

La hisenda de Catalunya

Marcel Mateu Vilaseca
Joan Lluís Pérez Francesch

PID_00143194



Universitat Oberta
de Catalunya

www.uoc.edu



Els textos i imatges publicats en aquesta obra estan subjectes –llevat que s'indiqui el contrari– a una llicència de Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 Espanya de Creative Commons. Podeu copiar-los, distribuir-los i transmetre'ls públicament sempre que en citeu l'autor i la font (FUOC. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya), no en feu un ús comercial i no en feu obra derivada. La llicència completa es pot consultar a <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>

Índex

Introducció	5
Objectius	6
1. El marc constitucional del sistema de finançament autonòmic	7
1.1. Els principis constitucionals del sistema de finançament de les comunitats autònomes	8
1.2. La diversitat de sistemes de finançament: el règim comú, el règim de conveni (Navarra) i de concert (País Basc) i el règim econòmic i fiscal de les Canàries	12
1.3. Característiques generals i evolució del règim comú de finançament	15
2. El marc estatutari del sistema de finançament de la Generalitat	21
2.1. Les balances fiscals de Catalunya	21
2.2. Els elements principals del model de finançament de l'Estatut	26
2.3. Els principis estatutaris sobre finançament	29
3. L'Activitat financera d'ingrés: els recursos de la Generalitat.	36
3.1. Els recursos tributaris de la Generalitat	36
3.2. Els recursos no tributaris de la Generalitat	38
3.3. L'Agència Tributària de Catalunya i els òrgans economicoadministratius	40
4. L'Activitat financera de despesa: el pressupost de la Generalitat	42
4.1. Elaboració, execució i control de la llei pressupostària	42
4.2. El principi d'estabilitat pressupostària	44
Resum	47
Activitats	51
Exercicis d'autoavaluació	51
Solucionari	53
Glossari	54

Bibliografia..... 55

Introducció

En aquest mòdul es pretén oferir una visió general de la hisenda de la Generalitat de Catalunya d'acord amb l'Estatut del 2006 i en el marc constitucional del sistema de finançament autonòmic. S'exposaran només els seus trets bàsics, característics, però sense esgotar la qüestió, ni tan sols entrar-hi a fons, perquè fer-ne un tractament més profund no solament exigiria tenir coneixements sòlids de dret financer i tributari, sinó que depassaria el caràcter introductori que té aquesta assignatura optativa, que només té com a objectiu exposar d'una manera global i sistemàtica els principals elements de l'ordenament públic català.

En aquest darrer mòdul, doncs, a més de repassar la diversitat de sistemes de finançament (règim foral –a Navarra i al País Basc–, règim comú –a la resta de CA, però amb especialitats molt remarcables a les Canàries i a Ceuta i Melilla–), s'estudien les característiques i l'evolució del denominat *règim comú de finançament autonòmic* (1980-2009) i s'analitzen bàsicament els principis constitucionals i estatutaris del sistema de finançament de la Generalitat i la seva activitat financera tant des del vessant d'ingrés (els recursos de la Generalitat) com de despesa (el pressupost de la Generalitat).

Objectius

Els objectius principals d'aquest mòdul didàctic són els següents:

- 1.** Conèixer els principis constitucionals en relació amb el finançament de les comunitats autònomes i l'evolució dels diferents sistemes en què s'han concretat.
- 2.** Conèixer els elements fonamentals del contingut estatutari del finançament de la Generalitat.
- 3.** Obtenir un coneixement bàsic dels diferents elements que integren la hisenda de la Generalitat, d'acord amb les previsions de l'Estatut del 2006.
- 4.** Conèixer els ingressos de la Generalitat, la seva tipologia, les seves característiques i la seva importància quantitativa.
- 5.** Conèixer la institució pressupostària, els principis pressupostaris i les regles generals del procediment pressupostari.

1. El marc constitucional del sistema de finançament autonòmic

L'autonomia de Catalunya, per a ser efectiva, requereix un sistema financer que garanteixi recursos suficients per a poder exercir, de manera no condicionada, les competències pròpies. Les comunitats autònomes necessiten recursos financers per a fer front a les seves despeses de funcionament i, sobretot, per a pagar els serveis que presten i que anteriorment prestava l'Estat. Per tant, com succeeix en tots els estats compostos, cal preveure la forma de finançament d'aquestes entitats i, en definitiva, la manera com els recursos públics, que acaben essent subministrats sempre per la ciutadania, són distribuïts entre les diverses instàncies de govern.

