPLET» SERÀ SEMPRE INSUFICIENT PERQUÈ NO INCLOURÀ MAI LES GARANTIES NECESSÀRIES PER A MANTENIR UNA AUTONOMIA AMB RECURSOS FISCALS SUFICIENTS PER A CATALUNYA**

## 1. El problema de manca de garanties jurídicopolítiques: les darreres negociacions fiscals entre Catalunya i Espanya

Com a part de les reformes introduïdes al nou Estatut d'Autonomia de 2006, el govern central i la Generalitat de Catalunya van encetar un procés de negociació per millorar el sistema de finançament de Catalunya que va culminar en l'acord pres pel Consell de Política Fiscal i Financera de juliol de 2009. Aquest acord, que havia de resoldre el conflicte fiscal entre Catalunya i Espanya, es va convertir en un exemple més de la situació de discriminació fiscal que pateix Catalunya en dos sentits. En primer lloc, l'acord va deixar sense resoldre les necessitats financeres de la Generalitat. En segon lloc, va mantenir un sistema fiscal completament determinat per la majoria de torn a les Corts espanyoles i, per tant, no va introduir cap de les garanties políticopolítiques que haurien de caracteritzar les finances públiques catalanes i que van motivar bona part de les reformes estatutàries encetades després del 2004.

Més concretament, l'acord es va basar en dos elements centrals. En primer lloc, l'Estat es va comprometre a cedir una part dels seus ingressos tributaris a les Comunitats Autònomes: el 50 per cent de l'IVA i l'IRPF, el 58 per cent de la majoria dels impostos especials i el 100 per cent dels altres impostos especials. La cessió va ser, però, nominal perquè només es va destinar una quarta part a mans autonòmiques de manera directa. La resta (un 75 per cent) va passar automàticament a formar part d'un fons comú a distribuir entre totes les comunitats autònomes fent servir un índex de ponderació específic. En segon lloc, l'Estat va afegir uns anomenats «recursos addicionals» a repartir en dos segments (un 25 per cent directe per a les autonomies i 75 per cent per al fons comú), que havien de passar a constituir els fons de convergència a partir de l'any 2011.

Fins a quin punt va solucionar aquest acord el dèficit fiscal català? Segons l'acord, a Catalunya li pertocava el 25 per cent dels impostos recaptats a Catalunya i un 25 per cent del 19,34

per cent dels recursos addicionals posats per l'Estat. Aquest 19,34 per cent era la quantitat que li corresponia seguint l'índex de ponderació (relacionat amb el canvi poblacional dels darrers 8 anys) que s'estipulava a l'acord. De la resta dels recursos (el 75 per cent dels tributs cedits i el 75 per cent dels recursos addicionals), que passaven al fons comú, li pertocava el 16,82 per cent (segons un índex de ponderació construït utilitzant 7 indicadors). Com que la quantitat proporcional d'impostos que genera Catalunya (al voltant d'una cinquena part o més de l'Estat) és superior a la quantitat que li pertoca del fons comú (el 16,82 per cent), Catalunya continuava sent contribuent neta.

**LES REGIONS DE RENDES MÉS ELEVADES TENEN LES MATEIXES OBLIGACIONS (EN TERMES DE PRESTACIONS DE SERVEIS ALS SEUS CIUTADANS) SENSE TENIR ELS MATEIXOS RECURSOS**

És cert que el govern central es va comprometre a posar diners addicionals per compensar la Generalitat de Catalunya. Tanmateix, l'acord només incloïa, de manera explícita, una xifra de 5.000 milions per a l'any 2009 (molt menor a la necessària per reduir el dèficit fiscal català) i prometia 6.500 milions per al 2010. D'aquesta quantitat, però, només especificava els criteris de repartiment de 2.400 milions (amb índexos no gaire favorables a Catalunya) i deixava sense aclarir quin sistema es faria servir per a la resta. Aquesta indefinició de xifres i criteris de repartiment es feia més intensa del 2011 endavant perquè establia dos fons, un de cooperació (per a les regions pobres) i un de competitivitat (per a les regions dinàmiques), amb xifres i criteris de repartiment establerts «anualment (...) en la Ley de Presupuestos Generales del Estado» (p. 24 de l'Acord). En definitiva, el sistema de finançament continuava sotmès a la majoria parlamentària del moment a Espanya.

