

APUNTS PER A UNA REFORMA FEDERAL DEL SISTEMA DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC

**Montserrat Colldeforns
M. Antònia Monés**

número 172

PAPERS DE LA FUNDACIÓ

APUNTS PER A UNA REFORMA FEDERAL DEL SISTEMA DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC

MONTSERRAT COLLDEFORNIS
M. ANTÒNIA MONÉS

Número 172
PAPERS DE LA FUNDACIÓ

Febrer 2022

© d'aquesta edició: Fundació Rafael Campalans
Pallars 191
08005 Barcelona
Tel. 93 319 54 12
e-mail: fundacio@fcampalans.cat
www.fcampalans.cat

Disseny: Departament de Disseny i Edicions del PSC

ISSN 2696-7707

Dipòsit legal: B 2412-2022

ÍNDEX

PRESENTACIÓ I SÍNTESI	5
1. SUFICIÈNCIA DE RECURSOS I ESTAT DEL BENESTAR.....	11
1.1. Suficiència de recursos	
1.2. Suficiència de recursos i Estat del benestar	
1.3. Impacte de la crisi del 2008 en el model de finançament del 2009	
1.4. Vies per a la millora de la suficiència financera	
1.5. L'endeutament i de les comunitats autònomes i els "mecanismes de liquiditat"	
1.5.1 El Fons de Liquiditat Autonòmica i altres mecanismes de liquiditat	
1.5.2 Incidència dels mecanismes de liquiditat en el finançament de les Comunitats autònomes.	
1.6. La crisi de la covid-19 i l'impacte en el finançament de les comunitats autònomes	
2. EL REPARTIMENT DELS RECURSOS ENTRE COMUNITATS AUTÒNOMES	24
2.1 Transferències d'anivellament	
2.2 L'anivellament de recursos en el federalisme comparat	
2.3 L'anivellament de recursos en el model de finançament autonòmic	
2.4 El càlcul de les "unitats de necessitat de finançament" o "població ajustada".	
2.5 La reforma de les transferències d'anivellament	

3. LA FISCALITAT DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES	32
3.1. Reformes per una fiscalitat autonòmica més simple, justa, autònoma i corresponsable: marc general	
3.2. Augment de l'autonomia i la corresponsabilitat fiscal	
3.3. Reformar la imposició sobre la riquesa tot limitant la competència fiscal	
3.3.1 L'exemple de la competència fiscal exercida per la Comunitat de Madrid	
3.4. Redefinició, simplificació i delimitació de competències entre Administracions en la tributació ambiental i energètica.	
3.5. Agència Tributària Compartida	
4. LA GOVERNANÇA FEDERAL.....	43
4.1. Millor delimitació de les competències	
4.2. Reforma de les institucions	
REFERÈNCIES	47
ANNEX: EL SISTEMA DE FINANÇAMENT EN XIFRES. ANY 2019 I EVOLUCIÓ 2009-2019	51

Presentació i síntesi

El model de finançament vigent l'any 2021 és el que es va aprovar l'any 2009. La seva revisió, que hauria d'haver estat enllestida el 2014, continua pendent. Actualment, aquesta revisió és inajornable, ja que la manca d'actualització en el temps no ha fet més que agreujar les seves deficiències d'origen.

En un primer moment, el principal motiu de l'ajornament fou la fortíssima caiguda dels ingressos públics arran de la gran recessió que va començar l'any 2008, i les corresponents dificultats del Govern Central (GC) per atendre les reclamacions de les comunitats autònomes (CA) en el sentit que la reforma aportés més recursos al sistema. Per fi l'any 2017 es va fer un pas previ, per acord de la Conferència de Presidents, amb la posada en marxa per part del Ministeri d'Hisenda d'un Grup d'Experts que va lliurar el seu informe de recomanacions aquell mateix any¹. Posteriorment, la inestabilitat política del GC i la inhibició de la Generalitat de Catalunya, que històricament havia estat la principal impulsora de les reformes, van contribuir a fer que el tema continués aparcat. La crisi de la covid-19 ha justificat amb escreix un nou ajornament. Un dels elements del progressiu retorn a la normalitat del nostre país hauria de consistir a afrontar la reforma sense més dilacions.

Aquest document, tot i tenir en compte les enormes dificultats del moment, posa les llums llargues i planteja una diagnosi i unes propostes de reforma del conjunt del model, sense obviar aquelles millores que podrien anar-se implementant a curt termini. La pandèmia requereix una forta injecció de recursos del sector públic, i deixarà greus seqüeles en l'economia i els comptes públics. Però una de les experiències de la gran recessió és que, si no s'encara la reforma del sistema de finançament que

¹ El treball del Grup d'Experts es va beneficiar, entre d'altres, d'una iniciativa prèvia de la Fundació Internacional Olof Palme i FEDEA que va facilitar un debat bastant ampli, els resultats del qual estan recollits a la publicació d'Anna Balletbó, i Àngel de la Fuente del 2016.

faci les CA més robustes i autònomes financerament del GC, els recursos que reben, en forma de bestretes, crèdits i subvencions, malgrat ser imprescindibles, van reblant el clau de la major dependència dels governs autonòmics envers el GC.

Les reformes que es plantegen són obertes, per tal d'afavorir el debat i avançar en consensuar propostes. S'aborden vies de solució a les disfuncions i problemes que arrossega el model, i ho fan amb una clara òptica federal. No es formula un model tancat, perquè l'experiència ensenya que cal tenir els principis i els objectius clars i definits, per després concretar els detalls que permeten assolir-los. El model del 2009 ha estat qualificat d'opac, entre altres raons perquè els principis i objectius anunciats de manera genèrica a l'acord, ben aviat van entrar en dissonància amb els mecanismes específics de la seva aplicació, la qual cosa va generar un nivell important de malestar.

El principal objectiu que es persegueix amb les reformes és la consolidació d'un model federal de relacions econòmiques i financeres entre el GC i els governs subcentrals. En aquest sentit, les propostes són lògicament multilaterals, i no es refereixen només a Catalunya, des de la convicció que el seu encaix només es pot produir si funciona un model territorial federal sòlid i transparent.

El document se centra en les CA de règim comú, encara que en diferents punts es fa esment al règim foral del País Basc i Navarra, no tant per ser un règim diferent, sinó pels privilegis que s'han anat generant en la seva aplicació, i els greuges comparatius i distorsions que se'n deriven per a les CA de règim comú, que no són només de tipus quantitatiu.

Per abordar la reforma es disposa de fonaments molts sòlids. Un és l'ampli consens –si bé no unanimitat– entre experts en la diagnosi de les deficiències del model i les línies generals de reforma possible. I l'altre, l'experiència satisfactòria dels països federals del nostre entorn, com ara Alemanya, Canadà, Bèlgica i altres, que disposen d'uns acords institucionals potents que els han permès dotar-se dels mecanismes necessaris per consolidar un equilibri cooperatiu entre els interessos dels diferents agents, de les regions amb l'estat federal, i de les regions o estats federats entre si.

El document se centra en els quatre aspectes que considerem crítics en un nou sistema de finançament: els recursos de les CA de règim comú, el seu origen i la seva distribució final per a cada CA, els canvis en el marc fiscal i la governança federal. Tots ells estan relacionats entre si, en la mesura que tots incideixen en major o menor grau en els nivells d'autonomia i solidaritat que caracteritzen una hisenda federal.

Juntament amb aquestes qüestions centrals de la reforma, hi ha canvis que es podrien portar a terme de manera quasi immediata, de menys calat, però que suposarien importants millores en el funcionament del sistema actual; serien, entre d'altres, els següents: a) l'agilització de les liquidacions (que actualment tarden més de dos anys) amb la corresponent millora del sistema de lliuraments a compte i de la previsió dels recursos definitius de cada CA; b) la fórmula de càlcul de l'evolució en el temps dels recursos i les necessitats del sistema; c) la revisió dels càlculs de població ajustada, que haurien d'incorporar diferències de costos derivades de diferències en preus i salaris entre CA; d) la millora de l'estimació de la recaptació "normativa" dels tributs.

Pel que fa als quatre grans apartats del document, en el primer es tracta la qüestió de la suficiència financera, com augmentar-la i com abordar el llast en termes de dèficit i deute que es va disparar arran de la gran recessió i que, sense temps per absorbir-se, la pandèmia ha agreujat.

A tall de síntesi, en aquest punt es proposa revisar les relacions finances entre l'Administració Central (AC) i les comunitats autònomes (CA), tenint en compte que des de l'aprovació del nou model el 2009 i fins a l'esclat de la pandèmia de la covid-19, les CA han vist reduïda la seva participació en el conjunt de recursos del país, alhora que les exigències per al compliment de les seves competències, en especial les de sanitat, educació i serveis socials, han augmentat considerablement.

Ara bé, aquest reequilibri necessari s'hauria de produir no tant sobre la base d'augmentar les transferències de l'AC a les CA, sinó de distribuir millor els recursos tributaris del conjunt del país, els actuals i els que es derivin de possibles noves figures tributàries. Disposar d'un cert grau

d'autonomia financera és la millor manera d'augmentar la responsabilitat fiscal pròpia, i alhora reduir la dependència de l'AC.

Perquè aquest nou punt de partida sigui possible, és necessari resoldre la gran bossa de deute de les CA generada pels anomenats "mecanismes de liquiditat", que si bé van ser imprescindibles per evitar la fallida financera de les CA arran de la gran recessió del 2008, són un llast que cal eliminar o com a mínim suavitzar per la via de la condonació parcial del deute, d'acord amb les circumstàncies objectives de cada CA.

A continuació, a l'apartat segon s'analitzen els desequilibris en el finançament relatiu de les diferents CA i es fan propostes d'anivellament per tal d'assolir una distribució equitativa dels recursos. Un element essencial del nou model de finançament ha de ser la definició d'un criteri d'anivellament de recursos entre CA que doni resultats equitatius i no arbitraris o injustos, com ha sigut el cas a Espanya al llarg dels successius models.

La via possible és l'eliminació dels actuals Fons de Suficiència i Convergència, i la incorporació d'aquests recursos a la dotació complementària que fa el GC al Fons de Garantia. El sistema pivotaria sobre aquest únic Fons, quedant el grau d'anivellament obert a una decisió política. En el document s'aporten arguments favorables a l'anivellament parcial, que es desprenen de la cultura federal i de l'experiència de la immensa majoria dels estats federals. S'argumenta que les federacions es construeixen d'acord amb el principi d'autonomia i d'equitat, i que equitat i igualtat no són sinònims.

Al tercer apartat es plantegen reformes en la fiscalitat autonòmica per avançar cap a una hisenda més corresponsable i autònoma. Tot i que la política fiscal ha de ser vista com un conjunt, sí que cal tractar algunes qüestions que afecten de ple el finançament autonòmic. En primer lloc, perquè els grans impostos (IRPF, IVA i Impostos Especials) són compartits, i no haurien de reformar-se sense la plena participació dels governs territorials. En segon lloc, perquè un sistema fiscal ha d'aspirar a ser simple, eficaç i adaptat als nous canvis de l'entorn i, en aquest sentit, no convé que proliferin noves figures, sinó que les que es creïn ho siguin amb consens, reforcin especialment les hisendes autonòmiques, i alhora

siguin coherents amb els reptes socials i ambientals als quals cal fer front de manera col·lectiva.

Pel que fa a la tributació sobre la riquesa, que és un dels elements d'autonomia financera del que disposen les CA, el document, després d'analitzar els greus problemes generats per la competència fiscal a la baixa entre CA (problema inexistent a altres països atès que la majoria tenen aquests impostos centralitzats), es posiciona en favor d'una reforma a fons de l'Impost de Successions i Donacions que, entre altres elements, fixi una tributació mínima. Solucionar aquest problema no és fàcil políticament, però l'alternativa és la desaparició de l'impost i la consegüent pèrdua d'una figura important per recaptar, però sobretot per reduir la desigualtat en la distribució de la riquesa.

Especialment en un sistema d'impostos compartits, compartir la gestió i la informació fiscal facilita la persecució del frau, la millora normativa, i ajuda a copsar ràpidament l'evolució de la recaptació per raons cícliques o per efecte de canvis legislatius. Actualment, l'agència estatal, l'AEAT, té competències exclusives de gestió i recaptació de la majoria d'impostos, mentre que les CA de règim comú gestionen només alguns dels tributs totalment cedits, a part dels propis. L'Estatut d'Autonomia de Catalunya preveu la creació d'un consorci paritari entre les dues Agències Tributàries, estatal i catalana, un model que es podria ampliar a altres CA i que podria jugar un paper de primer ordre en la consolidació d'un sistema d'hisenda federal.

Finalment, en el darrer apartat es proposen millores en la governança del model territorial. En aquest tema, també en part en els anteriors, ens hem guiat per la riquíssima experiència de funcionament dels models federals als quals aspirem a assimilar-nos, encara que cal tenir present que algunes de les qüestions de la governança federal tenen connotacions jurídiques que desborden el terreny de la literatura econòmica en què es mou aquest document.

L'establiment d'una veritable governança federal té una dimensió més àmplia i de més abast que la reforma del sistema de finançament, i es troba en el moll de l'os de les reformes de fons que cal fer al nostre país,

perquè pressuposa la millor definició de les competències de cada nivell de govern i l'establiment de les institucions i els marcs de relació que han d'assegurar el seu reconeixement i el respecte a la seva autonomia i capacitat de decisió. A curt termini cal desenvolupar els mecanismes existents en l'actualitat, com ara la Conferència de Presidents, les Conferències Sectorials o la Comissió de les Autonomies del Senat. En l'àmbit econòmic, la reforma a fons del Consell de Política Fiscal i Financera fora un canvi necessari i significatiu.