Partint d'un esquema simplificat, **la doctrina acostuma a diferenciar dos grans models teòrics** per a fer aquest repartiment:

- 1) El **model de separació**, propi d'estats de caire federal com per exemple el Canadà o els EUA, segons el qual cada instància té capacitat per a establir les seves fonts d'ingressos pròpies. Cada ens regula i gestiona la seva hisenda pròpia i s'estableixen, en tot cas, relacions de coordinació entre aquests.
- 2) El **model d'unió**, mitjançant el qual tots els recursos, establerts i recaptats unitàriament, són distribuïts posteriorment des d'una caixa comuna entre les diverses parts, en funció de les seves necessitats o competències. Els ens descentralitzats depenen per al seu finançament de l'estat central.

Naturalment, són dos models teòrics que pràcticament mai no es presenten en la realitat en estat pur, sinó que generalment en els estats compostos s'utilitzen elements d'un model i de l'altre. Per això, **alguns autors han parlat d'un tercer model, el sistema mixt**, que reuniria característiques dels dos anteriors: d'una banda, els ens descentralitzats tenen recursos propis i, d'altra banda, compten amb finançament provinent de l'estat.

Importància de la regulació

La capacitat de realització de les competències depèn de la regulació que s'hagi fet del sistema de finançament.

El **model espanyol de finançament** de les comunitats autònomes respon a aquest **model mixt**, és a dir, **conté elements dels dos sistemes (d'unió i de separació)**, de tal manera que es pot considerar que es **basa fonamentalment en un sistema d'unió**, encara que amb nombroses particularitats i amb una evolució que ha incorporat elements importants inspirats en el sistema de separació.

1.1. Els principis constitucionals del sistema de finançament de les comunitats autònomes

La Constitució espanyola no estableix el sistema de finançament per a les comunitats autònomes, sinó que només en preveu les bases. Per tant, la concreció del sistema ha estat i és una decisió en bona part política, que ha de prendre el legislador amb un ampli marge de llibertat per a la configuració. Tal com ha recordat en diverses ocasions el Tribunal Constitucional, la Constitució **només estableix alguns principis que poden tenir molt diverses aplicacions** (STC 179/1985 o 250/1988). Una prova evident de la diversitat de possibilitats que permet la Constitució és l'existència de dos règims (comú i foral) que, malgrat que són molt diferents, tenen cabuda, tots dos, dins el marc constitucional.

La Constitució es refereix al finançament autonòmic en els articles 156 a 158, i reconeix en les disposicions addicionals (1a i 3a) les especialitats dels territoris forals i de les Canàries. **L'article 156 estableix els principis del sistema: autonomia financera, coordinació i solidaritat.** En l'article 157 s'enumeren els recursos de les comunitats autònomes i en remetent la regulació a una llei orgànica. En l'article 158 s'estableixen els instruments per a fer efectiu el principi de solidaritat. A més, la Disposició addicional 1a es refereix als territoris forals i la Disposició addicional 3a a la modificació del règim econòmic i fiscal de l'arxipèlag canari. Finalment, la Disposició transitòria 5a, tot i que ha permès la constitució de Ceuta i Melilla com a ciutats amb estatut d'autonomia, no fa cap referència a qüestions de finançament.

Així doncs, la Constitució espanyola (article 156) estableix els principis fonamentals sobre els quals s'ha de dissenyar el sistema de finançament de les comunitats autònomes:

- **El principi d'autonomia financera** faculta cada comunitat autònoma a adoptar decisions sobre l'obtenció de recursos econòmics i sobre la seva despesa. L'autonomia financera **suposa que els recursos financers han de ser suficients** per a cobrir les necessitats de despesa associades a les competències assumides, de manera que el principi de suficiència (que recull expressament l'art. 201.2 de l'Estatut del 2006) està directament relacionat amb el principi d'autonomia. Així, l'autonomia política reconeguda en la Constitució requereix uns ingressos suficients per a fer-la efectiva, i alhora hi ha la capacitat de fer una política pròpia de despesa, encara que hagi de ser exercida amb límits (STC 13/1992, 237/1992 o 68/1996).