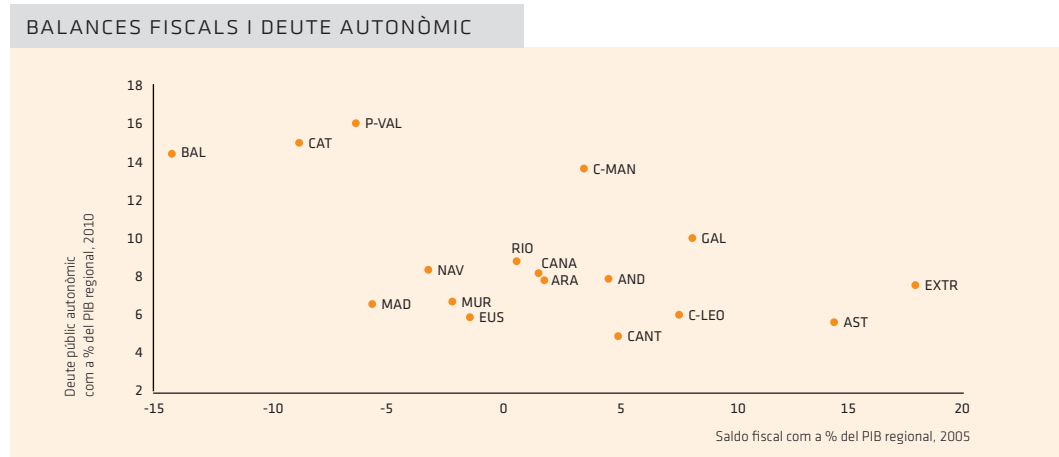
Poc després, la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'Autonomia va refo-

çar aquesta interpretació restrictiva i limitada de la fiscalitat catalana. En primer lloc, va anul·lar la clàusula final «sempre que duguin a terme un mateix esforç fiscal similar» de l'article 206.3, que regula els recursos financers de la Generalitat. Sense aquesta condició, que domesticava l'aplicació desbocada del principi de solidaritat que impera a Espanya, el Tribunal Constitucional donà preeminència absoluta a la idea d'igualtat (de resultats) de les autonomies peninsulars. Això vol dir que qualsevol esforç fiscal particular fet a Catalunya acabarà compartit amb la resta de l'Estat. La Generalitat no podrà ser mai la propietària absoluta de cap increment de recursos mitjançant nous impostos o simplement com a resultat de més recaptació (per exemple, lluitant contra el frau fiscal). Sense la garantia mínima introduïda per aquella clàusula, desapareix tot incentiu a millorar els serveis públics a Catalunya (perquè, com que Catalunya és un contribuent net a l'Estat espanyol, els increments propis acaben diluïts per la senyora solidaritat) o a desenvolupar una política tributària autòctona. En segon lloc, el TC va indicar a la part interpretativa de la sentència que l'article 206.5 fa referència solament als «mecanismes d'anivellament» (és dir, els fons de compensació interterritorials explícits) quan estableix que l'anivellament entre autonomies no pot fer baixar Catalunya en el rànquing inicial de rendes per càpita entre comunitats autònomes. Per tant, i per exclusió, l'Estat pot fer tots els altres instruments (impostos, despesa social, infraestructures) per generar solidaritat sense cap límit, fins i tot capgirant, en un resultat grotesc i únic al món, l'ordenació inicial de rendes regionals. Finalment, el TC va establir, en la seva interpretació de diverses disposicions addicionals, que el nivell d'infraestructures i les cessions d'impostos depenen sempre de la seva aprovació a les Corts.

## 2. Sistema de finançament i deute públic regional

L'Estat de les autonomies a Espanya gira al voltant de dos principis: l'Estat central ha des-

figura 1



centralitzat la prestació de serveis socials, educatius i sanitaris; alhora, ha mantingut un sistema de finançament redistributiu favorable a les regions amb menor renda per càpita. El resultat és que les regions de rendes més elevades tenen les mateixes obligacions (en termes de

tat (estimats amb el sistema de fluxe monetari i amb un repartiment de l'impost de societats amb criteri d'un terç en funció de la distribució territorial de la remuneració d'assalariats, de valor afegit brut i de la inversió) i corresponen a l'any 2005.<sup>1</sup> Les dades del deute públic autonòmic corresponen a l'any 2010 i provenen del diari «Cinco Días». L'eix horitzontal recull el saldo fiscal. El vertical indica el deute. La relació és indiscutible: les comunitats amb un saldo negatiu (els territoris de parla catalana) tenen un deute públic molt important. La resta de les comunitats, amb saldos fiscals negatius baixos o positius, pateixen un endeutament molt més petit.