Segurament la clau per tal que la reforma del sistema de finançament arribi a bon port es troba en el fet que es pacti amb criteris realment federals, amb la participació transparent i responsable de l'AC i les CA. Si es practica el consens, que implica cessions de tots, pot ser que es produeixi el salt cap a una governança federal que estigui a l'altura dels grans reptes pendents. En aquest punt és important tenir present que el sistema és multilateral, el que no vol dir que no pugui haver-hi algunes asimetries. Així mateix, la coexistència del sistema de règim comú amb el de les dues comunitats forals requereix algunes modificacions, en particular les que comportin la seva incorporació gradual als mecanismes de solidaritat interterritorial

1. Suficiència de recursos i estat del benestar

1.1. SUFICIÈNCIA DE RECURSOS

Autonomia i solidaritat: aquests van ser els dos únics requisits que la Constitució del 1978 va establir per al funcionament de les comunitats autònomes a Espanya, assenyalant que ambdós s'havien d'exercir en un marc de coordinació amb la hisenda central (art. 156.1) i assegurant l'absència de privilegis econòmics o socials per raó dels Estatuts respectius (art. 138.2).

El "principi" de la "suficiència de recursos per a l'exercici de les competències pròpies de les comunitats autònomes" arriba després, amb la LOFCA del 1980 (art.2.1.f)². Però des d'aleshores, la "insuficiència" dels recursos ha estat una de les queixes i reivindicacions principals i constants de les CA de règim comú. La raó d'aquesta persistència té el seu origen remot en la manera com es va quantificar el cost de les competències transferides a cada CA, que també va marcar les diferències de recursos entre les CA que s'han anat perpetuant malgrat els molts anys transcorreguts i els diferents models de finançament aplicats.

La suficiència de recursos és, en si mateixa, difícil de concretar, perquè va lligada inextricablement al nivell de pressió fiscal socialment acceptat per poder prestar els serveis públics decidits políticament, que al seu torn depenen de l'abast i modalitat d'aquests serveis i l'eficàcia i eficiència en la seva prestació. De fet, la suficiència de recursos es pot predicar també pel conjunt de totes les administracions públiques del país, i en aquest sentit els dèficits pressupostaris permanents o estructurals poden ser in-

² En canvi, la Constitució Espanyola sí que especifica la suficiència de mitjans per a les hisendes locals (art. 142).

dicatius d'un sistema fiscal globalment insuficient. Tot això és ben sabut, però convé precisar el sentit de la seva utilització.

En el marc d'una hisenda federal, la suficiència es pot postular també pels diferents nivells de govern, segons quin sigui el repartiment entre ells dels recursos tributaris de què disposa un país; idealment, cada nivell hauria de disposar, com a grup, dels recursos suficients per exercir les seves competències.

Ara bé, posar l'èmfasi exclusivament en la suficiència de recursos, com s'ha fet a Espanya, suposa centrar el tema en el finançament de les despeses, la qual cosa reforça la visió del sistema de finançament com un mecanisme de provisió de fons per part del GC a les CA de règim comú per al compliment de les seves competències. Aquesta visió afebleix la responsabilitat fiscal de les CA i accentua la seva dependència del govern central.

El fet és que els recursos tributaris de les CA de règim comú -excepte els tributs propis i el marge de la recaptació obtingut via l'exercici de la capacitat normativa disponible, que és bastant petit- juguen de manera implícita el paper de finançament a compte d'un volum de "necessitats de despesa" prèviament determinat que és el que es considera que el sistema ha de garantir.

Caldria doncs que el sistema de finançament avancés en el reconeixement efectiu de les CA com governs, establint un grau clar i cert d'autonomia sobre ingressos i despeses, en comptes d'afavorir-ne la consideració com a meres gestores d'uns recursos posats a la seva disposició.

Això ha de permetre que les CA puguin exercir la responsabilitat fiscal que els hi pertoca, tant en la seva política d'ingressos com de despesa i haver de retre'n compte alhora amb transparència i diligència als seus ciutadans.

1.2. SUFICIÈNCIA DE RECURSOS I ESTAT DEL BENESTAR

El fet que les CA siguin les responsables gairebé úniques o principals de tres dels serveis públics fonamentals de l'Estat del benestar, en concret

de la sanitat, l'educació i els serveis socials essencials³, fa que el volum de recursos globals assignats a les CA tinguin una especial rellevància per a l'abast i qualitat de l'Estat del benestar a Espanya. La situació de pandèmia des de començaments del 2020 no ha fet més que reforçar aquesta perspectiva, de manera que parlar del Sistema de Finançament Autònom és també –en una part significativa– parlar del sistema de benestar al nostre país. Alhora, aquestes tres competències són dominants en l'estructura de despesa de les CA i determinen considerablement la seva dinàmica, en particular pel que fa al pes de les despeses corrents i dificulten l'adaptació al cycle econòmic. Per tant, el tema del volum de recursos i la seva “suficiència” esdevé, malgrat tot, crucial.

En aquest sentit, hi ha un consens bastant ampli entre els experts que, pel que fa a les CA de règim comú, l'acord del 2009 va establir un nou “equilibri vertical”, és a dir, un nou repartiment dels recursos entre el GC i les CA de règim comú en conjunt, acceptat implícitament per les parts, que suposava un augment en els percentatges de participació en els tres grans impostos (IRPF, IVA i els impostos Especials), i un reajustament a favor de les CA de règim comú d'11.000 M€ addicionals als disposats fins al moment “zero” de referència (l'any 2007). Alhora, establia el compromís d'aportacions anuals del GC als quatre fons reglats: Fons de Suficiència Global, Fons de Cooperació i Fons de Competitivitat (aquests dos darrers anomenats també Fons de Convergència), i una aportació complementària al Fons de Garantia de Serveis Públics Fonamentals.

Ara bé, des d'aleshores, la queixa per la insuficiència dels recursos ha retornat amb força, tant si fa referència al conjunt de les CA de règim comú en relació amb les dues Comunitats Forals, com si fa referència a les diferències persistents de finançament entre elles. Una de les raons principals ha estat la crisi del 2008 i el seu impacte en els comptes públics, que es va manifestar amb tota la seva cruïra precisament l'any 2009. Les altres raons han estat el mateix funcionament del model i les polítiques concretes per fer front a la crisi, basades en l'austeritat pressupostària i l'exigència de consolidació fiscal.

3 Enlloc es delimita l'abast dels serveis socials “essencials” que menciona la Llei. En tot cas, sembla clar que només l'administració més propera – CA i Ajuntaments- tenen la capacitat real de fer efectius aquests serveis; per això, tant la Llei de la dependència, com la més recent aprovació de l'ingrés mínim vital, posen l'accent en el caràcter finançador del govern central i haurà de recolzar-se en les administracions territorials per a la seva aplicació eficaç i eficient.

1.3. IMPACTE DE LA CRISI DEL 2008 EN EL MODEL DE FINANÇAMENT DEL 2009

És un fet que totes les administracions públiques van perdre recursos tributaris per raó de la crisi, tant en termes absoluts com en relació amb el PIB i que el dèficit i el recurs a l'endeutament es van disparar. Ara bé, aquest consens es perd a l'hora de determinar si això ha comportat un trencament del pacte implícit en l'acord del 2009 pel que fa al repartiment de recursos entre el GC i les CA de règim comú assolit en aquell moment i, per tant, si la reclamació de més recursos relatius és pertinent o no.

Per a alguns autors (Ángel de la Fuente, 2020-1), la determinació de la suficiència implica una valoració política, i en conseqüència si es considera que cal augmentar els recursos a disposició de les CA de règim comú només es pot fer per la via d'augmentar els ingressos tributaris, sigui de manera individual o col·legiada (vegeu l'apartat 3). La preocupació subjacent és que les CA de règim comú s'han "acostumat" a reclamar i obtenir recursos del GC, sense pagar-ne el cost polític associat -és a dir, establir i recaptar impostos- la qual cosa ha repercutit en una notable manca de responsabilitat fiscal.

Una posició diferent és la que defensa que, a més de l'impacte de la crisi, hi ha hagut un trencament de l'acord del 2009, per motius lligats a algunes característiques del propi sistema o a la seva aplicació concreta. Destaquen en aquest sentit dos exemples. Un: l'ajust que es fa en el càlcul del fons de suficiència quan es modifiquen els tipus dels impostos indirectes (IVA i els Impostos Especials) que impedeix que les CA se'n puguin beneficiar. Dos, la limitació del càlcul de les unitats de necessitat (o "habitants ajustats") a la posició relativa entre CA i no a la seva evolució real en el temps (Antoni Zabalza, 2016 i 2017). Un càlcul gens exagerat situa la incidència financera en els comptes públics de les CA de règim comú del conjunt d'aquests tipus d'impactes entre 2009 i 2017 per sobre dels 15.000 M€ anuals. (Francisco Pérez, 2020).

En qualsevol cas, el cert és que les CA es van haver d'enfrontar amb una reducció molt important dels recursos, en particular a partir del 2011, agreujada en el cas de les CA de règim comú per la pràctica impossibilitat

de recórrer als mercats financers en condicions assumibles, ateses les pròpies característiques del seu sistema de finançament. (vegeu l'apartat 1.5)

1.4. VIES PER A LA MILLORA DE LA SUFICIÈNCIA FINANCERA

En primer lloc, l'exercici de la responsabilitat fiscal exigeix un gran esforç de tots els governs per assegurar la màxima eficàcia i eficiència administrativa en l'obtenció dels seus ingressos i l'aplicació de les seves despeses. En aquest sentit, caldria establir mecanismes d'anàlisi rigorosa de la despesa i la seva gestió com ara les "spending review" ja iniciades per l'AIREF, treballar en profunditat en la revisió dels beneficis fiscals rellevants i la lluita contra el frau i l'elusió fiscal. Sense oblidar, òbviament, que la pandèmia de la covid-19 ha forçat una acció decidida per prioritzar o reorientar la despesa.

Justament la seva incidència a Espanya ha fet que hagi augmentat el consens sobre la necessitat de dedicar més recursos a la sanitat, més enllà dels que el tractament de la pandèmia hagi fet necessaris; així mateix, s'ha reconegut la importància d'augmentar els esforços en educació i R+D+i, com a base imprescindible per a una recuperació econòmica capaç de generar llocs de treball qualificats i creadors de valor.

Per tant, una millora sostinguda de la suficiència financera de les CA de règim comú només pot venir o bé d'augmentar els recursos tributaris, en el procés d'una reforma en profunditat del marc fiscal general, o bé d'augmentar les transferències del GC. Les dues opcions no són excloents, però en qualsevol cas sempre exigirà en darrer terme, és cert, un acord polític.

Sembla evident, per tant, que cal treballar per un nou acord, en un nou sistema de finançament, que comporti necessàriament una distribució dels recursos tributaris del país més adequada a aquests nous consensos, i sobre els quals sigui possible establir un cert marge d'autonomia i un marc de corresponsabilitat millorat.

En aquest sentit, i ja a curt termini cal garantir la participació de les CA en els nous tributs de l'Estat: dos ja aprovats -serveis digitals i transaccions

financeres- i d'altres impostos ambientals en procés-, amb els quals es preveu augmentar la recaptació l'any 2021. Cal tenir en compte que és previsible que les Comunitats Forals n'obtinguin el rendiment en el seu territori, tal com ja ha passat amb tots els nous impostos establerts en el passat, i especialment en els impostos ambientals.

A més, el GC ha introduït en els pressupostos del 2021 un conjunt de mesures fiscals sobre les figures ja existents que afecten la imposició directa, indirecta i també l'ambiental. Cal establir converses amb les CA per a analitzar conjuntament l'impacte en els seus comptes de tots aquests canvis, establint noves formes de governança que suposin una major implicació de les CA en les decisions sobre el sistema fiscal, inclosa la gestió tributària (vegeu apartat 3).

La segona via per augmentar els recursos disponibles és la de les transferències del GC. Des del 2010, aquestes transferències van disminuir considerablement, pels efectes perversos derivats del disseny del mateix sistema, als que ja ens hem referit, que òbviament cal revisar. Fora del sistema de finançament també es va produir una forta reducció de les transferències condicionades del GC, que va afectar el finançament de polítiques concretes com ara la dependència, l'habitatge, l'educació o les polítiques actives d'ocupació i també, en menor mesura, a compromisos de transferències de capital per a inversió. La reducció va ser dràstica entre el 2010 i el 2013, i es van anar recuperant parcialment fins al 2018 (darreres dades de liquidació disponibles). Els pressupostos de l'Estat pel 2021, preveuen un augment notable d'aquest tipus de transferències condicionades.

Per tant, és necessària una simplificació i reordenació en la determinació del volum i els criteris d'assignació a cada CA de les transferències del model, que hi haurien d'incorporar també compromisos fermes en el temps del finançament de les polítiques lligades directament a l'Estat del benestar competència de les CA.

D'altra banda, les transferències del GC fora del sistema de finançament han jugat un paper molt important durant el 2020 arran de la pandèmia de la covid-19, com veurem a l'apartat 1.6, i juntament amb les transferènci-

es de la UE lligades als fons Next Generation, suposaran previsiblement un augment notable dels recursos finalment gestionats per les CA com a mínim fins als anys 2025-2026. Cal establir com més aviat millor els mecanismes de coordinació i cogovernança per a la presa de decisions, de manera que reforci la responsabilitat i lleialtat institucional pròpies d'un país federal. En aquest sentit, el ple desenvolupament tècnic i polític de les conferències sectorials pot ser un bon instrument (vegeu l'apartat 4).

1.5. L'ENDEUTAMENT DE LES CA I ELS "MECANISMES DE LIQUIDITAT"

L'endeutament és una de les fonts de finançament que les CA van tenir reconeguda des d'un bon principi, encara que limitada a finançar despeses d'inversió i, en certs casos, amb l'autorització del GC. Cal tenir clar que l'autonomia financera de les CA s'ha d'exercir en coordinació amb la hisenda central. És com ha de ser en un estat federal, perquè la política fiscal –ingressos i despeses– del conjunt de les administracions públiques d'un país, afecta la posició financera i l'estabilitat econòmica d'aquest país en l'àmbit internacional. La pertinença d'Espanya a la Unió Europea des del 1986 i a la zona euro des del 2000, reforça aquesta necessitat de coordinació, que s'accentua encara més arran dels canvis fets en els tractats de la UE per fer front a la gran recessió que va començar el 2007-2008.