Article 156 CE

Les comunitats autònomes gaudiran d'autonomia financera per a exercir les seves competències d'acord amb els principis de coordinació amb la hisenda estatal i de solidaritat amb la ciutadania.

La jurisprudència constitucional sobre l'autonomia financera

El Tribunal Constitucional ha definit l'autonomia financera com la plena disponibilitat dels ingressos sense condicionants indeguts, amb la finalitat de permetre l'exercici de les competències substantives pròpies de cada comunitat autònoma (STC 63/1986, 2011988, 15/1990, 135/1992, 237/1992 i 68/1996, entre d'altres). Tanmateix, en una primera etapa, el Tribunal Constitucional no va atribuir la mateixa intensitat a l'autonomia sobre la despesa que a la dels ingressos, i afirmava que "l'autonomia financera de les comunitats autònomes està determinada pel bloc de la constitucionalitat més per relació amb el vesant de la despesa pública de la despesa [...] que per relació de l'existència i desenvolupament d'un sistema tributari propi amb virtualitat i potència recaptatòria suficients per a cobrir les necessitats financeres de la hisenda pública" (STC 13/1992, FJ 7). No obstant això, la doctrina més recent ha matisat aquesta afirmació, coincidint amb la incorporació del principi de coresponsabilitat fiscal en el sistema de finançament, de manera que "s'ha passat d'una concepció del sistema de finançament autonòmic com quelcom subordinat als pressupostos de l'Estat a una concepció presidida pel principi de coresponsabilitat i connectada no solament amb la participació en els ingressos de l'Estat, sinó també i de manera fonamental amb la capacitat del sistema tributari per a generar un sistema propi de recursos com a font principal dels ingressos de dret públic" (STC 289/2000, FJ 3).

Ara bé, en la pràctica, cal tenir molt present que la potestat que implica l'autonomia financera desapareix quan la capacitat per a intervenir en la determinació dels ingressos no és significativa en relació amb el volum total de recursos de què disposa la comunitat, o quan el marge de lliure disposició de la despesa no és rellevant en relació amb el seu volum total. Així, fins ara, **aquest ampli marge de decisió que hauria de permetre l'autonomia financera ha quedat fortament condicionat per la legislació estatal** sobre estabilitat pressupostària¹, amb la introducció de límits directes sobre la competència per a aprovar el pressupost o les seves modificacions, especialment en relació amb el dèficit, i també per mitjà d'altres instruments de supervisió estatal sobre l'exercici de les competències financeres autonòmiques.

⁽¹⁾Llei 18/2001, de 12 de desembre, general d'estabilitat pressupostària i Llei orgànica 5/2001, de 13 de desembre, complementària a la Llei general d'estabilitat pressupostària.

- El **principi de coordinació amb la hisenda estatal** actua com a límit del principi d'autonomia financera amb l'objectiu de contribuir a un desenvolupament equilibrat de tot el territori espanyol evitant disfuncions de caràcter financer. En paraules del TC, "la coordinació **persegueix la integració de la diversitat de les parts o subsistemes en el conjunt** o sistema, **evita contradiccions i redueix disfuncions**" (STC 32/1983). Així doncs, l'art. 156.1 CE vincula l'autonomia financera a la coordinació amb la hisenda estatal i, a més, aquesta exigència s'ha de posar en connexió amb les atribucions reservades a l'Estat d'acord amb l'art. 149.1 CE, com ara les relatives a les bases i la coordinació de la planificació general de l'economia (art. 140.1.13 CE) i a la hisenda general (art. 149.1.14 CE). També cal tenir present que la Constitució no solament permet a l'Estat que reguli mitjançant una llei orgànica l'exercici de les competències financeres de les CA, sinó també les normes per a resoldre els conflictes que sorgeixen i les possibles formes de col·laboració financera entre les CA i l'Estat (art. 157.3 CE). Així, **la possibilitat d'introduir una norma intermèdia entre el text constitucional mateix i els estatuts d'autonomia que preveu l'art. 157.3 CE fou l'opció efectivament exercida per les Corts Generals i es plasmà en la LOFCA** (Llei orgànica 8/1980 de 22 de setembre de finançament de les comunitats autònomes), modificada posteriorment per les lleis orgàniques 1/1989 i 3/1996. D'aquesta manera l'Estat ha acabat determinant el

contingut real de l'autonomia financera en la mesura que les competències financeres de les CA que pot regular fan referència a tot el sistema de recursos enumerats en l'art. 157.1 CE.

