

Per un nou pacte fiscal

Guillem López i Casasnovas



Aquest text és una invitació a reflexionar sobre el que ha de ser el nou pacte fiscal que reguli les relacions financeres entre Espanya i Catalunya, d'acord amb el propòsit de l'actual Govern de la Generalitat de Catalunya. L'autor reflexiona, per tant, sobre quelcom inespecífic, del que no se'n coneix encara un redactat concret. Es diu però que es vol configurar com a model 'basat en el concert'. Es refereix per tant al model (i no només a les conseqüències financeres que d'aquest se'n derivin): és a dir, l'autor valora així de la qüestió suscitada tant el 'fur' (els pilars jurídics que el fonamentin) com l'ou' (la capacitat financera que pugui atorgar).

El fur, les bases del concert foral podríem dir són tres (i) la recaptació de tots els impostos; (ii) el fet de comptar amb capacitat normativa plena sobre aquests tributs sense altra limitació que les directrius comunes de la Unió Europea, (iii) la seva configuració com a acord 'paccionat' (equivalent, amb altres paraules, al que implica un tractat internacional), pel qual davant la falta d'acord en la seva renovació es subroguin les parts en els continguts inicials.

L'anterior anàlisi de viabilitat el faig sota el supòsit implícit que el fet que la Constitució Espanyola (CE) actual no hagi previst per a Catalunya un 'model basat en el concert' no implica hores d'ara que el prohibeixi. Aquest supòsit permet obviar la reforma de la CE en si mateixa. Està clar que si es produís la reforma, els escenaris quedarien oberts.

HAURIA DE DESAPARÈIXER DEFINITIVAMENT TOTA REFERÈNCIA A LA BALANÇA FISCAL, QUE NO DEIXA DE SER AVUI UNA REIVINDICACIÓ DEL MENOR D'EDAT QUE NO ESTÀ D'ACORD AMB LA SETMANADA QUE EL PARE-PATRÓ LI ASSIGNA

El fur

El camí a recórrer per assolir el 'fur' requereix al meu entendre les següents vies a) que l'Estat modifiqui la LOFCA i que el nou redactat inclòs no es pugui interpretar que suposa un privilegi, consideració que quedaria invalidada a l'emparrada de l'art 138.2 de la CE que això ho prohibeix.; b) caldria per altra banda que el Tribunal Constitucional tornés a examinar, i reinterpretar, la sentència última; fet perfectament possible en raó del recurs pertinent que així ho afavorís; i c) finalment, Catalunya, hauria d'acceptar (i) el succedani semàntic de que els impostos que recaptaria i legislaria amb plena capacitat continuarien essent, de fet, tributs cedits, propis de l'Estat i no de la Generalitat, ja que la CE és clara a l'art 133 i 157.1 sobre la potestat originària

d'aquests altres tributs, de manera que la cessió seria una forma de delegació, que esperariem no fos advocable; i (ii) vist que el 'paccionament' de l'acord no és factible, donada la no concurrència de dos poders polítics originaris acceptats per les dues parts, considerar que la bilateralitat es pot assolir per altres vies diferents (comissions mixtes, acords sinal·lagmàtics i lleialtat institucional).

Notem que en aquest context hauria de desaparèixer definitivament tota referència a la balança fiscal, que no deixa de ser avui una reivindicació del menor d'edat que no està d'acord amb la setmanada que el pare-patró li assigna vista la contribució de l'esforç del treball per la renda que aporta a 'la família'. Està clar que la relació passaria a ser entre iguals i a partir de les potestats financeres autònomes de cada part.

Son avui tots els anteriors requeriments esmentats (del (i) al (iii); del a) a la c)) factibles sense canviar, com dèiem, la CE? Sí. Es probable el seu assoliment? Se m'escapa, però no en soc optimista. Però en aquestes valoracions polítiques la meua anàlisi no compta amb cap avantatge comparativa.

L'ou

Anem ara als arguments de l'ou'; vull dir de com de l'aproximació al 'model basat en el concert' en pot resultar una millora en la capacitat financera de la Generalitat de Catalunya.

La base aquí rau en l'accés a les fonts pròpies de recursos disponibles, tant en les decisions de major despesa o disminució de ingressos. La teoria diu que és una aproximació a la plena responsabilitat fiscal. L'accés als recursos propis deixa la renda i riquesa dels territoris forals coma la base imposable potencial de la seva fiscalitat. Es remarcable però que, d'entrada, hom pugui constatar que el concert foral atorgui a la Comunitat basca un excés de finançament per sobre del seu pes en valor afegit, amb uns recursos per càpita estimats per diversos autors en un 75% superior a la xifra catalana, sota igual sostre competencial. L'aplicació mimètica d'aquest 'excés' sobre la xifra de 27 mil milions

d'euros que constitueixen els ingressos totals de la Generalitat situaria en gairebé 45 mil milions els recursos del que hauria de disposar el nostre govern; quantitat que sens dubte més que equilibraria els comptes catalans i feria innecessari avui cap mena de retall en despesa. Però com arribem a aquesta xifra via càlcul contrastable ens dona alguna sorpresa.