Però és justament aquesta coordinació -proclamada en l'article 156 de la CE- la que ni s'ha desenvolupat ni s'ha practicat mai de manera satisfactòria, i la crisi del 2008 ho fa palès ben clarament. De fet, l'absència d'institucions per a la pràctica de la governança fiscal i financera pròpies de tot país federal, es va voler resoldre a Espanya per dues vies: per una banda, per l'aprovació de la Llei Orgànica 2/2012 d'Estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat Financera (LOEPISF), a més de canvis en la LOFCA i altres lleis relacionades, que conformaven un marc jurídic molt rígid i alhora difícil de complir; per una altra, per la creació, també el 2012, dels anomenats "mecanismes de liquiditat", com ara el Fons de Liquiditat Autònoma, que donaven suport financer a les CA a canvi d'unes restriccions de la seva autonomia molt considerables.

Ambdues vies estaven ja esgotades abans de la pandèmia, si bé la seva aparició ha fet encara més necessàries, no només actuacions urgents

com ara la suspensió de les regles fiscals, sinó també la promoció de canvis en profunditat en la LOEPI SF i les altres lleis relacionades, així com prendre mesures clares en relació amb el gran volum del deute acumulat per les diferents CA i els seus mecanismes de finançament.

1.5.1 El Fons de Liquiditat Autònoma i altres mecanismes de liquiditat

La liquiditat facilitada pel GC és un préstec del GC a les CA de règim comú que té com a “garantia” les participacions que aquestes tenen en els impostos recaptats per l'estat (IRPF, IVA i I. Especials), i va associat al compliment de les regles establertes a les lleis -objectiu de dèficit, regla de despesa, regla de despesa sanitària, període de pagament a morosos- però també a condicions addicionals establertes pel govern central que equivalen a un control i intervenció de la gestió pressupostària i financera de les CA de règim comú bastant extrema.

L'aportació total de liquiditat per aquesta via ha estat molt gran: més de 287.000 M € fins a desembre de 2019, el que equival a uns 36.000 milions anuals de mitjana entre 2012 i 2019 i a un 22,5 % del pressupost anual d'ingressos totals de les CA de règim comú aquests anys. Per a la Generalitat de Catalunya l'aportació mitjana anual ha estat d'uns 11.000 M €, el que suposa un 35 % d'un pressupost total mitjà de 31.500 M€.

Aquestes xifres ens permeten fer-nos càrrec de la importància dels mecanismes de liquiditat abans de l'arribada de la pandèmia de la covid-19. En aquell moment, el deute de les CA representava el 23,7 % del PIB, del qual un 61,1 % (180.170 M€) era en mans del GC. Pel que fa a Catalunya ambdós percentatges són més elevats: el deute de la Generalitat suposava un 33,4 % del PIB català, del qual un 75,5 % (59.666 M€) era deute al GC. (Banc d'Espanya, 2020)

Fins al 2015 aproximadament, aquests préstecs es van aplicar a pagar directament a proveïdors (un 44 % en general i un 36 % a Catalunya), en particular la despesa farmacèutica i els acords o convenis signats amb els ens locals, mentre que a partir de 2016 el pes de les amortitzacions i venciments del deute ha augmentat molt (fins a un 89 % el 2019 i fins a un 95,5 % a Catalunya). (Ministeri d'Hisenda).

Així doncs, les CA de règim comú tenen el finançament del dèficit anual i el refinançament del deute acumulat gairebé assegurat, a uns costos i en unes condicions molt favorables, cosa que ha permès també reduir a la meitat les despeses per interessos entre el 2014 i el 2019. En el cas de la Generalitat de Catalunya han passat dels 1.900 M€ del 2014 als 880 M€ del 2020.

Aquesta facilitat ha continuat durant el 2020 (38.667 M €) i el 2021 (33.880 M€) i és addicional a les mesures adoptades per fer front a la covid-19 (vegeu punt 1.6 següent).

1.5.2 Incidència dels mecanismes de liquiditat en el finançament de les CA

La persistència dels diferents mecanismes de liquiditat planteja problemes de fons importants, tant pel seu volum com per la seva recurrència. De fet, són un exemple de manual del “risc moral” que cal evitar en un sistema de finançament federal perquè, en teoria, els governs subcentrals no gestionaran mai de manera plenament responsable si pensen que el govern federal els acabarà facilitant els recursos. Per tant, caldria posar-hi fi al més aviat possible, tot i que la nova crisi de la covid-19 no deixarà marge a la desaparició d'aquests mecanismes, almenys a curt termini, però sí que es poden alleugerir les condicions associades al seu funcionament.

A Espanya la posició majoritària entre els experts (Gen Group 2017) és que l'eliminació d'aquests mecanismes és necessària, però cal fer-la de manera gradual i no lesiva per a les CA, via fonamentalment una reestructuració del deute el més àmplia i adequada a la situació de cada CA possible, i amb total transparència.

Ara bé, en el cas d'Espanya, una qüestió a tenir en compte és la diferència entre CA pel que fa a la necessitat i/o importància relativa d'aquests mecanismes de liquiditat. Les CA de règim foral no han necessitat mai aquest tipus de préstec. I d'entre les CA de règim comú hi ha diferències substancials entre elles.

La crisi del 2008 i la caiguda en la recaptació tributària va accentuar la insuficiència de recursos generada pel sistema que hem assenyalat en el punt 1.3. De fet, tot i que és difícil de calcular amb precisió, també es pot demostrar que una part de les diferències entre CA té el seu origen en un finançament “insuficient” en termes comparats des d’un principi, i en l’impacte acumulat, diferent per cada CA de règim comú, de les deficiències globals del sistema de finançament durant tots aquests anys.

Per tant, si l’origen del deute no és, almenys en una part significativa, ni la mala gestió ni el malbaratament de recursos, tant a nivell individual com del grup de CA de règim comú, cal trobar mesures que permetin eliminar, o com a mínim suavitzar, el llast del deute.

Una de les propostes més elaborades basades en aquest argument és la de les Corts Valencianes, (Generalitat Valenciana 2017) que consisteix a passar part del deute de les CA al govern central, en proporció similar per a totes les CA de règim comú per compensar almenys part de la pèrdua de recursos relatius des del 2009 i, per a algunes CA, afegir-hi una compensació addicional per raó del finançament relatiu menor que han estat rebent durant aquests anys. Aquest procés de condonació parcial del deute pot fer-se de manera progressiva durant uns anys i amb la màxima transparència sota control d’algun organisme independent com ara l’AIREF.

Cap de les propostes modifica la posició global del deute públic d’Espanya, però d’aquesta manera és realista pensar que les CA podran tornar a finançar-se als mercats, un cop acordat un nou sistema que asseguri un punt de partida equitatiu i unes regles de funcionament raonables i no discriminatòries. Limitar-se a la reestructuració del deute, i més després de la nova crisi de la covid-19 pot no ser suficient, almenys per a algunes CA.

1.6 LA CRISI DE LA COVID-19 I L’IMPACTE EN EL FINANÇAMENT DE LES CA

L’esclat de la pandèmia de la covid-19 el març del 2020 ha suposat una alteració radical de la situació de les finances públiques i del comportament dels governs, davant la doble circumstància de l’augment de re-

cursos necessaris per fer-hi front i la inevitable paralització d'una part important de l'activitat econòmica.

Amb l'experiència de la recessió del 2008 a la memòria, la reacció i les mesures preses pels governs de tots els països, inclosa la política monetària del Banc Central Europeu, ha estat aquest cop diferent, tant per la velocitat de reacció -amb mesures de liquiditat financera immediates i augment de la despesa pública sense gaires restriccions- com pel volum i intensitat de les actuacions empreses en tots els nivells d'administracions.

En el cas específic del finançament de les CA a Espanya, cal destacar la ràpida combinació de préstecs oberts, gairebé sense condicions, i àmplies transferències des del GC, a diferència de la política de préstecs i forçada austeritat, acompanyada d'un control financer molt fort, que va caracteritzar la resolució de la crisi anterior, sobretot a partir del 2012.

En primer lloc, i durant el 2020, el Govern central va donar liquiditat a les CA per diferents vies, com per exemple:

- va avançar el març del 2020 part de la liquidació dels recursos de l'any 2018 que en circumstàncies normals s'hauria fet efectiva el mes de juliol;
- ha utilitzat el mecanisme de les "bestretes a compte" per l'any 2020 d'acord amb un càlcul de recaptació dels tributs cedits volgudament excessiu i que, d'acord amb el model de finançament vigent, no caldrà començar a retornar fins al 2022 convertint-lo així en un préstec que, en principi, no merita interessos; aquesta és una mesura important, però que només ajorna l'impacte de la recessió econòmica en els comptes de les CA, i que l'acord sobre un nou sistema haurà de tenir en compte.
- ha mantingut els anomenats "mecanismes de liquiditat" que assegurin el finançament del dèficit i dels venciments del deute acumulat (vegeu l'apartat anterior).

En segon lloc, el GC ha augmentat les transferències directes a les CA,

tant en espècie -compres del Ministeri de Sanitat per compte de les CA per exemple- com amb noves dotacions condicionades a la seva aplicació a les finalitats establertes: suport social, habitatge, i educació principalment.

La mesura més potent del 2020 ha estat la transferència no condicionada de 16.000 M d'€ a les CA, anomenat "Fons covid-19", amb l'objectiu explícit de preservar la posició financera de les CA davant l'augment de despeses i la reducció de recursos previsibles, per tal que poguessin continuar prestant els serveis públics essencials que són de la seva competència.

És una xifra significativa, equivalent al 10 % de les despeses no financeres pressupostades per totes les CA pel 2019 (162.740 M€). L'AIREF, en el seu informe del 15 de setembre 2020 estimava que les mesures tant d'ingrés com de despesa aplicades per les CA fins a la data podien generar un augment de dèficit de les CA per raó de la Covid-19 d'entre 9.376 i 11.961 M€ (entre un 0,9 i un 1,1 % del PIB del 2020) per la qual cosa, aquest fons podria compensar totalment el seu impacte.

El Fons covid-19 ha suposat un finançament excepcional i separat del sistema de finançament de totes les CA, atès que les Comunitats Forals participen també en part d'aquesta transferència, i alhora és pròpia de l'auxili que es pot donar, en un estat federal, als governs subcentrals davant una situació tan extraordinària com la de la pandèmia. En aquest sentit, les mesures del govern central han estat ràpides i potents. També la Unió Europea ha actuat així en relació amb els estats membres.

Ara bé, aquest conjunt de mesures, tot i necessàries per raó de la urgència per fer front a la covid-19 i les seves conseqüències econòmiques, posen de manifest les limitacions del sistema sobretot en allò que és més important en temps de crisi, que són els mecanismes de cooperació, coordinació i cogovernança.

Per l'any 2021 destaca també el gran augment de les transferències previstes, prop de 49.000 M€ addicionals als obtinguts via els sistemes de finançament. D'aquests, 13.486 M€ són no condicionats i equivalen a una

continuació del Fons covid del 2020, i la resta són fons del GC i de la Unió Europea subjectes a condicions preestablertes.

Cal reconèixer, però, que la solució de majors transferències del govern central, necessària i molt eficaç davant una crisi com la de la pandèmia de la covid-19, no assegura, ans el contrari debilita, si s'allarga en el temps, l'autonomia i la responsabilitat fiscal dels governs de les CA que els fa cada vegada més dependents de la sola voluntat política del govern central.

Davant la incertesa en el desenvolupament futur de la pandèmia, però davant la certesa dels impactes econòmics greus en el 2020 i en bona part dels anys següents, és necessari treballar en una estratègia de renovació i canvis en el funcionament de la hisenda espanyola, amb el ple reconeixement del seu component federal.

Per això, també és important i significatiu avançar en la participació plena de les CA en la definició i gestió dels projectes finançats pels diferents fons de la UE, també els lligats als fons Next generation, una part important dels quals han estat ja incorporats als pressupostos generals de l'Estat pel 2021.

2. El repartiment dels recursos entre comunitats autònomes

2.1 TRANSFERÈNCIES D'ANIVELLAMENT

Als països federals o fortament descentralitzats, com és el cas espanyol, una peça important del sistema són les transferències d'anivellament (equalization transfers). Aquestes transferències tenen lloc perquè existeixen diferències entre els diferents estats subcentrals tant pel que fa a la seva capacitat fiscal com als costos de provisió dels serveis públics que tenen sota la seva competència.

Es tracta, per tant, de compensar les diferències existents entre les diferents jurisdiccions amb la finalitat d'aconseguir un resultat equitatiu. Tanmateix, el principi d'equitat és més un principi general que un concepte rígid (Monés A. i Colldeforns M., 2019). Mentre que a Austràlia (un continent) s'identifica amb la igualació total de recursos, en una gran majoria de països federals, com Alemanya, el Canadà, Suïssa o Àustria, l'anivellament és parcial amb diferents tipologies i intensitats.

Una vegada definit aquest objectiu general d'equitat, la seva concreció és inevitablement variada, perquè no existeix un sol model d'estat compost. Cada estat federal, fruit dels seus orígens i de la seva evolució, es caracteritza per unes regles de funcionament i uns arranjaments institucionals diferents. L'existència d'una llarga tradició d'estats d'estructura federal permet disposar d'una evidència internacional sòlida de gran utilitat per a afrontar el repte de la reforma del sistema de finançament autonòmic.

D'entre el conjunt dels països federals, el sistema de finançament de les CA espanyol és una anomalia pel que fa al tema que ens ocupa, que és el de l'anivellament, perquè els seus resultats no responen a cap criteri objectivable d'equitat. I una anomalia també per la insuficiència de mecanismes institucionals a disposició de les CA per a fer-se corresponsable

dels temes que els afecten directament en l'exercici de la seva autonomia. (vegeu l'apartat 4)

2.2 L'ANIVELLAMENT DE RECURSOS EN EL FEDERALISME COMPARAT

En la literatura econòmica està àmpliament argumentat que tant per raons d'eficiència com d'equitat, i també d'autonomia, en la majoria de països federals les transferències d'igualació responen al model d'anivellament parcial (Leon, S. 2015). Les dues excepcions serien, més que dos països, dos subcontinents. Austràlia, on preval l'objectiu d'anivellament total, i els EUA, on al contrari no existeixen transferències d'anivellament no condicionades per als Estats, encara que sí específiques per a objectius concrets.