En virtut del principi de coordinació s'han establert mecanismes de relació entre la hisenda estatal i les autonòmiques, amb la finalitat no solament d'evitar disfuncions, sinó d'encaminar-les a aconseguir els objectius generals de la política econòmica de l'Estat. Fins ara, **aquest principi de coordinació ha trobat l'aplicació més pràctica en el Consell de Política Fiscal i Financera (CPFF)**, òrgan creat per la LOFCA per a garantir la coordinació entre l'activitat financera de les CA i la hisenda estatal, constituït pels ministres d'hisenda, d'economia i d'administracions territorials, i pels consellers de finances de cadascuna de les CA. En el seu si s'han gestat els diferents acords quinquennals de finançament que han marcat l'evolució del sistema de finançament autonòmic, tot i que la LOFCA no dissenyà el CPFF com un òrgan de negociació ni com un òrgan consultiu de caràcter vinculant, sinó més aviat com un òrgan consultiu de caràcter merament deliberant. A partir de les previsions de l'EAC del 2006 i dels altres estatuts que l'han seguit, el paper del CPFF hauria de canviar, en la mesura que les relacions d'ordre financer i tributari passen a ser regulades no solament per la Constitució i la llei a la qual fa referència l'art. 157.3 C, sinó també pels estatuts d'autonomia.

- El **principi de solidaritat** també actua com a límit a l'autonomia financera de les CA, que han partit de situacions econòmiques diferents, i el seu objectiu és limitar les diferències econòmiques que pot portar l'autonomia financera. La solidaritat **pretén escurçar les distàncies socioeconòmiques entre els territoris de renda més alta i els de renda més baixa**. Aquest principi acostuma a estar present en els estats de caire descentralitzat com a garantia del desenvolupament equilibrat del territori i l'economia, però la seva concreció pràctica i els seus límits són molt diversos. Segons el TC, el principi de solidaritat constitueix "[...] un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades o regiones y la indisoluble unidad de la Nación Española [...]" (STC 135/1992, FJ 7) i suposa que l'exercici de les competències autonòmiques no ha de ser realitzat de manera insolidària, sinó pensant en els objectius compartits amb cada comunitat (STC 64/1990). Vist des d'una perspectiva financera el principi de solidaritat implica la necessària contribució per part de les comunitats autònomes al desenvolupament equilibrat de tot el territori. En virtut d'aquest principi s'han establert mecanismes de redistribució dels recursos financers, alguns amb caràcter específic i d'altres, els més importants, incorporats a l'estructura general del sistema de finançament (com la garantia d'un determinat nivell de suficiència financera, amb independència dels recursos propis, i la capacitat inversora mateixa de l'Estat, que pot destinar les seves inversions a uns territoris o uns altres, amb finalitats, explícites o implícites, de redistribució o d'equilibri). Les tècniques redistributives, en la mesura que impliquen per via tributària una transferència de capital públic de les comunitats amb una major renda amb destí a les

de menor renda, s'engloben en el capítol destinat a garantir la solidaritat. **Amb la finalitat de corregir els desequilibris interterritorials i fer efectiu el principi de solidaritat, la Constitució preveu la creació d'un fons de compensació interterritorial (FCI), destinat a despeses d'inversió, els recursos del qual són distribuïts per les Corts Generals entre les CA i, en el seu cas, entre les províncies (art. 158.2 CE).** El Tribunal Constitucional ha manifestat que l'objectiu de corregir els desequilibris territorials "[...] per bé que troba instruments expressos en la Constitució, com és el cas del FCI, tampoc no es pot entendre que s'esgoti en aquests" (STC 146/1992). No obstant això, aquesta afirmació tampoc no pot suposar que la solidaritat constitueixi un concepte il·limitat que confereixi a l'Estat lliure capacitat per a incidir en l'autonomia financera de les CA.

Així, tal com afirma Joan Ridao, també es pot entendre que

"el que la constitució prescriu és que la solidaritat és una càrrega de l'Estat, i que l'ha d'assumir respectant l'autonomia financera dels altres ens territorials."