La idea genèrica del concert, com diem, és que els seus recursos no depenen de la transferència de l'Estat, ni gracioble ni discrecional, sinó de l'accés directa de les Diputacions forals a les seves pròpies bases, de renda, consum i riquesa. En altres paraules, que la seva capacitat de finançar-se depèn dels seus propis recursos,

LA BASE AQUÍ RAU EN L'ACCÉS A LES FONTS PRÒPIES DE RECURSOS DISPONIBLES, TANT EN LES DECISIONS DE MAJOR DESPESA O DISMINUCIÓ D'INGRESSOS

de la seva pròpia renda, i no del pes poblacional que representa a dintre de l'estat o dels valors mitjans dels paràmetres espanyols representatius, tal com imposa el règim comú per a Catalunya. Si això és així, Catalunya, que amb el nou finançament està avui entorn de la mitjana per càpita, és a dir, que independentment de la seva aportació a l'erari espanyol rep segons el seu pes poblacional relatiu, posem un 16% a grans trets, passaria amb el concert com a model de finançament a l'entorn del 19 o 20%, punt amunt punt avall, d'acord amb el seu PIB relatiu. Afinant: si l'impost de la renda fos progressiu la seva recaptació relativa seria quelcom per sobre del pes de la renda; amb les xifres de consum relatiu (IVA i especials) previsiblement un poc per sota (la propensió marginal a consumir renda és sempre menor que la unitat). A ambdós casos, previsiblement per sobre del seu pes demogràfic (que és el que tenim ara), com no pot ser d'altra manera per tota aquella Comunitat que té una renda per càpita superior a la mitjana espanyola. Però notem que del 16 al 20% l'increment sobre la capacitat financera actual

no hauria de suposar un augment del 75% sinó tant sols un 25% (4 punts addicionals sobre els 16 actuals). Ben cert a més que Catalunya no és el País Basc, ja que la renda per càpita d'aquest està avui entorn d'un 10% per sobre, però de nou, no arribem, tot i els ajustos, a explicar el 75% addicional que es detecta empíricament a partir de les dades publicades. On està doncs la mare dels ous, d'un fur que sembla donar més d'un ou? La resposta ens l'orienta un treball recent de Carlos Monasterio a *Hacienda Pública Española*, 'Un concierto 'desafinado' li diu, on demostra que la manera en que s'han computat els serveis transferits, el dèficit públic estatal, el tributs no concertats (duanes, per exemple) i els impostos no participats en el règim comú, però si territorialitzats en el cas foral (impost de societats per exemple) suposen una subvenció implícita, una prima encoberta per la manera en que es computa, que en els últims anys es situa en els 3.500 milions d'euros, en tendència en els seus efectes creixents en el temps. Una extrapolació d'aquest privilegi amagat a la realitat catalana, comunitat amb més població, afegiria a la xifra del 25% (per l'aproximació via concert a la base 'renda') un altre 27%, per una quantia de 7.500 milions d'euros! De fet, part d'aquest privilegi resultant, poc conegut per la falta de transparència en la metodologia de la valoració dels traspàsos i determinació de la quota, pot ser fins i tot que sigui no volgut per l'Estat, resultat dels seus propis errors, però avui protegit per un acord paccionat, recordem de difícil reversió. Els errors, per exemple, els localitza Monasterio en el modus en que se imputa la recaptació que es creu correspon a les empreses societàries basques a l'impost sobre beneficis (per cert una territorialització que en la metodologia de la balança fiscal durant molt de temps fou negada tant l'Institut de Estudios Fiscales com alguns acadèmics, que mantenien que era impossible fer, a la vista de la incidència de l'impost de societats). També en la consideració del tracte que s'havia de donar al dèficit públic i com se incorporava en la quota la seva evolució en el temps. Més curiós resulta l'escriure de finançament que ha rebut el País Basc amb la cessió de cadascuna de les transferències de

competències. Des de la visió a curt termini de l'administració central, es volgué valorar el que era el cost de les competències en el moment inicial no transferides (i exercides per l'Estat en nom de la Comunitat foral), en una xifra molt elevada, computada des del cost total estatal en aquell servei (inflada per moltes despeses fetes en major mesura fora d'una comunitat rica com la basca) i a la que els bascos hi havien d'aportar un 6.24% que era el que es considerava inicialment el pes relatiu de la seva renda. I això se incorporava a la quota. No es considerava per tant el cost efectiu, que era com es valorava per a la resta de Comunitats Autònomes, sinó a partir de la despesa estatal total en aquella competèn-