L'experiència d'altres països federals ofereix un conjunt de bones pràctiques a tenir en compte. Les institucions i normes de caràcter federal de les quals s'han dotat països com Alemanya, Canadà o Suïssa afavoreixen un equilibri de poders entre nivells de Govern i han provat ser un bon instrument per aconseguir consensos socials estables. Aquests tres països tenen recollits en la seva Constitució els principis bàsics del seu sistema de finançament, entre els quals els que es refereixen a les transferències d'anivellament.

La literatura teòrica i l'evidència empírica han tractat profusament l'equilibri en el binomi equitat/eficiència, i apunten que un model d'anivellament parcial és el que permet un millor equilibri. I això és així perquè la convergència econòmica entre regions i amb ella la convergència en els nivells de benestar dels seus ciutadans es garanteix millor en un sistema adequat d'incentius i d'assignació eficient dels recursos públics i privats.

A Alemanya el Bundesrat o Senat Federal té poc poder legislatiu, però, en canvi, té poder de veto sobre la legislació que afecta els interessos vitals dels Lands. Tots els temes relatius als ingressos dels estats federats requereixen el consentiment del Bundesrat, i també la fórmula d'anivellament, que funciona sota el criteri general de garantir unes condicions adequades de vida als diferents Lands.

El mecanisme d'anivellament es basa en les transferències entre Lands, raó per la qual el model s'anomena "fraternal" o de tipus "Robin Hood", encara que hi ha uns límits fixats constitucionalment a l'aportació dels Lands rics, de manera que els seus recursos per habitant queden per sobre de la mitjana. A més d'aquestes transferències horitzontals, des de la Unificació, han proliferat transferències verticals des del Govern Federal cap als Lands que han generat complexitat i distorsionen l'ordenació de recursos entre Lands. Tot i això, com assenyala Àngel de la Fuente (2017), en comparació amb el cas espanyol, "en el cas alemany els criteris són més clars -bàsicament ajudar els nous estats de l'Est a superar els seus desavantatges de partida- i les transferències del Govern federal neixen ja amb un perfil decreixent...".

El sistema canadenc té un mecanisme d'anivellament parcial molt clar, que consisteix en el fet que els territoris (anomenats províncies) el finançament dels quals queda per sota d'un determinat import per càpita prèviament definit, reben del Govern federal una transferència d'anivellament que situa els seus recursos a aquest nivell. D'altra banda, els territoris la capacitat fiscal dels quals queda per sobre de l'esmentat estàndard, es queden íntegrament amb els seus recursos.

Suïssa és un altre exemple de país de tradició federal que té establert un sistema d'anivellament parcial. El sistema suís, igual que l'alemany, està basat en transferències horitzontals dels cantons més rics als menys rics, perquè aquests últims disposin de recursos per a finançar les seves competències bàsiques. El sistema es completa amb unes transferències verticals destinades a cobrir necessitats específiques.

El funcionament del model Austríac és també semblant als anteriorment descrits. En definitiva, la majoria de països amb estructura i tradició federal tenen models transparents d'anivellament parcial. Encara que en la seva aplicació tots ells presentin dificultats, aquestes no posen en qüestió el principi d'anivellament en el qual es basen. I això és així perquè la seva legitimitat emana del mateix pacte social i territorial aconseguit.

L'evidència comparada mostra també que perquè un estat federal o federalitzant funcioni satisfactòriament ha d'assentar-se en una sòlida arqui-

itectura institucional, on els equilibris entre poders i les regles de joc hagin estat àmpliament consensuades entre els diferents nivells de govern.

2.3 L'ANIVELLAMENT DE RECURSOS EN EL MODEL DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC

Ni el model de finançament vigent a Espanya ni els que l'han precedit s'han ajustat a cap criteri clar ni raonable d'equitat. El model de 2009 representa, no obstant això, un pas endavant important respecte als anteriors en aquest aspecte.

El model introdueix el Fons de Garantia dels Serveis Públics Fonamentals (FGSPF) que reparteix de manera igualitària el 75 % de la recaptació "normativa" (aquella que cada CA obtindria si totes elles fessin el mateix esforç fiscal, és a dir, tinguessin el mateix nivell de frau i la mateixa legislació fiscal -sense fer ús de la capacitat normativa per augmentar o reduir la pressió fiscal-) de les CA de règim comú. Aquest percentatge és una aproximació al que els governs autonòmics dediquen dels seus recursos, a finançar els serveis fonamentals de l'Estat del benestar: sanitat, educació i serveis socials essencials.

Com és ben sabut, al FGSPF se li van afegir altres fons que van desvirtuar totalment el seu objectiu, de manera que el resultat final del model no reflecteix cap criteri d'anivellament coherent, i menys encara un criteri d'equitat i tampoc d'ordinalitat.

La posició relativa en finançament per habitant "ajustat" a necessitats (vegeu punt 2.4) (i en condicions de tributs normatius i competències homogènies) de les diferents CA pel 2019 mostra unes CA finançades significativament per sota de la mitjana (índex 100), especialment València i Múrcia (95) i Andalusia (97). A l'altre extrem s'hi troben dues comunitats petites, Cantàbria (125) i Rioja (116), i Extremadura (110) i també Aragó i Castilla-León. La resta oscil·la al voltant de la mitjana. Aquesta situació, tot i que amb variacions, s'ha mantingut prou estable des del 2010, tal com es pot deduir dels informes de liquidació anuals del Ministeri d'Hisenda. Una estimació diferent (De la Fuente 2020-2) que busca ajustar millor els recursos efectivament rebuts en condicions homogènies, troba

uns resultat semblants, excepte pel cas de les Canàries (pel seu règim especial) i les Illes Balears, amb un índex de finançament també significativament superior a la mitjana des del 2010.

D'altra banda, l'IVIE (Perez, F. i Mollá, S. 2020) incorpora a la seva comparativa de pressupostos liquidats per al 2018 i 2019 les dues comunitats forals, posant de manifest el seu finançament privilegiat, ja que se situaria un 42% a Navarra i un 43% al País Basc per sobre de la mitjana de recursos no financers de les CA per habitant ajustat.

És fàcil comprovar que els recursos relatius que reben les CA no es corresponen tampoc amb les seves aportacions als ingressos del sistema, que es poden aproximar a partir del PIB per habitant de cada CA. Així, la CA amb el PIB més alt, Madrid, un 36% per sobre de la mitjana, està situada per sota de la mitjana en finançament, i Extremadura, amb un PIB per habitant només del 73% de la mitjana rep un 10% de finançament per sobre del conjunt; en canvi, Múrcia, amb un PIB només del 82 % de la mitjana, ha rebut sempre un finançament almenys cinc punts per sota. En definitiva, el model del 2009 dona uns resultats que no segueixen cap criteri i alhora generen forts greuges comparatius.

Aquesta és una greu deficiència del model de finançament, contrària als principis i objectius establerts a l'acord de 2009, i que cal corregir. El camí a recórrer, no obstant això, és clar, i ve marcat per l'experiència dels estats federals que ens han de servir de referència. No ens trobem davant un model tancat, hi ha variants en molts aspectes, però la condició en la qual coincideixen tots ells és la d'haver-se proveït d'unes regles bàsiques i sòlidament establertes.

Hi ha un ampli consens entre els experts en què el nou model hauria de pivotar sobre un Fons d'anivellament, de l'estil de l'actual FGSPF, deixant oberta a la decisió política el grau final d'anivellament assolit.

Per exemple, les recomanacions de la Comissió d'Experts (2017) inclouen la supressió, de manera esglaonada, de l'anomenat Fons de Suficiència Global o de l' statu quo. Com el seu nom indica, el Fons està destinat a mantenir en el temps una determinada assignació de recursos per a

cada CA de règim comú que es correspon amb el punt de partida històric del càlcul de necessitats -cost efectiu dels serveis transferits-, però no amb els càlculs de necessitats actualitzats. L'eliminació d'aquest fons és condició necessària perquè el model pugui reflectir un criteri d'equitat consistent, i l'anivellament sigui realment efectiu.

L'informe de la Comissió d'Experts també assenyala la necessària incorporació de les CA de règim foral a la solidaritat entre territoris que suposa el Fons d'anivellament, atès que el criteri d'equitat s'hauria d'aplicar al conjunt de CA d'Espanya.

2.4 EL CÀLCUL DE LES "UNITATS DE NECESSITAT DE FINANÇAMENT"

Una vegada acordat el grau d'anivellament del model i eliminada la clàusula de l'statu quo, queda encara una tercera peça important perquè l'engranatge de l'anivellament no grinyoli. Es tracta del càlcul de la variable correctora que transforma la població de cada CA en "població ajustada", que és la que serveix de referència per a l'objectiu de l'anivellament.

L'ajust té com a finalitat capturar les diferents necessitats de finançament per unitat de població entre CA que deriven de les diferències de costos de provisió dels serveis. Entre elles, la principal variable considerada és l'estructura demogràfica i, encara que amb un pes molt menor, es tenen en compte també variables geogràfiques com la insularitat, la superfície o la dispersió poblacional.

La majoria dels països federals que ens serveixen de referència han optat o bé per basar-se en la població sense cap mena de correcció, com el Canadà, o bé realitzar ajustos mínims, com en els casos d'Alemanya, Suïssa o Àustria. L'excepció és Austràlia, on s'incorporen desenes de variables en el càlcul.

L'experiència disponible ensenya que qualsevol que sigui la fórmula de càlcul de necessitats de despesa que s'adopti, per sofisticada que sigui, no conduirà mai a un resultat prou robust per a no ser qüestionable. Aquesta és una raó més per la qual cap model hauria de fixar-se un ob-

jectiu tan rígid com la igualació total, sinó que, independentment de quin sigui el grau d'anivellament desitjat, aquest ha de formular-se amb flexibilitat en la seva arrencada i en la seva evolució.

Un perfecte exemple de les dificultats de mesurar la “població ajustada” la trobem en el mateix cas espanyol, ja que les reclamacions de cada territori s'orienten al fet que guanyin pes les variables que els afavoreixen. I paradigmàtica resulta ja la resistència a l'eliminació de la clàusula de l' statu quo per part de les CA a les quals afavoreix, la qual cosa no deixa de ser una esmena a la totalitat a la fórmula de càlcul de necessitats del model.

Resulta també qüestionable la postura d'aquells que defensen la igualació total de recursos per unitat de necessitat, és a dir, l'anivellament total, i, en canvi, ometen en el seu argumentari que una de les majors diferències de costos entre CA, tenen el seu origen en les diferències de preus i salaris entre elles (Pérez i Cucarella, 2015; Vilalta, M. 2015). Un model d'anivellament total que no incorpori aquestes variables és en realitat un model que “sobreanivella”, és a dir, que acaben gaudint de més finançament aquelles CA que menys recursos aporten al sistema.

2.5 LA REFORMA DE LES TRANSFERÈNCIES D'ANIVELLAMENT

Els criteris que han de regir les transferències d'anivellament horitzontal estan en el nucli dur del contracte que ha d'establir-se per a assentar un model sòlid de convivència territorial. La legitimitat del model emana del contracte, sense que puguin evitar-se els judicis de valor entre els graus desitjats d'eficiència, autonomia i equitat.

Existeixen arguments sòlids a favor que el nou model que s'aprovi sigui d'anivellament parcial. Una tradició i una cultura federal arrelada porta aparellada la preservació d'un marge elevat d'autonomia financera dels diferents territoris que componen la federació, el que afavoreix una assignació de recursos eficient, uns incentius correctes i en definitiva més recursos per garantir un millor estat del benestar a tota la població.

El model de 2009 va establir el Fons de Garantia dels Serveis Públics Fo-

namentals i la lògica de l'anivellament parcial, garantint la igualtat d'accés de tots els espanyols als serveis bàsics de l'estat del benestar. El nou model hauria de consolidar el camí traçat pel model del 2009 i pivotar sobre aquest Fons, tal com estableix l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

Encara que amb cert gradualisme, la reforma ha d'acabar amb la clàusula de l' statu quo. I amb gradualisme també, s'ha d'aconseguir escurçar les diferències entre els recursos a disposició de les Hisendes Forals i de les Comunitats de règim comú, diferències que suposen un dels majors desafiaments a l'equitat en el finançament territorial.

L'efectiu compliment de l'objectiu d'anivellament requereix que altres peces del model, particularment el càlcul de necessitats, estiguin molt ben afinades. Hi ha variables que afecten significativament els costos de provisió, com els preus i els salaris, que no estan incorporats en les fórmules de càlcul de necessitats. La darrera estimació (Costa, A. i altres 2021) situa les diferències en l'índex de paritat de poder adquisitiu entre CA en més de 29 punts percentuals, amb només quatre CA - Madrid, Catalunya, País Basc i les Illes Balears – per sobre de la mitjana. Si es persisteix en l'objectiu d'ajustar la població a les necessitats, s'haurien d'estudiar i incorporar, com a Austràlia, la qual cosa sens dubte milloraria substancialment l'ajust a les necessitats reals.

L'experiència d'altres països demostra que per a escometre una bona reforma han d'harmonitzar-se les visions del món acadèmic i del polític. En les reformes del finançament territorial és fàcil identificar guanyadors i perdedors, si les reformes no respecten un període de transició i d'altres equilibris adequats. Cal tenir clar però, que la competició que cal guanyar és una altra, en la qual s'imposi una visió global del model territorial de futur, en el que tots els territoris surtin guanyant, perquè no es tracta d'un joc de suma zero si s'actua cooperativament.

Fora convenient, tal com s'ha argumentat, anar substituint el principi d'igualtat nominal en l'àmbit del finançament dels governs subcentrals pel principi d'equitat. Aquest pot ser una de les bases de la reforma que s'ha de pactar i que ha de permetre transformar la complexa realitat del model territorial espanyol en un model plenament federal.