Joan Ridao (2006)

Com veurem més endavant, l'art. 206.3 de l'EAC aporta noves referències per a tenir en compte per al desenvolupament futur d'aquest principi de solidaritat.

Directament relacionat amb la solidaritat (que la Constitució també estableix en els articles 2 i 138.1), els articles 138.2 (prohibició de privilegis) i 139.1 (l'Estat ha de vetllar per l'establiment d'un equilibri econòmic adequat i just entre les diverses parts del territori espanyol) preveuen encara un altre principi, el d'igualtat, que no s'ha d'interpretar com a uniformitat, sinó que es refereix a las denominades *posicions jurídiques fonamentals* (STC 37/1987 i 150/1990). La igualtat no significa que totes les CA hagin d'exercir de la mateixa manera la seva activitat financera, perquè seria contrari al principi d'autonomia. La diferència és consubstancial a l'exercici de l'autonomia; l'exercici de la potestat tributària de les CA pot conduir al fet que la càrrega fiscal suportada pels contribuents sigui diferent en els diversos territoris sense que per això s'afecti el principi d'igualtat (STC 150/1990). L'Estatut també es refereix a aquest principi, però des de la perspectiva de la no-discriminació (art. 206.4 EAC).

A més d'establir aquests grans principis, la Constitució bàsicament es limita a fixar, amb caràcter molt genèric, algun element més del sistema, com ara els tipus d'ingressos o de recursos que poden correspondre a les comunitats autònomes (art. 157.1 CE), algun límit de la seva capacitat impositiva (art. 157.2 CE) i, com hem vist, alguns instruments concrets de finançament, destinats a potenciar el principi de solidaritat i corregir desequilibris: el fons de compensació interterritorial (art. 158.2 CE) i els fons d'anivellament de serveis (art. 158.1 CE).

Lectura recomanada

Vegeu **Joan Ridao** (2006). *Curs de dret públic de Catalunya* (pàg. 432). Barcelona: Ariel.

Article 138.1 CE

"el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad, consagrado en el art. 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular."

1.2. La diversitat de sistemes de finançament: el règim comú, el règim de conveni (Navarra) i de concert (País Basc) i el règim econòmic i fiscal de les Canàries

El caràcter obert del model constitucional permet que l'Estat autonòmic no hagi de tenir necessàriament un nivell competencial homogeni ni tampoc el mateix sistema de finançament per a totes les comunitats autònomes.

La majoria de la doctrina considera que **a l'Estat espanyol hi ha dos sistemes de finançament: el règim foral** (el règim de conveni de Navarra, i el de concert al País Basc) **i el règim comú** (per a la resta d'autonomies). Al seu torn, **dins de l'anomenat *règim comú*, les Canàries tenen un règim econòmic i fiscal peculiar** per raons històriques i geogràfiques que la situen com a regió ultraperifèrica dins de la Unió Europea. Però alguns autors, tenint en compte les particularitats del règim fiscal de les Canàries, consideren que aquest seria un tercer model. Finalment, **Ceuta i Melilla també tenen un règim fiscal especial**, perquè són dues ciutats que participen del finançament autonòmic, de conformitat amb els seus estatuts d'autonomia i també del règim de finançament de les hisendes locals; disposen d'un règim de fiscalitat indirecta especial, caracteritzat entre altres aspectes perquè en el seu territori recapten l'impost sobre la producció, els serveis i la importació en lloc de l'IVA.

1) El règim foral

D'acord amb el reconeixement de drets històrics als territoris forals que la DA1a CE, el sistema de finançament es caracteritza perquè els territoris històrics del País Basc i la Comunitat Foral de Navarra **tenen potestat per a mantenir, establir i regular el seu règim tributari**. Això implica que l'exacció, gestió, liquidació, recaptació i inspecció de la majoria dels impostos estatals (actualment tots, excepte els drets d'importació i els gravàmens a la importació en els impostos especials i en l'impost sobre el valor afegit) correspon a cada un dels tres territoris del País Basc i a la Comunitat Foral de Navarra. **La recaptació d'aquests impostos queda en poder dels esmentats territoris** i, per la seva part, **la comunitat autònoma contribueix al finançament de les càrregues generals de l'Estat no assumides a través d'una quantitat denominada *contingent o aportació*** (encara que sovint també és anomenada com a *quota* o "cupo"). L'any 2002 es va renovar el règim aplicable al País Basc i el 2003 l'aplicable a Navarra.