A més a més, el gràfic mostra les comunitats autònomes que, considerant que són receptorres netes de l'Estat, tenen un deute excessiu: Castella-La Manxa, Galícia i fins i tot Extremadura. Com subratllo a l'última secció d'aquest article, aquest fet no és soprenent perquè en un sistema en què hi ha una separació entre recaptació i despesa, els receptors nets tenen un incentiu molt alt a gastar molt més del que tenen i reben.

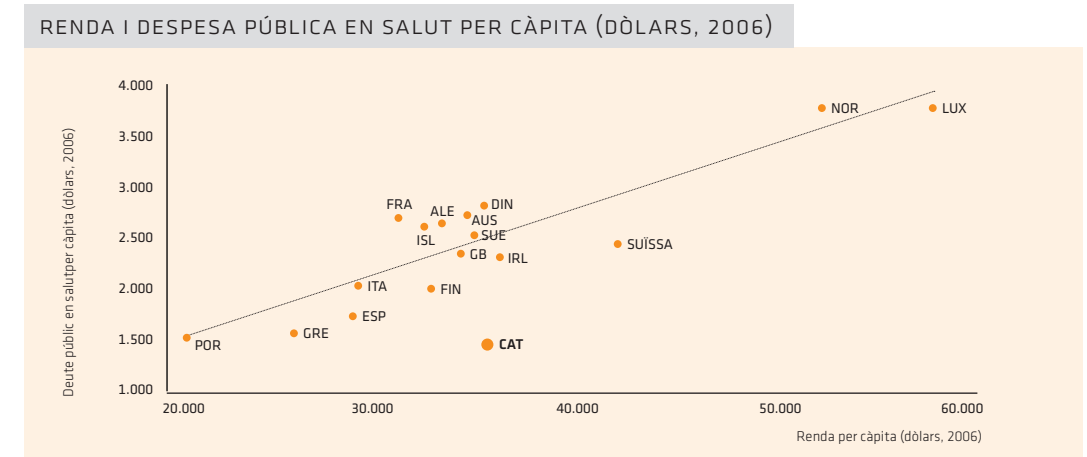
<sup>1</sup> Les dades provenen de: <http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/7799A507-C58E-4572-BE29-EC87EE6CBDDA/89951/150708Balanzasfiscales.pdf>

**DAVANT D'AQUESTA SITUACIÓ, LA SEVA SOLUCIÓ HA ESTAT ENDEUTAR-SE MÉS LA QUAL COSA, NATURALMENT, QUE HA CONTRIBUÏT A INTENSIFICAR LA CRISI FINANCERA I ECONÒMICA ESPANYOLA ACTUAL**

prestacions de serveis als seus ciutadans) sense tenir els mateixos recursos. Davant d'aquesta situació, la seva solució ha estat endeutar-se més. Una solució, naturalment, que ha contribuït a intensificar la crisi financera i econòmica espanyola actual.

La figura 1 mostra la correlació entre el saldo de la balança fiscal (la diferència entre despeses i ingressos de les administracions públiques a cada territori autonòmic) expressat en percentatge del PIB regional i el deute públic autonòmic (com a percentatge del PIB regional), és a dir, la suma de tots els emprèstits que ha obtingut cada administració autonòmica. Les dades del saldo fiscal provenen dels càlculs de l'Es-

figura 2



### 3. Un sistema mancat d'equitat: l'exemple de la sanitat pública

El dèficit fiscal de Catalunya no només afecta l'equilibri pressupostari de la Generalitat, sinó que perjudica directament la provisió de serveis als catalans. La figura 2 mostra la relació existent entre la renda personal (eix horitzontal) i la despesa pública en sanitat per persona (eix vertical) als països d'Europa occidental l'any 2006. Les dades, expressades en dòlars de 2006, han estat ajustades per capacitat de compra (és a dir, vénen expressades en termes de PPPs) i provenen de l'OCDE.

El primer fet evident al gràfic és que la despesa sanitària està fortament relacionada amb la renda per càpita del país. A Luxemburg, amb una renda tres vegades més gran que la de Portugal, la despesa pública en sanitat és dues vegades i mitja superior a la portuguesa. La línia del gràfic prediu la quantitat de despesa per persona que cal esperar aproximadament segons la renda del país.

El segon fet que revela el gràfic és la posició excepcional de Catalunya —l'únic país que es desvia, i de molt, de la relació renda-despesa que impera a Europa. La despesa pública catalana per càpita, tret de la Conselleria de Salut i degudament ajustada per poder adquisitiu, no arribava als 1.500 dòlars (uns 1.000 euros) l'any 2006. Tenint en compte la correlació del gràfic, però, la despesa pública en sanitat hauria de ser

de 2.500 dòlars a Catalunya —dos terços més alta que l'actual. Afegim que aquest fet no és una cosa esporàdica sinó clarament sistemàtica— el professor Guillem López-Casasnovas ha mostrat el mateix resultat fent servir dades de l'any 2002.