LA IDEA GENÈRICA DEL CONCERT ÉS QUE ELS SEUS RECURSOS NO DEPENEN DE LA TRANSFERÈNCIA DE L'ESTAT, NI GRACIABLE NI DISCRECIONAL, SINÓ DE L'ACCÉS DIRECTE DE LES DIPUTACIONS FORALS A LES SEVES PRÒPIES BASES, DE RENDA, CONSUM I RIQUESA

cia. Però està clar que això era curt de mires: feia contribuï possiblement amb escriure tot d'una, però en el moment del traspàs (i els bascos en les negociacions bilaterals n'han sabut assolir prou de transferències, àdhuc en l'actualitat, infraestructures viàries de les autopistes incloses!!) el que descomptaven de la seva quota eren aquestes quantitats inflades, molt per sobre del cost real que l'Estat estava incorrent en l'exercici de la seva competència efectiva en el País basc, fet que deixava un excedent molt gran pel diferencial entre el que deixava de pagar el Govern basc i el cost efectiu que el govern foral heretava. Recordin sinó la dificultat d'explicar la quota negativa que s'arribà a donar!!.

Aquí, i no tant sols en el fet que el sistema foral no aporta a la redistribució estatal suposadament solidària, es troba l'explicació que buscàvem. La prima s'amaga en aquells càlculs, fets darrera d'un exercici fet de manera

totalment opaca: no es publica el detall de les metodologies fetes servir, ni es procedeix a les actualitzacions en seu parlamentària sota la mirada de la resta de Comunitats.

Consideracions resultants

De tot això ja en podem treure algunes conclusions provisionals. És possible un nou pacte fiscal que es basi en el model del concert basc i que augmenti les cotes d'autogovern de Catalunya, sota les restriccions i premisses de l'encaix constitucional abans esmentat? De poder, sí que es pot. Pot però ser igual al que hem referit a l'actual funcionament del concert foral: No. El nostre 'fur' estaria com a mínim llastrat per una bilateralitat dèbil, no paccionada, amb la possibilitat en tot moment de que l'Estat modifiqués unilateralment la LOFCA. En efecte, avui a la LOFCA se li reconeix prevalença normativa per sobre de l'Estatut: que lluny queda aquell engany, error o ingenuïtat que ens feia creure que el rang normatiu, per ordre, era Constitució espanyola, Estatut i LOFCA, essent el segon igual llei orgànica que la tercera norma, però que amb el plus que li atorgava el seu caràcter referendat la situava per sobre. Que fàcil li ha estat al Tribunal Constitucional considerar que l'apel·lació que fa la pròpia CE a una 'possible' LOFCA, putativa per tant, la configurés com a part del bolc constitucional i així per sobre dels continguts estatutaris!

Podria aquest nou pacte fiscal inspirat el model de concert basc millorar el finançament de Catalunya (l'ou): Sí. Està clar que això hores d'ara no és gens difícil, quan se'ns continua aplicant un finançament, acceptat, que dóna un poc més d'ingressos que abans, però sobre una base fràgil (res bilateral, paccionat, des de l'Agència tributària catalana i a partir dels recursos propis). Per una banda, l'actual sistema de finançament comú en el que es sotmet Catalunya, compta amb l'ancoratge d'un fons de suficiència que frena la millora de la capacitat financera catalana, ja que actua com a clàusula de garantia de preservació del status quo (que ningú hi perdi, diguem-ho així!) I la part favorable a les

aspiracions catalanes, prové del nomenat fons de competitivitat, que prima les aportacions de Comunitat com la nostra que contribueix més que no rep per la resta de fons, però que ho fa sobre unes quanties limitades (el total del fons) i no prou pautades, un paràmetre poblacional aliè als diferencials efectius entre capacitat fiscal i recursos transferits, no essent en aquest sentit gens innocu qui te dret al fons, fet que el fa imprevisible en la seva resultant: donada la quantitat, no es deriva el mateix finançament si un any surt del repartiment Múrcia i hi entra Madrid o viceversa, o Andalusia, amb una població quasi nou vegades, posem per cas, de la de Balears, comunitat especialment afectada per la mecànica d'aquest fons. Així, l'entrada d'una Comunitat molt poblada, donada la quantia predeterminada per al Fons, deixa en una assignació compensatòria minsa el que en pot acabar obtenint una Comunitat petita.