3. La fiscalitat de les comunitats autònomes

3.1 REFORMES PER A UNA FISCALITAT AUTONÒMICA MÉS SIMPLE, JUSTA, AUTÒNOMA I CORRESPONSABLE: MARC GENERAL

Els ingressos del model de finançament de les CA de règim comú es nodreixen de la cistella d'impostos, a la qual s'afegeix unes transferències de l'Estat.

La font principal de recursos són els grans impostos parcialment cedits per l'Estat a les CA i, per tant, compartits entre les dues administracions, que inclouen l'IRPF (50%), l'IVA (50%), i els Impostos especials sobre alcohol, cervesa, hidrocarburs a tipus general i tabac (58%). A aquests s'hi afegeixen el 100 % del rendiment dels tributs sobre l'electricitat, sobre determinats mitjans de transport i els hidrocarburs a tipus especial. Tots ells recaptats i gestionats pel GC.

D'altres impostos estan totalment cedits a les CA, tant en gestió com en normativa, destacant els de caire patrimonial, com l'Impost sobre successions i donacions (ISD), l'Impost sobre el Patrimoni (IP), i l'Impost sobre Transaccions Patrimonials i Actes Jurídics Documentats (ITP i AJD), i els tributs sobre el joc.

La darrera liquidació, corresponent a l'exercici tancat de 2019 mostra una recaptació tributària "normativa" de 113.775 M€, dels quals la majoria, 95.544 M€ (84 %), corresponen als tres grans impostos compartits. Els recursos totals normatius o teòrics arriben a 130.044 M€ un cop afegits 10.069 M€ de transferències de l'Estat al Fons de Garantia i el Fons de Suficiència, i els 6.200 M€ dels Fons de Competitivitat i Cooperació.

Al marge de la cistella, i, per tant, sense entrar en els mecanismes formals de redistribució del model, les CA obtenen recursos de taxes i d'impostos propis. A més a més, actualment la recaptació de l'Impost sobre el Patrimoni, sobre el joc online i sobre els dipòsits en entitats de crèdit, queden fora del model i cauen en aquesta categoria.

Un cop determinats els recursos globals del sistema, el que fa el model és redistribuir-los entre les CA de règim comú, mitjançant els mecanismes d'anivellament del model, amb uns resultats finals que no responen a cap criteri d'ordenació objectivable. Tal com s'ha exposat en l'apartat anterior, tot i que el model de 2009 va millorar una mica els resultats distributius, la introducció del Fons de Garantia dels Serveis Públics Fonamentals, que és el que havia d'haver dotat al model d'un criteri clar d'equitat, acaba no tenint incidència en els resultats, ja que queda neutralitzat per la superposició dels altres Fons. A conseqüència de l'operativa del conjunt dels quatre Fons esmentats, els recursos dels quals gaudeixen finalment les CA per unitat de necessitat -o el que s'anomena "habitant ajustat"- no respecten cap lògica d'ordenació: ni de més a menor capacitat fiscal, ni el contrari, ni d'igualació.

La primera i immediata conclusió és que cal reformar el sistema, per fer-lo equitatiu. En el context de la reforma del model de finançament, adquireix una importància cabdal la reforma del model d'ingressos tributaris, que ha de permetre avançar en suficiència de recursos, però també en autonomia i corresponsabilitat.

Un bon sistema fiscal ha de tenir en compte totes les figures tributàries, s'ha de valorar en conjunt. Per tant, en tractar la fiscalitat autonòmica en una democràcia multinivell com la nostra, no hem de perdre de vista ni la fiscalitat d'altres CA, ni l'estatal i la local, ni la de la UE.

De fet, a mitjà termini cal una reforma fiscal integral que el Govern Central hauria d'escometre amb la màxima coordinació possible amb les CA. Encara que en el que segueix ens cenyim a la fiscalitat autonòmica actual, cal no perdre de vista que la recaptació del conjunt d'administracions és insuficient a mitjà termini (ja no diem a curt termini conseqüència de la pandèmia), ja que un 3% del PIB de dèficit estructural estimat és difícil

d'absorbir per molt que es racionalitzi la despesa i es retalli el frau.

En aquest sentit, els Pressupostos Generals de l'Estat pel 2021 contemplen canvis fiscals respecte dels quals caldrà valorar el seu impacte i/o la seva incorporació al model de finançament. Així, l'octubre del 2020 es van aprovar les lleis de dos nous impostos, sobre determinats serveis digitals i sobre les transaccions financeres, que han entrat en vigor el 20 de gener de 2021. Tots dos es podrien adaptar a una normativa internacional, en cas que aquesta s'acabi aprovant. També contemplen d'altres nous tributs, com el que recaurà sobre els productes de plàstic d'un sol ús.

La recaptació dels nous tributs hauria de ser compartida entre el GC i les CA, almenys al 50% perquè ambdues hisendes es veiessin reforçades per les noves figures tributàries. I amb una avaluació rigorosa de l'origen territorial del fet imposable. En aquests nous tributs, així com en d'altres de nova introducció, el tractament hauria de ser similar al de les hisendes forals.

3.2. AUGMENT DE L'AUTONOMIA I LA CORRESPONSABILITAT FISCAL

Són dos objectius relacionats, ja que en la mesura que les CA tenen més marge per modificar la seva pressió fiscal a l'alça o a la baixa, es poden adequar millor a les seves necessitats de finançament i a les preferències dels seus votants, i dependre menys de l'administració central. Cal, però reconèixer que avançar en aquest objectiu no és fàcil ni es pot basar només a ampliar la capacitat normativa de les CA, que és limitada. La limitació té dos motius.

El primer, que els altres grans impostos compartits, l'IVA i els Impostos Especials i també alguns dels impostos indirectes totalment cedits a les CA, estan harmonitzats dins la Unió Europea i, per tant, les CA no tenen capacitat normativa. Ho exigeix la normativa de la Unió per vetllar per la unitat de mercat. I no hi ha dubte que la tendència és continuar harmonitzant, si pensem en les figures tributàries emergents, tant siguin les ambientals, els tributs sobre les empreses tecnològiques, sobre les transaccions financeres o la tributació de les empreses multinacionals. La tendència a l'harmonització va més enllà de la UE, tal com ha quedat ben

palès en el pacte assolit entre els països de l'OCDE per establir un mínim global de tributació de l'Impost de Societats.

I, en segon lloc, perquè en els tributs on ja hi ha capacitat normativa, principalment a l'IRPF, hi ha poc marge per augmentar-la. Tampoc en l'impost de transaccions patrimonials i actes jurídics documentats (ITP i AJD), que està relacionat amb l'IVA. Una altra raó poderosa és perquè la competència fiscal entre CA té molts efectes perversos, tant en els tributs esmentats com especialment en el cas dels impostos sobre la riquesa com són l'impost sobre successions i donacions (ISD) i l'impost sobre el patrimoni (IP), on hi ha una legislació bàsica de l'Estat, però el marge d'autonomia és molt gran, com s'explica en el punt següent.

No obstant les limitacions, es pot avançar en algunes direccions.

La primera, que proposa el Grup d'Experts (2017), encara que reconeixent les dificultats d'aplicació, és donar capacitat normativa col·legiada en l'IVA i els Impostos Especials al conjunt de CA. L'Informe també recomana donar flexibilitat per introduir o modificar copagaments i taxes, i l'atribució de noves figures impositives ambientals, o d'altres, a les CA.

Pel que fa a l'IRPF, tot i que hi ha qui reivindica que el percentatge de cessió augmenti per sobre del 50%, sembla que la línia a seguir hauria d'anar més per delimitar clarament els espais fiscals entre administracions. Un pas més enllà, tot i que amb costos associats, seria la divisió de l'impost en dos, convertint el tram dels 50% cedit en un impost autonòmic, com passa al Canadà.

Altres propostes que alguns experts han fet, com la creació d'un IVA minorista per a les CA, o la cessió d'un percentatge de l'impost de societats, sembla que tenen una complicació excessiva en relació amb els seus resultats en termes d'autonomia fiscal per plantejar-los.

D'altra banda, i a més curt termini, el que sens dubte afavoriria l'autonomia fiscal seria que el sistema de "lliuraments a compte" es modulés en funció de la recaptació de l'exercici, el que escurçaria els terminis entre

les decisions de les CA i la seva materialització en forma d'impacte a les finances autonòmiques i percepció pels contribuents de les mesures fiscals dels seus governs. També caldria revisar a curt termini l'estimació de la recaptació "normativa", que influeix en el càlcul dels diversos Fons del sistema, per apropar-la a l'objectiu d'estimar correctament la capacitat fiscal de cada CA.

3.3. REFORMAR LA IMPOSICIÓ SOBRE LA RIQUESA TOT LIMITANT LA COMPETÈNCIA FISCAL A LA BAIXA

Gravar la riquesa en el moment de transmetre-la (Impost de Successions i Donacions - ISD) és molt defensable. Tant per afavorir la igualtat d'oportunitats, com pels seus efectes redistributius. Cal tenir en compte que a Espanya, com a la majoria de països, la distribució de la riquesa és encara més desigual que la de la renda.

Tot i que alguns països avançats, com els nòrdics Suècia i Noruega el van eliminar, als anys 2004 i 2014, respectivament, així com Portugal i Àustria, està vigent a la majoria de països del nostre entorn. Les diferències entre ells en el seu disseny i impacte són no obstant molt notables.

El principal motiu de preocupació a Espanya són les grans diferències entre CA, problema que no tenen la majoria de països en tractar-se d'un impost centralitzat. Algunes CA l'han suprimit gairebé totalment i altres només per als familiars propers, i revertir-ho és impopular, ja que el discurs de la seva eliminació és molt atractiu pels votants. Però, d'altra banda, la competència fiscal a la baixa és extremadament nociva, i cal posar-hi límits. Hi ha evidència clara de canvis de residència provocats per la competència fiscal i el conseqüent drenatge de bases fiscals per a aquells territoris que mantenen una certa fiscalitat sobre la riquesa, tant l'ISD com de l'IP (Impost sobre el Patrimoni).

La proposta per a l'ISD seria consensuar la introducció d'una estructura bàsica comuna: base i tipus mínim i limitar l'abast de les exempcions i/o bonificacions. A partir d'ací, corresponsabilitat per a cada CA. Alhora, és imprescindible, perquè sigui acceptable la introducció d'aquest mínim, i perquè l'impost sigui defensable, reformar-lo a fons. Altrament, la per-

cepció és negativa, ja que té moltes vies d'elusió, que el fan molt poc equitatiu, com el tractament dels actius d'empresa familiar, o situats a l'estranger. I problemes de valoració dels actius, atès que alguns estan a preus de mercat i altres no. A més, aquestes vies d'elusió generen pèrdues significatives de recaptació.

L'impost sobre el Patrimoni (IP) és una figura tributària que entre els països de la UE sols està vigent a Espanya, després d'eliminar-la el 2008, i tornar-la a implantar primer transitòriament arran de la gran recessió i ara de forma permanent. Un impost tan poc freqüent en el panorama internacional requereix una valoració a fons de la seva conveniència, en el context del replantejament general de la fiscalitat sobre la riquesa, i més tenint en compte la competència fiscal a la baixa entre CA, amb autèntics paradisos fiscals com Madrid i les Comunitats Forals.

En els últims temps de crisi i augment de la desigualtat, han sorgit algunes veus de pes favorables a una tributació del patrimoni, el que ha propiciat també estudis sobre el seu funcionament, principalment basant-se en l'evidència del nostre país, ja que per buscar-ne d'altres s'ha d'anar fora de la UE. L'IP comparteix, agreujats, els problemes del de successions i donacions. I en té d'altres, com ara la doble imposició sobre determinats actius i el seu escàs pes en la recaptació. Les vies d'elusió de l'impost han estat estudiades, entre d'altres per Durán JM^a, Esteller i Mas (2020), que detecten un gap fiscal significatiu per l'aplicació d'estratègies elusives per minimitzar la tributació. Entre aquestes estratègies hi ha la del canvi de domicili fiscal, que segons els resultats d'Agrawal, Foremny i Martínez-Toledano (2020) han causat en només 5 anys un augment d'un 10% dels declarants per IP i la riquesa declarada a la CA de Madrid. L'evidència generalitzada és que, en el marge, la competència fiscal és un factor que influeix en la ubicació dels grans patrimonis.

3.3.1. L'exemple de la competència fiscal exercida per la Comunitat de Madrid

L'Institut Valencià d'Investigacions Econòmiques ha publicat un estudi (IVIE Lab, 2020) que intenta explicar l'èxit econòmic de la Comunitat de Madrid que té com a component explicatiu molt significatiu la forma cen-

tralista d'exercir la capitalitat. Però un altre aspecte que ha anat adquirint molta importància per reforçar l'atractiu que exerceix Madrid és la política de competència fiscal a la baixa de tots aquells impostos sobre els quals pot actuar.

A la Comunitat de Madrid l'IP està bonificat al 100% des del 2011, i té l'ISD més baix de totes les CA de règim comú. L'IRPF també és el més baix de la comparativa, igual que l'ITP i AJD. Deixant de banda aquest últim, que no té bases mòbils, l'estudi estima que els altres tres impostos sumats suposen una pèrdua gran de recursos per la seva hisenda de la CA de Madrid de 4.111 M€, dels quals 2.663 M€ per ISD, 996 M€ per IP i 504 M€ per IRPF. D'aquestes rebaixes se'n beneficien la població amb més recursos: el 7% dels contribuents més rics concentra el 93% d'aquests beneficis, que anualment s'estalvien 16.000 € cadascun. I en pateix la població amb menys recursos, ja que la Comunitat de Madrid retalla les despeses dels serveis bàsics de l'Estat del benestar. Fins ací, podríem dir que aquesta política és la que escullen els madrilenys que voten cada quatre anys a un govern, en exercici de la seva autonomia i corresponsabilitat fiscal, rebent-ne les conseqüències.