La determinació de la quota

El contingent o aportació econòmica es fixa cada cinc anys i s'actualitza anualment mitjançant l'aplicació a l'import fixat en l'any base d'un índex d'actualització. Aquest índex és l'increment de la recaptació líquida obtinguda per l'Estat en tributs convinguts o concertats des de l'any base fins a l'any de càlcul. L'ingrés del contingent del País Basc es produeix al final de cada quadrimestre. L'ingrés de l'aportació de Navarra es produeix a la fi de cada trimestre. Tots dos s'apliquen al pressupost d'ingressos de l'Estat.

Actualment, el concert amb el País Basc i la metodologia per a la determinació de la quota estan regulats per la Llei 12/2002, en la seva redacció donada per la Llei 28/2007, de 25 d'octubre, i per la Llei 29/2007, de 25 d'octubre, per la qual s'aprova la metodologia d'assenyalament de la quota per al País Basc per al quinquenni 2007-2011.

En el cas de Navarra, el conveni vigent es troba regulat per la Llei 28/1990, de 26 de desembre, per la qual s'aprova el conveni econòmic entre l'Estat i la Comunitat Foral de Navarra, amb les seves modificacions posteriors, l'última de les quals es va introduir mitjançant la Llei 48/2007, de 19 de desembre.

El sistema foral, doncs, **és un sistema via ingrés**, en què els resultats obtinguts no tenen en principi cap relació amb el cost efectiu de les competències assumides. El règim foral suposa que el País Basc i Navarra participin en una proporció fixa a les càrregues de l'Estat, incloent-hi els mecanismes previstos per a fer efectiu el principi de solidaritat (com el fons de compensació interterritorial), de manera que, si el nivell de renda del territori és elevat, això implica uns recursos tributaris més alts com a conseqüència de la progressivitat del sistema fiscal, de manera que els recursos addicionals que es produeixen es queden a la comunitat mateixa. **Aquest sistema premia l'esforç fiscal fet a la comunitat.** En canvi, en les comunitats de renda més alta que estan en el règim comú, com Catalunya, la progressivitat del sistema fiscal implica una participació més alta en el finançament dels mecanismes de solidaritat que transfereixen recursos tributaris a les comunitats de renda més baixa. Si la càrrega és excessiva, el ciutadà pot percebre una desproporció molt gran entre la pressió fiscal i els serveis públics que rep a canvi, independentment que siguin gestionats per l'Estat o per la CA.

2) El règim comú

A diferència del sistema foral (establert al voltant dels ingressos tributaris), el denominat *règim comú* (que, estrictament, ja hem vist que no és igual en totes les CA) **pren com a referència els costos de les competències assumides per les CA**, és a dir, la despesa que gestionen. **És un sistema de finançament via despesa configurat bàsicament per la LOFCA** que té, doncs, com a característica fonamental, que els mitjans que es proporcionen a les CA estan relacionats amb el cost que suposa l'exercici de les competències transferides. Tot seguit analitzarem més en detall aquest sistema i l'evolució que ha experimentat des de 1980, després de veure sintèticament les peculiaritats que presenta el règim comú a les Canàries i a Ceuta i Melilla.

- **Canàries**

La disposició addicional tercera de la Constitució permet establir (o més aviat conservar, modificar i adaptar) un règim econòmic i fiscal especial per a les Canàries, que té el seu origen en la declaració de ports francs que van rebre les illes a mitjan segle XIX,