EL NOU PACTE FISCAL CATALÀ, PERÒ, NO POT SER IGUAL AL BASC: EL NOSTRE 'FUR' ESTARIA COM A MÍNIM LLASTRAT PER UNA BILATERALITAT DÈBIL, NO PACIONADA, AMB LA POSSIBILITAT EN TOT MOMENT DE QUE L'ESTAT MODIFIQUÉS UNILATERALMENT LA LOFCA

En tot cas, la millora de finançament que suposaria un pacte fiscal de les característiques anteriors, permetria la truita de dos ous amb la que avui compta el País Basc (i no diguem si hi incloem aquí Navarra)? No, impossible, ja que part d'aquest excés com hem vist es deriva d'un càlcul privilegiat, d'una història i manera de transferir recursos i computar costos pels que no hi som a temps.

A més, si la generalització d'un finançament per a Catalunya basat en els recursos propis ja dificulta el seu encaix en els mecanismes d'anivellament horitzontal que l'estat fa servir (vull dir, no privilegiant uns territoris més que d'altres a partir dels seus recursos propis estatals,

sinó restant els recursos d'altres, de les Comunitats com la nostra), més difícil seria encara estendre aquesta subvenció implícita en la manera que es computa la quota a Catalunya (més població, més recursos) i respectar a l'hora la premissa de garantia del status quo. Els recursos addicional tributaris estatals o via endeutament son del tot impensables.

En resum, el fur foral és assolible per la via de l'excepció catalana? No. Almenys sense una reforma de la Constitució espanyola, o una reconsideració de la jurisprudència del Tribunal Constitucional que avui exclou explícitament el cas de Catalunya de la Disposició addicional primera de la CE.

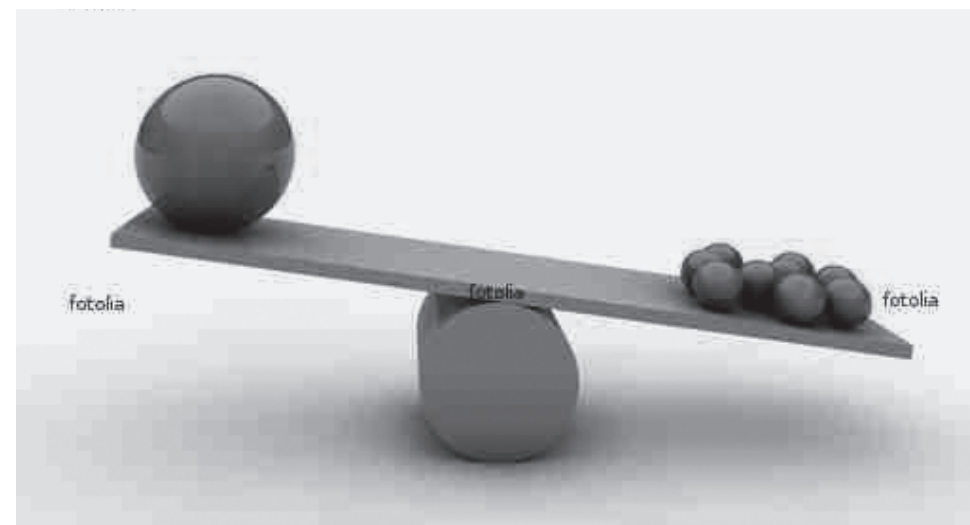
Valoració final

Una valoració final: L'acord estatutari inicial català, no ribotat, amb cert contingut de l'aspirat pacte (el Consorci tributari, l'anivellament parcial amb compromís redistributiu limitat als serveis essencials de l'estat de benestar, bilateralitat via Comissions mixtes, participació incrementada en tributs i compromisos més efectius de lleialtat institucional), sense dir li 'concert', ni ser-ho, va permetre una acord de base molt ampla (el 90% de la representació parlamentaria catalana). Avui, a darrera d'una pancarta amb aquell contingut, els partits que recolzaren el pacte, per coherència, crec no s'hi podrien negar, i l'avenç cap a l'autogovern de Catalunya permetria accions parlamentàries d'acompanyament a la força del suport ciutadà a la reivindicació pel pacte fiscal. Avui darrera la pancarta del concert hi tenim bona part de la ciutadania, certament, però 'menys parlament'. Ben segur que la força d'avenç l'ha de donar la gent; però davant del mur que es pot preveure la reivindicació trobi, em consta entreveure el contingut d'un 'pla B', respecte del que s'haguera tal vegada pogué assolir amb l'enyorat acord d'ampla base. Accepto però que el meu conveniment pot ser només part d'un somni.

GUILLEM LÓPEZ I CASASNOVAS és catedràtic d'Economia Pública de la UPF.

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.