Però el problema ve del fet que aquesta política, que atrau professionals de sous alts i sobretot grans patrimonis, perjudica seriosament la resta de CA. Aquestes es veuen empobrides, ja que perden bona part de la seva recaptació, tant si es forcen a seguir l'exemple de Madrid, com si es resignen a anar perdent les seves bases fiscals per la via de canvis de domicili. Algunes evidències entre d'altres aportades per l'estudi esmentat són que el 59% de migracions de declarants de rendes altes entre CA tenen a Madrid com a destí, sent les principals comunitats d'origen Catalunya, València i Andalusia, no precisament contigües a Madrid.

En definitiva, algunes CA han anat massa lluny en la competència fiscal a la baixa, el que ha generat unes externalitats negatives per a la resta, l'empobriment del conjunt del sistema, i en especial de les CA que han perdut recursos, via canvis de residència, migració de bases fiscals i d'activitat econòmica.

Finalment, cal recordar que abans que les CA de règim comú tinguessin

marge de capacitat normativa sobre els tributs, les comunitats forals van ser les primeres a exercir la competència fiscal a la baixa per atreure bases fiscals i activitat econòmica. Les hisendes forals es van aprofitar de la seva potència per abaixar impostos i captar així residents d'altres CA. Ara continuen competint també, basant-se en el seu finançament privilegiat, amb avantatges fiscals, subvencions, etc. per atreure instal·lacions productives i seus d'empreses. En aquest cas, les comunitats forals perjudiquen la resta de CA per la competència fiscal i també pel fet que no aporten recursos a la solidaritat més enllà dels del Fons de Compensació Interterritorial, tot i ser dues de les CA amb més PIB per habitant d'Espanya.

3.4. REDEFINICIÓ, SIMPLIFICACIÓ I DELIMITACIÓ DE COMPETÈNCIES ENTRE ADMINISTRACIONS EN LA TRIBUTACIÓ AMBIENTAL I ENERGÈTICA.

La LOFCA limita la imposició pròpia de les CA a fets imposables que no estiguin gravats per l'Estat. Això ha fet que la imposició ambiental fos un dels primers àmbits explorats per les CA per a obtenir nous recursos i alhora exercir una política ambiental pròpia. A aquesta actitud va ajudar la política ambiental de la UE basada en el principi "qui contamina paga" des dels anys 70. Posteriorment, la major importància i consciència de la lluita contra el canvi climàtic va reorientar la imposició ambiental sobretot al camp energètic en tots els seus vessants, però especialment en el del transport i la mobilitat en general.

Atès que tant el GC com les CA com els ens locals són responsables en diferents àmbits i en diferents intensitats de la millora i la conservació del medi ambient en el sentit més ampli possible, i en la mesura que els instruments fiscals i reguladors poden tenir i tenen efectes més enllà dels límits locals, autonòmics i estatals, és urgent i necessari una revisió i coordinació de la fiscalitat que hi incideix, tenint en compte el marc establert per la UE.

En aquest sentit, és útil distingir dos grans grups: per un cantó la fiscalitat de les emissions finals, o amb possibilitat de reintroducció en el sistema -l'anomenada economia circular-, que correspondria més naturalment a

les administracions públiques més properes al territori, és a dir CA i EL, i que ha estat ja des de fa temps àmpliament desenvolupada com ara taxes i cànon de residus o de sanejament d'aigües. Per un altre cantó, la fiscalitat dels productes, com ara els plàstics per exemple, que busca incidir en la seva presència en els mercats de consum final; així mateix, és útil distingir els tributs que pretenen sobretot incidir en les conductes d'empreses i consumidors amb relació al medi ambient, que també poden tenir abast territorial limitat o no, però amb poca capacitat de generar ingressos, atesa justament la finalitat que persegueixen.

La reorientació principal i més urgent, però, és en l'àmbit de la lluita contra el canvi climàtic i en l'impacte de les emissions en la salut de les persones, en especial en la qualitat de l'aire de les grans ciutats.

Els estudis realitzats fins a la data posen en relleu “el potencial recaptatori, de correcció d'externalitats, de seguretat i estalvi energètic” (Fundación Alternativas 2/2019) que tenen a Espanya els impostos energètics-ambientals, si es portessin a terme d'una manera integrada, amb una visió clara de la necessària flexibilitat i adequació al marc competencial dels tres nivells d'administració existents i la incorporació efectiva del criteri de subsidiarietat, i en el marc de les regulacions que la Unió Europea vol impulsar.

La reforma fiscal verda a Espanya és un àmbit especialment indicat per exercir la governança federal, amb guanys de tot tipus per a tots els nivells de govern implicats. Aquest és un àmbit a explorar i treballar conjuntament, en el qual les CA que volguessin podrien incorporar les seves prioritats específiques. Tot i això, cal no oblidar que el sistema fiscal és un tot, que cal analitzar sempre en el seu conjunt i cal tenir molt en compte la redistribució de càrregues fiscals sobre les persones i l'activitat econòmica que una nova imposició ambiental pot generar.

3.5 Agència Tributària Compartida.

Actualment, l'Agència Estatal d'Administració Tributària (AEAT) té competències exclusives de gestió i recaptació dels grans impostos compartits (IRPF, IVA i IE) i de la major part dels tributs que alimenten la cistella

d'impostos. Les CA gestionen, per delegació, els tributs totalment cedits, i naturalment també els tributs propis. Per tant, es tracta d'un sistema mixt, ni totalment centralitzat, com a Bèlgica, ni totalment descentralitzat com a Alemanya.

Aquest sistema mixt té limitacions. D'una banda, perquè, en la mesura que els impostos són compartits, les dues administracions haurien d'intervenir en la seva administració i gestió, i no sols l'estatal. I, d'altra banda, atès que la informació és bàsica per la tasca de gestió i persecució del frau, tampoc és òptim que aquesta no es comparteixi amb l'Administració Central en els impostos gestionats per les CA.

L'exercici de l'autogovern per part de les CA, d'altra banda, comporta jugar un paper important en l'obtenció dels ingressos i no només en el de les despeses. En el cas de Catalunya aquesta voluntat d'autogovern es posa en relleu a l'article 204 de l'Estatut, plenament vigent, que preveu la creació, en dos anys, d'un consorci paritari entre les dues Agències Tributàries – la catalana i la de l'Estat – i la seva possible transformació posterior en l'Administració Tributària de Catalunya. Altres estatuts també contemplen possibilitats semblants.

Els impostos són eines que, a més de finançar els serveis públics, han de contribuir a la redistribució de la renda i la riquesa i han d'incidir en el comportament responsable de les persones; a més a més, els impostos estableixen un lligam molt fort entre governs i ciutadans que els obliguen en ambdues direccions; en especial obliguen els governs a assegurar-ne l'equitat i la justícia, aplicar-los a les finalitats establertes, gastar-los amb mesura i de la manera més eficaç possible, i retre compte de tot això als ciutadans.

L'avantatge d'un consorci tributari no és només d'acció pròpia d'un govern, també ho és d'immediateza en la liquidació dels recursos dels impostos compartits, de manera que la CA pot utilitzar eficaçment la seva capacitat normativa: en la situació actual per exemple, els canvis en l'IR-PF que una comunitat de règim comú vulgui legislar no donaran resultats fins més de dos anys després. En qualsevol cas, afavoreix la política fiscal orientada a l'estabilitat, la responsabilitat fiscal, la lluita contra l'evasió i el

frau fiscal, el rendiment de comptes, així com el desenvolupament d'una cultura de governança compartida.

Entre el model de moltes agències tributàries independents com és el cas en els territoris forals, i el d'una única agència del govern central per a la resta de comunitats de règim comú, ha de ser possible bastir un model de gestió tributària àmpliament coordinat i efectivament compartit, que doni resposta alhora a les exigències de l'autogovern de cada CA i a les necessitats d'eficàcia i de coordinació amb la UE del nostre sistema fiscal.

L'agència tributària consorciada de Catalunya ha de jugar un paper de primer ordre en la consolidació d'una hisenda federal.

4. La governança federal

Espanya és un dels països més descentralitzats del món, en termes de competències transferides de despesa, però els mecanismes de presa de decisions estan encara molt controlats pel Govern Central. L'intens procés de descentralització no ha anat acompanyat de la creació d'institucions federals de coordinació i decisió, el que explica les notables disfuncions que pateix el nostre model territorial i la seva dificultat per adaptar-se als canvis econòmics i socials de l'entorn.

En un marc com aquest, les CA es queixen de moltes de les decisions del GC, alhora que se saben protegides en darrer terme per aquest i no se senten plenament responsables de decisions que els hi han estat imposades. Tampoc és bona la relació entre les diferents CA quan es tracta, i no només, de qüestions econòmiques, atès que se senten més competidores que cooperadores.

Tenir una cultura federal, vol dir sentir-se formant part d'un projecte comú, el que requereix dotar-se d'institucions i normes que cohesionin la federació, tot reconeixent, respectant i garantint el paper tant del govern federal com el dels governs federats. A continuació es plantegen algunes de les reformes imprescindibles per a una governança federal en l'àmbit de la hisenda i el finançament autonòmic.

4.1. MILLOR DELIMITACIÓ DE LES COMPETÈNCIES

Bona part dels permanents conflictes de competències, amb els conseqüents malentesos, duplicitats i queixes de mal finançament deriven del fet que hi ha una majoria de competències "compartides" o bé atribuïdes de manera poc clara entre els diferents nivells de govern. Tal com va arrencar l'Estat de les autonomies a la Constitució, sense saber quin era el punt d'arribada, es comprèn que s'optés per una via inèdita, consistent

en el fet que, un cop definides a la Constitució les competències del GC, es deixés obert a cada un dels Estatuts la definició de quines eren les competències de cada CA.

Un cop recorregut aquest llarg procés, persisteix una notable manca de claredat en la delimitació de les competències que porta a permanents litigis que acaben traslladant-se a la discussió sobre les vies per al seu finançament. La solució a aquest greu problema requereix combinar dos enfocaments.

En primer lloc, el del federalisme “dual”, que consisteix a blindar constitucionalment aquelles competències del Govern de la federació -amb més precisió de la que hi ha actualment-, i les dels governs federats. Aquesta clarificació es pot aconseguir mitjançant dues llistes, o bé només amb una, en tal cas atribuint automàticament als governs subcentrals les competències no atribuïdes al federal.

I, en segon lloc, amb l'enfocament del federalisme “cooperatiu”, que facilita el debat i la resolució conjunta entre el govern federal i els governs federats d'aquelles qüestions que inevitablement s'han de compartir, perquè o són indestrables, o bé essent competència del Govern Federal tenen rellevància autònoma o a l'inrevés.

4.2. REFORMA DE LES INSTITUCIONS

L'exercici de la cooperació requereix una delimitació clara dels assumptes a tractar, i unes institucions que ho canalitzin. En aquest sentit, una peça clau per a la governança federal és la reforma territorial del Senat. Les normes i mesures que pren el govern federal i que afecten els Estats de la federació haurien de ser vistes per aquesta Cambra, debatudes i, si és el cas, aprovades o vetades, i dirimits els conflictes d'interessos.

Una altra instància que convindria que tingués suport constitucional és la Conferència de Presidents, un òrgan del qual ja en disposa actualment l'Estat de les autonomies – la primera es va convocar l'octubre de 2004 -, tal com s'ha fet palès als ulls de tothom arran de la pandèmia. En tot cas, i per avançar en la pràctica federal, fora convenient que s'establissin

millor les seves funcions de diàleg, impuls i coordinació, i els tipus de resolucions que poden adoptar.

Aquestes conferències s'han activat davant d'una greu emergència, però en realitat s'han utilitzat molt poc al llarg dels anys en els que el GC no s'ha vist obligat a retre comptes de les decisions que pren a les CA. Com tampoc s'ha utilitzat pràcticament durant aquests anys la Comissió del Senat sobre les Autonomies.

Entretant no s'aprovi constitucionalment la reforma del Senat per convertir-lo en la Cambra territorial, certament que s'han de donar totes les atribucions possibles i impuls tant a aquesta Comissió del Senat com a la Conferència de Presidents. D'aquesta manera s'anirà avançant en la creació d'una cultura federal i reforçant la lleialtat mútua. També dins del conjunt de reformes institucionals caldria abordar la de les Conferències Sectorials i altres òrgans similars, per ordenar i regular millor el seu paper clau en la coordinació i articulació de l'Estat compost.

No són aquestes les úniques instàncies de coordinació que existeixen a Espanya, però són sens dubte les més importants (Ministeri de Política Territorial i Funció Pública 2020). Cal remarcar que són òrgans intergovernamentals, i la seva eficàcia deriva justament que els seus participants –presidents, o bé ministres o consellers en el cas de les Conferències Sectorials– tenen la representació i la capacitat polítiques necessàries per prendre decisions.

La Llei 40/2015 de règim jurídic del sector públic és l'intent més seriós d'establir un marc formal de relacions intergovernamentals, que van començar de manera informal i per impuls dels propis ministeris del govern central – en especial dels ministeris d'agricultura i de sanitat – ja el 1983 en forma de Conferències Sectorials, Consells Consultius o Consells Interterritorials. Des d'aleshores se n'han creat més de 40, alguns per Llei, que tenen normes internes, regles per a la presa de decisions i nivell d'activitat, molt diferent, però que estan ben arrelats en la realitat de les relacions interadministratives a Espanya. Destaca, per la rellevància que ha adquirit durant la pandèmia de la covid-19, el "Consell Interterritorial del Sistema Nacional de Salut" creat el 1987.

En tot cas, fora positiu revisar tot aquest marc legal atès que respon més a una visió de descentralització jeràrquica, per la qual el GC estableix les polítiques i les CA executen –amb finançament o sense–, que no pas a una visió de relacions de tipus federal, de respecte i reconeixement de les competències respectives i alhora de consciència de les interdependències i l'impacte de l'acció política en el conjunt del país. Al seu torn aquesta revisió facilitaria una actitud més proactiva i lleial de les CA.