i que, malgrat que les Canàries s'inscriguin en el règim comú de la LOFCA, presenta particularitats molt notables. La modificació d'aquest règim, que ja s'ha produït diverses vegades, requereix l'informe del Parlament de les Canàries. Per tant, dins del règim comú, la Comunitat Autònoma de les Canàries **gaudeix d'un règim economicofiscal especial**, basat en la llibertat comercial d'importació i exportació, en la no-aplicació de monopolis i en les franquícies duaneres i fiscals sobre el consum. L'esmentat règim incorpora al seu contingut els principis i normes aplicables com a conseqüència del reconeixement de les Canàries com a regió ultraperifèrica de la Unió Europea (art. 299.2 del Tractat de la Comunitat Europea). En l'àmbit de la imposició indirecta, al territori de la Comunitat Autònoma de les Canàries no s'aplica l'impost sobre el valor afegit, ni l'impost sobre les vendes minoristes de determinats hidrocarburs, ni alguns impostos especials (en concret l'impost especial sobre hidrocarburs i l'impost especial sobre el tabac). En canvi, sí que s'aplica l'impost general indirecte canari i l'arbitri sobre importacions i lliuraments de mercaderies a les Canàries.

- **Ceuta i Melilla**

Segons el que preveu l'article 144.b de la Constitució espanyola, les ciutats de Ceuta i Melilla, sense deixar de ser entitats locals, disposen d'estatuts d'autonomia aprovats, respectivament, per les lleis orgàniques 1/1995 i 2/1995, de 13 de març. Aquestes ciutats autònomes, al seu torn, participen d'alguns mecanismes de finançament de les comunitats autònomes. Així, d'acord amb l'establert en l'apartat 3 de l'article 6 de la Llei 21/2001, de 27 de desembre, per la qual es regulen les mesures fiscals i administratives del nou sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb estatut d'autonomia, Ceuta i Melilla tenen assignat un fons de suficiència prenent com a any base el 1999 i constituït pel valor dels serveis traspassats i les subvencions d'autogovern en aquest any. Així mateix, s'integren plenament al mecanisme dels fons de compensació interterritorial d'acord amb el que estableix la Llei 22/2001, de 27 de desembre, reguladora dels fons de compensació interterritorial. però al mateix temps també participen dels mecanismes de finançament de les hisendes locals, segons s'estableix en el Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals. Finalment, participen en l'Agència Estatal d'Administració Tributària, igual com la resta de comunitats autònomes, en els termes previstos en la Llei 21/2001 (títol IV).

En síntesi, es considera que la localització geogràfica de Ceuta i Melilla justifica l'existència d'un règim fiscal especial, els aspectes més destacables del qual són:

- 1) Imposició directa: bonificació del 50% de la quota corresponent als rendiments generats a Ceuta i Melilla.
- 2) Imposició indirecta: no s'aplica l'IVA, i en el seu lloc cal aplicar l'impost sobre la producció, els serveis i la importació (IPSI). Pel que fa als impostos especials, només s'exigeixen l'impost especial sobre determinats mitjans de transport i, dels impostos de fabricació, l'impost especial sobre l'electricitat.
- 3) Tanmateix, existeix un gravamen complementari de l'IPSI sobre el tabac i sobre el carburant i els combustibles.

Diferències entre els resultats que aporta el règim comú i el règim foral

Els diferents règims de finançament donen lloc a una iniquitat en la distribució dels recursos, ja que generen diferències molt importants en els ingressos disponibles *per capita* per a finançar els mateixos serveis públics. El problema no es troba en la coexistència de dos models de finançament diferents, sinó en les excessives diferències quantitatives dels resultats que proporcionen tots dos models, que podrien qüestionar el compliment de l'objectiu d'igualtat. Així, comparant xifres homogènies (2006), la Comunitat Foral del País Basc disposa d'un 73% de recursos més que la mitjana de CA de règim comú, en termes d'ingressos per habitant. Les diferències entre els recursos que proporcionen els dos règims de finançament no es fonamenten ni en unes majors necessitats de despesa ni en un major esforç fiscal de les CA de règim foral. Per això sembla necessari corregir la situació actual, de manera que sigui possible fer compatibles dos objectius igualment desitjables: per una banda, el dret indiscutible de les comunitats forals a gaudir de sistemes de finançament específics, d'acord amb el que preveu la disposició addicional primera de la Constitució; i, d'altra banda, el compliment del principi d'igualtat, proclamat també a la Constitució, i especialment a l'article 138.2, que estableix que els estatuts d'autonomia no podran donar lloc a l'existència de privilegis econòmics i socials.

1.3. Característiques generals i evolució del règim comú de finançament

Tal com s'ha explicat, la Constitució es limita a establir poc més que uns principis generals i permet que sigui una llei orgànica (LOFCA) la que dissenyi el sistema de finançament autonòmic.