Les mancances públiques deuen ser importants perquè, primer, un 25 per cent dels catalans tenen contractes amb mútues sanitàries privades i, segon, la despesa privada en sanitat a Catalunya és, per persona, entre un 15 i un 20

**EL DÈFICIT FISCAL DE CATALUNYA NO NOMÉS AFECTA L'EQUILIBRI PRESSUPOSTARI DE LA GENERALITAT, SINÓ QUE PERJUDICA DIRECTAMENT LA PROVISIÓ DE SERVEIS ALS CATALANS**

per cent superior a la despesa privada mitjana a Espanya. Ara bé, fins i tot amb aquesta major despesa privada a Catalunya, la despesa total en sanitat (pública i privada) per persona a Espanya continua superant la catalana. En altres paraules, després de pagar impostos a l'Estat i després de dedicar una part de la renda personal en una prima d'assegurança privada, el català mig surt més econòmic que l'espanyol mig i, per suposat, molt més que el nòrdic o el britànic estàndard.

#### 4. El pacte fiscal «complet» com a única sortida

Simplificant força, al món hi ha dos grans models de gestió pressupostària: el francès i el suís o nordamericà. Al model francès, l'Estat central recapta els impostos i decideix taxativament quines són les despeses a fer (bé directament des de París o pels prefectes o indirectament per «regions» i municipis). Suïssa és l'extrem contrari: cada nivell de govern (Estat federal, cantons) té plena o gairebé plena autonomia per gastar i determinar impostos. Tots dos models funcionen bé perquè no hi ha diferenciació entre qui decideix la despesa i qui estableix els impostos i, per tant, qui gasta és responsable de recaptar.

El model espanyol ha de tendir a barrejar tots dos sistemes. D'una banda, l'Estat recapta la major part dels recursos. D'altra banda, les comunitats autònomes executen una bona part de la despesa. Tot i que aquesta despesa vé fortament determinada per l'atribució de competències des del centre, les comunitats autònomes tenen un cert marge de maniobra i poden endeutar-se més enllà del que reben. Aquesta marge de maniobra, conjuntament amb l'expectativa que l'Estat central acabi rescatant-les si no poden fer front a les seves obligacions fiscals, explica el nivell de deute públic galopant de la Figura 2.

Per evitar aquesta situació d'indisciplina fiscal generalitzada, només hi ha dues solucions. La primera, que ara mateix rep un suport generalitzat entre les elits espanyoles, consistiria a reforçar els mecanismes de control per part de l'Estat sobre la despesa i el deute autonòmics. Aquesta solució podria arribar a restablir la disciplina pressupostària ara per ara inexistent a la majoria de les comunitats autònomes. Tanmateix, xocaria directament amb les aspiracions catalanes i amb l'esperit del pacte constitucional (o l'esperit seguint la interpretació catalana del pacte constitucional) d'autonomia fiscal i política. I, per suposat, a la llum dels darrers trenta anys de pràctica política a Espanya, no resolndria el gravíssim dèficit fiscal que pateix Catalunya.

L'altra solució és descentralitzar completament l'estructura de recaptació i despesa, tot fent coincidir la primera amb la gestió dels impostos a nivell territorial o autonòmic. Aquesta solució, que podria aplicar-se de manera asimètrica i per tant solament per a Catalunya, resolndria els tres problemes discutits a les seccions anteriors. Catalunya assoliria una autèntica autonomia fiscal. Es restabliria l'equilibri en-

---

**DESPRÉS DE PAGAR IMPOSTOS A L'ESTAT I DESPRÉS DE DEDICAR UNA PART DE LA RENDA PERSONAL EN UNA PRIMA D'ASSEGURANÇA PRIVADA, EL CATALÀ MIG SURT MÉS ECONÒMIC QUE L'ESpanyOL MIG I, PER SUPOSAT, MOLT MÉS QUE EL NÒRDIC O EL BRITÀNIC ESTÀNDARD**

---

tre despesa i tributació: per tant, la Generalitat tindria els incentius adequats per ser fiscalment prudent. I el govern català podria finançar un sistema de serveis socials i fer les inversions en infraestructures adequades a les necessitats dels ciutadans de Catalunya. Aquesta solució té un nom molt específic: el de concert econòmic.

**CARLES BOIX** és Professor Robert Garret de Política i Afers Públics a la Universitat de Princeton.