En l'àmbit específic de la hisenda i el finançament autonòmic, és del tot necessari, tal com ja va proposar la Comissió d'Experts de 2017, introduir reformes en el seu organisme de coordinació, el "Consell de Política Fiscal i Financera". Les reformes haurien d'incloure l'ampliació dels temes a tractar, com ara els resultats de les conferències sectorials que tinguin implicacions financeres importants o bé compromisos amb la Unió Europea que afectin a les CA, com són les regles fiscals sobre dèficit i deute, o altres, arran de la creació dels fons Next Generation. També és important la reforma del sistema de votacions, que hauria de fomentar el consens i la participació activa, i no com ha estat fins ara, en disposar el Govern Central del 50% dels vots. En aquest sentit, per exemple, en les decisions que comporten compromisos de despesa de les CA en matèries de la seva competència, com ara els estàndards d'assistència sanitària, o d'altres, una bona fórmula seria la seva aprovació per majoria qualificada.

De nou l'experiència dels països federals de més llarga tradició ens pot servir de referència, atès que tots ells disposen d'aquestes institucions intergovernamentals de caràcter formal i institucional, però també informal. De fet, hi ha bastant consens entre els estudiosos sobre el fet que un bon sistema de relacions intergovernamentals no només augmenta l'eficàcia i l'eficiència de les polítiques públiques sinó que a més, pot contribuir a l'estabilitat del mateix sistema federal.

Aquestes reformes i d'altres que facilitin la creació de consensos i criteris comuns pel que fa a les competències compartides, permetran avançar en el compliment del principi de lleialtat institucional, entès en el sentit polític més ampli del terme, i tenen una importància cabdal per reforçar el caràcter federal del model territorial a Espanya, especialment en les qüestions econòmiques que ens ocupen.

Referències

Agrawal, D. Foremny, D. i Martínez-Toledano, C. (2020) “Paraísos fiscales, wealth taxation and mobility” (IEB, 15/2020). <https://ieb.ub.edu/publication/2020-15-pa-raisos-fiscales-wealth-taxation-and-mobility/>

Balletbò, A., i de la Fuente, A. “Elementos para un nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Ciclo de Encuentros de S’Agaró”. Fedea Policy Paper (2016, 24) <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/11/FPP2016-24.pdf>

Banco de España (2020) Boletín estadístico 4/2020. Cuadros 13. <https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/informacion-estadistica/boletin-estadistico/>

Costa, A., Galletto, V., Garcia J., Raymond J.LL., Sánchez-Serra, D. (2021) “El Coste de la Vida en las Comunidades Autónomas, Áreas Urbanas y Ciudades de España”. IERMB Working Paper in Economics, nº 20.01. Institut d’estudis Regionals i metropolitans de Barcelona. New version February 2021 <https://iermb.uab.cat/wp-content/uploads/2020/11/IERMB-WORKING-PAPER-E-20.01.pdf>

De La Fuente, A. (2017) “La financiación regional en Alemania y en España. Una perspectiva comparada.” Fedea Policy Paper (2017,1) <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2017/01/FPP2017-01.pdf>

De La Fuente, Ángel (2020) “¿Desequilibrio vertical e insuficiencia autonómica en el sistema de financiación regional? Una mirada a los datos y un enfoque alternativo”, en Martínez Vázquez y Lago Peñas (Directores)

De La Fuente, A. (2020-1) “Una reforma integral de la financiación territorial con criterios de transparencia, equidad, gradualidad y responsabilidad” Fedea Policy Paper (20/2020). <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2020/03/FPP2020-02.pdf>

De la Fuente, A. (2020-2) “La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2018”. Estudios sobre la Economía Española - 2020/39 FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC) <https://documentos.fedea.net/pubs/estudios/2020/39/EE-2020-39.pdf>

fedea.net/pubs/eee/eee2020-39.pdf

De Pablos, Laura (2020) “La desigualdad social y la concentración de la riqueza. Fundamentos de la imposición sobre la riqueza personal en el siglo XXI”, en Martínez -Vázquez y Lago Peñas (Directores)

Durán, J M^a, Esteller, A. i Mas, M. “El presente del Impuesto del Patrimonio: análisis a partir de la experiencia de España” en Martínez Vázquez y Lago Peñas (Directores)

Gago, A., Labandeira, X., Labeaga, J.M. i López X. (2019) “Impuestos energéticos ambientales en España: situación y propuestas eficientes y equitativas” Fundación Alternativas. Documento de Trabajo de sostenibilidad 2/2019. <https://www.fundacionalternativas.org/sostenibilidad/documentos/documentos-de-trabajo/impuestos-energetico-ambientales-en-espana-situacion-y-propuestas-eficientes-y-equitativas>

Gen Group - Universidad de Vigo (2017) “GEN+ Report: Estabilidad presupues-taria y sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas”. REPORT 4/2017 Xunta de Galicia. <https://api.infogen.uvigo.es/uploads/GRUPOGEN/originals/58ba366a-a252-4037-98ff-e7964a218162.pdf>

Generalitat Valenciana i Corts Valencianes (2017) “Propuesta para un nuevo sistema de financiación Autonómica. Segundo Informe de la Comisión de Expertos de les Corts”. (Diciembre 2017). <https://presidencia.gva.es/va/web/begv-gavina/financament-autonomic>

IVIE (2020) Pérez, F., Reig, E. (Directores) “Madrid: capitalidad, economía del conocimiento y competencia fiscal” IVIE LAB (2020). https://www.ivie.es/es_ES/ptproyecto/ivielab-madrid-capitalidad-economia-del-conocimiento-competencia-fiscal/

León, Sandra (coordinadora) (2015) “La financiación autonómica. Claves para comprender un (interminable) debate” Alianza Editorial.

López Laborda, J., Onrubia, J. (coordinadores) “Informe sobre medidas tributarias ante la crisis del COVID-19: es tiempo de reformas” Fedea Policy Paper 2020/14. <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2020/07/FPP2020-14.pdf>

López Laborda, J., Rodríguez-Sauco, F “Movilidad de los contribuyentes de rentas altas en respuesta a las diferencias regionales en los impuestos personales”. Estu-

dios sobre la Economía Española, FEDEA 2017/28. <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2017-28.pdf>

Martínez López, D. (2020) “La gobernanza fiscal de las Comunidades Autónomas: dónde estamos y qué tenemos por delante” Fedea Policy Papers 2020/04. <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2020/04/FPP2020-04.pdf>

Martinez-Vazquez, J. y Lago Peñas, S. (Directores) (2020) “Desafíos pendientes de la descentralización en España”. Xunta de Galicia, Instituto de Estudios Fiscales.

Ministerio de Hacienda y Función Pública (2017) “Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica” IEF, 2018. https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informacion%20C3%B3nccaa/informe_final_comisi%C3%B3n_reforma_sfa.pdf

Ministerio de Hacienda: (varios años) “Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación”. <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>.

Ministerio de Hacienda: (varios años) “Informes sobre los mecanismos de financiación de las Administraciones Territoriales”. https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/20140410_LIQUIDEZ.aspx

Ministerio de Hacienda: (varios años) “Las Haciendas Autonómicas en cifras”. <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/haciendas%202005.aspx>

Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2020) “Informe sobre la actividad de los Órganos de Cooperación Estado-Comunidades Autónomas en 2018”. www.mptfp.es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Conf_Sect_anuales.html

Monés, M^a A. y Colldeforns, M. (2018) “La nivelación parcial como equilibrio entre los objetivos de equidad, eficiencia y autonomía” en “Debates sobre la reforma del sistema de financiación Autonómica: nivelación total o parcial?” Fedea Policy Papers” 2018/07 y “Presupuesto y Gasto Público” 92-(3/2018.) https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/92_02.pdf

Perez, F. y Cucarella, V. (2015) “La comparación de las necesidades de gasto por habitante” Fedea Policy Papers 2015/09. <https://documentos.fedea.net/pubs/>

fpp/2015/11/FPP2015-09.pdf

Pérez, F. (2020) "Desequilibrio vertical en la financiación autonómica: causas y remedios" en Martínez Vázquez y Lago Peñas (Directores)

Pérez, F. y Mollá, S. "¿Por qué los recursos de las Comunidades Autónomas para la reconstrucción son tan desiguales?" IVIE-Express (2/6/2020). https://www.ivie.es/wp-content/uploads/2020/06/15.Covid19_IvieExpress_Financiacion-para-las-politicas-de-recuperacion.pdf

Vilalta, M. (2015) "La financiación autonómica en perspectiva comparada" en León, S. "La financiación autonómica. Claves para comprender un (interminable) debate" Alianza Editorial.

Vilalta, M. (2016) "Pasado, presente y futuro de la nivelación en el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas" Fedea Policy Papers 2016/16. <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/08/FPP2016-16.pdf>

Zabalza, A. (2016) "La subfinanciación autonómica" https://elpais.com/elpais/2016/07/02/opinion/1467482909_637321.html

Zabalza, A. (2017) "Un nuevo mecanismo de actualización para el sistema de financiación autonómica". Hacienda Pública Española 223 (4/2017). <https://hpe-rpe.org/published-articles/#16-99-wpfd-223-4-2017>

Annex: el sistema de finançament autonòmic en xifres. Any 2019 i evolució 2009-2019

Els quadres 1 a 8 d'aquest annex pretenen donar una primera aproximació al volum global de recursos que el sistema facilita a les CA de règim comú i als mecanismes de la seva distribució entre elles. Es fa servir l'any 2019 perquè és el darrer amb totes de les xifres disponibles⁴. Incorpora només els conceptes principals als quals s'ha fet referència en el text.

És important assenyalar que la CA de Canàries té un règim fiscal propi i, per tant, les xifres que hi ha en els quadres no reflecteixen tots els seus recursos i no són estrictament comparables amb les de les altres CA.

S'afegeix també un quadre 9 que mostra l'evolució dels recursos facilitats pel sistema, en situació d'igualtat de competències, des del seu inici el 2009 fins al 2019.

La descripció estàndard del sistema de finançament autonòmic comença per explicar que els recursos que tenen les CA de règim comú per finançar tots els serveis transferits són de dos tipus: a) la cistella d'impostos -cedits i/o compartits- i b): dues transferències del GC: el "complement al Fons de Garantia" i el "Fons de Suficiència Global". Addicionalment, s'hi afegeixen dues transferències més, els dos "Fons de Convergència", que tenen altres finalitats.

El QUADRE 1 explicita la composició del volum dels recursos l'any 2019.

⁴ Totes les dades corresponents a l'any 2019, excepte les del quadre 2, es troben a la publicació: Ministeri d'Hisenda (juliol 2021) "Liquidación de los recursos del SFA de las CCAA de Régimen Común del ejercicio 2019". Les dades del quadre 9 es troben en la publicació de la corresponent liquidació de cada any.

Les xifres corresponen al finançament que el sistema hauria facilitat a les CA si tots els components s'haguessin fet efectius el mateix any 2019 i els tributs "normatius" haguessin coincidit amb els reals.

Per poder comparar els recursos que el sistema proporciona a cada CA de règim comú, cal tenir en compte que no totes les CA tenen les mateixes competències transferides (per exemple ports o conques hidrogràfiques o presons). Per això, en el Quadre 1 es resten, del total de recursos disponibles, l'estimació de les despeses associades a les competències singulars o no comunes.

El QUADRE 2 afegeix informació complementària sobre la resta de recursos "fora" del sistema. Tot i ser quantitativament menys importants inclouen impostos que afecten el sistema fiscal espanyol, com s'ha discutit en aquest document, i es mostra també la dependència de la política de subvencions del Govern Central i de la Unió Europea.

El QUADRE 3 correspon als recursos per a cada CA – a igualtat de competències – i la seva descomposició que s'explica més endavant en els quadres 6, 7, i 8.

El QUADRE 4 compara la capacitat tributària per "habitant ajustat" de cada CA amb els recursos finals (i l'índex relatiu corresponent), i es pot observar que no segueix cap criteri d'ordenació coherent.

El QUADRE 5 permet comparar la població "ajustada" amb la població "real" i els seus pesos relatius.

Els QUADRES 6, 7 i 8 descriuen el funcionament i/o detall dels fons que constitueixen els recursos de les CA, i que s'expliquen breument a continuació.

El QUADRE 9 mostra l'evolució dels recursos des del 2009 fins al 2019 per a la situació d'igualtat de competències de cada any.

QUADRE 6: El Fons de Garantia dels Serveis Públics Fonamentals

Si cada CA disposés només dels recursos tributaris de la seva cistella -columna (1) del Quadre 3- és obvi que hi hauria moltes diferències i el sistema no fora equitatiu, com es pot comprovar en el quadre 4. El sistema d'anivellament previst a l'acord del 2009 va ser la creació del "Fons de Garantia dels Serveis Públics Fonamentals" (FG)

Se sol explicar que el seu objectiu "és el d'assegurar que cada CA rep els mateixos recursos per "habitant ajustat" per finançar els serveis públics fonamentals essencials de l'Estat del Benestar"⁵. Com es pot veure en el Quadre 6, està dotat amb el 75 % dels recursos tributaris (normatius) de les pròpies CA (columna 1) i amb una aportació complementària de l'Estat (columna 4). Ambdues aportacions es distribueixen en proporció a la "població ajustada" relativa de cada CA de règim comú (Quadre 5).

La part del Fons de Garantia dotada per les CA pressuposa que hi ha CA -les que tenen major capacitat tributària - que aporten al Fons més del que els hi retorna, i aquest "excés" es redistribueix entre la resta de CA. És a dir, estableix un veritable sistema de transferències horitzontals de suma zero (columna 3 del Quadre 6). L'aportació de l'Estat al FG és un ingrés per a totes les CA de manera que per a les que tenien un saldo negatiu, aquest esdevé menys negatiu o pot passar a ser positiu (columna 6 comparada amb la columna 3). D'aquesta manera l'anivellament contemplat pel model és parcial però substancial -el 75 % dels recursos tributaris normatius de les CA- i reforçat per la transferència del GC. Per definició, els recursos per habitant ajustat que reben les CA del FG és igual per a totes: 2.146 € l'any 2019.

QUADRE 7: El Fons de Suficiència Global

El Fons de Suficiència Global (FS) se sol presentar com "el mecanisme de tancament" del sistema, perquè cobreix "la diferència, positiva o negativa, entre les necessitats de finançament de la CA, i la suma de la seva capacitat tributària més la transferència positiva o negativa del Fons de Garantia", referit a l'any base del sistema ⁶, que és el 2007.

5 Article 9 de la Llei 22/2009 de 18 de desembre per la qual es regula el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb Estatut d'Autonomia i es modifiquen determinades normes tributàries.

6 Article 10 de la Llei 22/2009 de 18 de desembre.

Aquesta formulació tan complicada fa que, per a l'any base del sistema i per a cada CA, la suma dels recursos tributaris (el 100 %) més la “transferència neta del FG” més el Fons de Suficiència, sigui exactament igual a les necessitats de finançament fixades prèviament, que eren molt dependents de la valoració dels serveis transferits en el passat.

El resultat és que el finançament de cada CA retorna a la casella de sortida –el volum de “necessitats de finançament determinat prèviament”- de manera que el mecanisme redistributiu del Fons de Garantia no té cap efecte. L'anivellament és merament simbòlic però en cap cas real. Aquest efecte és el que els experts anomenen “clàusula de l' statu quo”, perquè manté en el temps els guanys – o pèrdues –relatius que la valoració inicial dels serveis transferits va atorgar a algunes CA respecte d'altres.

La columna (1) del Quadre 7 posa en relleu que per a les CA de Múrcia, València, Illes Balears i Madrid, l'estimació prèvia de les seves necessitats de finançament és inferior als recursos proporcionats pel sistema -exclosos els Fons de Convergència- i, per tant, el seu Fons de Suficiència és negatiu. De fet, equival a un “retorn” al GC d'una part dels seus recursos tributaris. Quan s'eliminen les competències singulars, (columna 2 del quadre 7), a efectes només de comparació, aquest “excés” de finançament apareix també a altres CA.

QUADRE 8: els Fons de Convergència.

Els dos fons de Convergència segueixen regles diferents tant pel que fa al seu volum anual com a la seva distribució entre CA. Ambdós es consideren aportacions addicionals a les necessàries per finançar els serveis transferits tot i que, òbviament, les CA en fan l'assignació que volen. En tot cas, també es liquiden dos anys després de la seva meritació. En el cas de l'any 2019, les CA els han obtingut efectivament l'any 2021.

El Fons de Competitivitat es va establir per afavorir la convergència en finançament entre CA, atès que el propi model no la facilitava i àdhuc la distorsionava, i el reben 6 de les 15 comunitats autònomes. Entre el 2009 i el 2019 ha donat com a resultat que les diferències de finançament entre les CA que estaven sota la mitjana (índex 100) s'han reduït i estan cada

vegada més al voltant de la mitjana, però no ha afectat les que ja tenien un finançament bastant per sobre de la mitjana, de manera que les diferències generals arbitràries continuen.

El Fons de Cooperació té per objectiu ajudar les CA que tenen menor renda per habitant i pèrdua, o menor densitat, de població. El reben 12 de les 15 CA de règim comú i ha suposat tornar a introduir en el sistema de finançament l'objectiu de desenvolupament regional, que durant un temps va quedar fora del sistema, la qual cosa augmenta encara més la seva opacitat actual.

QUADRE 9: l'evolució del sistema de finançament 2009-2019

El darrer quadre mostra l'evolució dels recursos teòrics proporcionats pel sistema de finançament des del seu inici el 2009 per a la situació d'igualtat de competències; es pot observar primer la forta reducció des del 2010 -any en què s'incorporen tots els nous recursos previstos- fins al 2015, durant els pitjors anys de crisi, i la seva posterior recuperació, ja més estable, a partir del 2018.

És molt important tenir en compte que el finançament teòric és només una aproximació al finançament real de l'any corresponent, atès que el pressupost anual de les CA de règim comú segueix la lògica temporal establerta al sistema de bestretes i posteriors liquidacions, i que la crisi va fer que la recaptació real s'allunyés de la recaptació normativa.

Tot i això, el quadre permet fer-se càrrec de la forta dependència del cicle del sistema, de la seva evolució en relació amb el PIB d'Espanya i al conjunt dels recursos tributaris de les administracions públiques de cada any, evolució que apunta a una pèrdua del seu pes al llarg d'aquests 11 anys.

QUADRE 1. Recursos del sistema de finançament. Any 2019

(Milions €)

			% sobre recursos del sistema
Impostos (normatius) 113.775	Credits "tradicionals"	16.366	12,6
	Successions i Donacions	2.887	
	Transmissions Patrimonials i AJD	9.402	
	Joc	4.077	
	Compartits	95.544	73,5
	IRPF	46.002	
	IVA	35.769	
	IIEE (inclou electricitat)	13.772	
	Altres	1.865	1,4
	Mitjans de transport	633	
taxes transferides	1.232		
Transferències del GC 16.269	aportació al Fons de Garantia	9.090	
	Fons de Suficiència	979	12,5
	Fons de Convergència	6.200	
TOTAL RECURSOS DEL SISTEMA			
130.044			100,0
TOTAL RECURSOS DEL SISTEMA PER FINANÇAR EL MATEIX NIVELL DE COMPETÈNCIES			
123.629	Competències singulars d'algunes CA	-6.415	

QUADRE 2. Recursos fora del sistema de finançament. Any 2018(*)

(Milions €)

Impostos 4.086	Impostos propis	2.269
	Amb rendiment credit	1.816
	patrimoni	1.121
	Joc "online"	106
	Dipòsits entitats bancàries	590
Transferències condicionades 13.665	Subvencions i convenis	5.778
	Fons de Compensació Interterritorial	426
	Subvencions Unió Europea	7.461
TOTAL RECURSOS FORA DEL SISTEMA		
17.751		

(*) La informació correspon a l'any 2018, que és la darrera disponible a novembre 2021
 Font: Ministerio de Hacienda (diciembre 2020) "Haciendas Autonómicas en cifras"

QUADRE 3. Recursos del sistema a igualtat de competències. Any 2019

(Milions €)	Tributs normatius (1)	Transferència neta del Fons de Garantia (2)	Fons de Suficiència (3)	Fons de Convergència (4)	Total recursos Sistema (1)+...+(4)
Catalunya	23.484	-1.468	-1.901	1.111	21.225
Galícia	6.256	1.540	257	252	8.304
Andalucía	17.057	4.842	-424	828	22.303
Astúrias	2.610	371	102	97	3.180
Cantabria	1.603	61	348	53	2.065
Rioja	813	88	134	26	1.061
Murcia	3.156	773	-224	200	3.906
València	12.334	1.196	-1.823	1.286	12.993
Aragón	3.731	219	183	51	4.184
C. La Mancha	4.339	1.292	67	203	5.900
Canàries (*)	2.316	2.952	-234	797	5.831
Extremadura	1.985	914	441	112	3.452
I. Balears	3.744	-364	-835	676	3.221
Madrid	24.242	-4.344	-1.945	289	18.242
C. León	6.105	1.018	420	218	7.761
TOTAL CA rc	113.775	9.090	-5.436	6.200	123.629

QUADRE 4. Tributs normatius vs recursos finals per habitant "ajustat" Any 2019

(€ per habitant "ajustat")	Tributs normatius	índex	(€ per habitant "ajustat")	Recursos finals	índex
Catalunya	3.122	121	Catalunya	2.822	100
Galícia	2.155	83	Galícia	2.860	102
Andalucía	2.076	80	Andalucía	2.714	97
Astúrias	2.405	93	Astúrias	2.931	104
Cantabria	2.723	105	Cantabria	3.508	125
Rioja	2.500	97	Rioja	3.263	116
Murcia	2.157	83	Murcia	2.669	95
València	2.534	98	València	2.669	95
Aragón	2.654	103	Aragón	2.976	106
C. La Mancha	2.049	79	C. La Mancha	2.786	99
Canàries (*)	1.060	41	Canàries (*)	2.669	95
Extremadura	1.773	69	Extremadura	3.083	110
I. Balears	3.288	127	I. Balears	2.829	101
Madrid	3.760	145	Madrid	2.829	101
C. León	2.341	91	C. León	2.976	106
TOTAL CA rc	2.586	100	TOTAL CA rc	2.810	100

QUADRE 5. Població “ajustada” i població real. Any 2019

	Població ajustada	%	Població real	%
Catalunya	7.522.125	17,1	7.675.217	17,4
Galícia	2.903.632	6,6	2.699.499	6,1
Andalucía	8.216.361	18,7	8.414.240	19,1
Asturias	1.085.009	2,5	1.022.800	2,3
Cantabria	588.582	1,3	581.078	1,3
Rioja	325.256	0,7	316.798	0,7
Murcia	1.463.185	3,3	1.493.898	3,4
Valencia	4.867.489	11,1	5.003.769	11,4
Aragon	1.405.793	3,2	1.319.291	3,0
Castilla-La Mancha	2.117.928	4,8	2.032.863	4,6
Canarias (*)	2.184.609	5,0	2.153.389	4,9
Extremadura	1.119.852	2,5	1.067.710	2,4
I. Balears	1.138.463	2,6	1.149.460	2,6
Madrid	6.447.197	14,7	6.663.394	15,1
Castilla-León	2.607.473	5,9	2.399.548	5,5
TOTAL CA rc	43.992.954	100,0	43.992.954	100,0

QUADRE 6. Funcionament del Fons de Garantia. Any 2019

(Millions €)	Participació		Transferència horitzontal (entre CA) (3)=(2)-(1)	Aportació GC al FG. Transferència vertical (4)	Total FG (5)= (2)+(4)	Transferència neta FG (6)=(5)-(1)
	75% Tributs normatius (1)	per població ajustada (2)				
Catalunya	17.613	14.590	-3.023	1.554	16.145	-1.468
Galícia	4.692	5.632	940	600	6.232	1.540
Andalucía	12.792	15.937	3.144	1.698	17.635	4.842
Asturias	1.957	2.105	147	224	2.329	371
Cantabria	1.202	1.142	-60	122	1.263	61
Rioja	610	631	21	67	698	88
Murcia	2.367	2.838	471	302	3.140	773
Valencia	9.251	9.441	191	1.006	10.447	1.196
Aragon	2.799	2.727	-72	290	3.017	219
C. La Mancha	3.254	4.108	854	438	4.546	1.292
Canarias (*)	1.737	4.237	2.500	451	4.689	2.952
Extremadura	1.489	2.172	683	231	2.404	914
I. Balears	2.808	2.208	-600	235	2.443	-364
Madrid	18.181	12.505	-5.676	1.332	13.837	-4.344
C. León	4.579	5.058	479	539	5.596	1.018
TOTAL CArc	85.331	85.331	0	9.090	94.421	9.090

QUADRE 7. Fons de Suficiència Global. Any 2019

(Milions €)	Fons		Fons
	Suficiència (1)	Competències singulars (2)	Suficiència a igualtat de competències (3) = (1)-(2)
Catalunya	782	2.684	-1.901
Galícia	602	346	257
Andalucía	506	930	-424
Astúrias	188	86	102
Cantabria	495	148	348
Rioja	215	80	134
Murcia	-203	21	-224
València	-1.459	365	-1.823
Aragón	280	97	183
C. La Mancha	80	13	67
Canàries	75	309	-234
Extremadura	450	9	441
I. Balears	-706	128	-835
Madrid	-763	1.181	-1.945
C. León	437	18	420
TOTAL CA rc	979	6.415	-5.436

QUADRE 8. Desglossament dels Fons de Convergència. Any 2019

(Milions €)	Fons de	Fons de	Fons de
	Competitivitat (1)	cooperació (2)	convergència (3)=(1)+(2)
Catalunya	1.111	-	1.111
Galícia	-	252	252
Andalucía	-	828	828
Astúrias	-	97	97
Cantabria	-	53	53
Rioja	-	26	26
Murcia	116	84	200
València	1.022	263	1.286
Aragón	-	51	51
C. La Mancha	-	203	203
Canàries	675	122	797
Extremadura	-	112	112
I. Balears	676	-	676
Madrid	289	-	289
C. León	-	218	218
TOTAL CA rc	3.890	2.310	6.200

QUADRE 9. Recursos del sistema de finançament de les CA de règim comú a igualtat de competències

(Millions €)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
(1) Recursos tributaris normals	76.997	87.251	86.506	83.980	86.003	90.135	95.717	97.277	100.209	108.509	113.775
(2) Aportació del GC al Fons de Garantia	3.316	7.498	7.053	6.764	7.660	8.289	8.570	8.140	7.885	8.792	9.090
(3) Fons de Suficiència (excloïes les competències singulars)	3.844	3.593	1.419	504	-4.185	-4.862	-5.016	-4.764	-4.712	-5.257	-5.436
(4)=(1)+(2)+(3) Total recursos bàsics	84.156	98.341	94.978	91.248	89.489	93.562	99.270	100.654	103.382	112.044	117.429
(5) Fons de Competitivitat	2.761	3.038	2.992	2.208	2.433	2.454	2.702	2.774	3.295	3.627	3.890
(6) Fons de Cooperació	1.200	1.905	1.792	1.719	1.952	2.106	2.178	2.068	2.004	2.234	2.310
(7) Total recursos del sistema de finançament = (4)+(5)+(6)	88.117	103.284	99.762	95.174	93.883	98.122	104.150	105.487	108.681	117.905	123.629
Total recursos en % del PIB d'Espanya	8,24	9,63	9,38	9,23	9,20	9,51	9,67	9,47	9,35	9,80	9,94
Total recursos en % dels ingressos tributaris de totes les AAPP (excloïes les cotitzacions socials)	46,84	49,77	48,71	44,84	42,65	42,94	43,41	43,01	42,17	43,02	44,53
Font: Ministeri d'Hisenda. liquidacions de cada any. INE, IGAE i elaboració pròpia											



Fundació
Rafael Campalans

www.fcampalans.cat