Però en la LOFCA es regulen els aspectes generals d'aquest sistema, i es deixa un cert marge obert perquè les parts puguin acordar alguns elements i revisar-los cada cert temps, en el marc d'un òrgan mixt en què estan representats els governs estatal i de les comunitats autònomes: el Consell de Política Fiscal i Financera.

Per aquest motiu, com que la LOFCA no estableix un sistema tancat i definitiu, el sistema de finançament autonòmic presenta un caràcter obert i evolutiu, subjecte al pacte entre l'Estat i les comunitats, que ha passat per diverses fases.

L'evolució del règim comú de finançament autonòmic a l'Estat espanyol es pot descriure en quatre etapes:

1) **Des de 1980 fins a 1986.** És un període caracteritzat per dues idees principals: el traspàs de competències de l'Estat a les comunitats autònomes i la garantia que aquest ha de cobrir el finançament dels serveis transferits amb una quantitat igual al cost efectiu del servei. Aquest, un cop determinat, es finança fonamentalment amb tributs cedits i la participació en els ingressos de l'Estat. L'objectiu bàsic en aquest moment és fer efectiu el principi de suficiència. Els principis de solidaritat i el d'autonomia es feien efectius a través del fons de compensació interterritorial i dels primers passos en els sistemes tributaris propis de les comunitats autònomes. En aquesta fase, sovint denominada transitòria, es va aprovar la primera llei reguladora del fons de compensació interterritorial (1984), que permetia a les comunitats obtenir fons per a la inversió nova, i la primera llei general de cessió de tributs a les comunitats, per la qual aquestes passaven a recaptar alguns tributs i a ingressar directament el seu rendiment, encara que la regulació continuava corresponent a l'Estat.

2) **Des de 1986 a 1996.** Se succeeixen dos acords entre l'Estat i les comunitats autònomes per al finançament. Van suposar el canvi de mètode per a fer efectiu el principi de suficiència financera. Mentre que en el període anterior cada any es feia una estimació del cost efectiu de les competències, **en aquest període es pren el cost efectiu de 1986 i en els anys següents es deriva de variables i coeficients pactats.** Els recursos amb què es cobreix el cost seran taxes transferides, tributs cedits, participació en ingressos de l'Estat i el fons

de compensació. El principi d'autonomia comença en aquest moment a fer-se efectiu amb la cessió directa de l'IRPF de manera parcial amb una participació territorialitzada a la quota del 15%.

L'Acord del Consell de Política Fiscal i Financera de novembre de 1986

Així doncs, a partir de l'acord del Consell de Política Fiscal i Financera de novembre de 1986, es va obrir un nou període, per al quinquenni 1987-1991, que sovint es coneix com a *període definitiu*. En aquest període es va superar el mètode del cost efectiu i es va passar a un altre, pel qual les comunitats autònomes rebien transferències estatals, molt més lliurement i sobretot amb criteris més objectius, en concepte de participació en els ingressos de l'Estat, segons un percentatge determinat que es calculava d'acord amb certes variables (població, territori, nivell de riquesa, etc.). Es van ampliar els tributs estatals cedits a les comunitats (nova llei de cessió, de desembre de 1987) i es va aprovar una nova llei reguladora del fons de compensació interterritorial (Llei 29/1990, de 26 de desembre) que li atorgava finalitats exclusivament de solidaritat i deixava de considerar-lo un instrument ordinari més del finançament de totes les comunitats autònomes. En aquest període també es va produir l'ingrés de l'Estat espanyol a la Comunitat Econòmica Europea (amb data d'1 de gener de 1986), i les comunitats autònomes van començar a rebre ajuts de fons comunitaris, destinats especialment al desenvolupament regional, com els del Fons Europeu per al Desenvolupament Regional (FEDER). Gràcies a l'acord del Consell de Política Fiscal i Financera de 1992 es van assentar les bases d'un nou quinquenni (1992-1996), que es va caracteritzar per introduir fórmules de coresponsabilitat fiscal entre l'Estat i les comunitats, molt especialment mitjançant la cessió a cada comunitat d'un 15% del rendiment de l'impost sobre la renda de les persones físiques (IRPF) en el seu territori. **La capacitat normativa de l'IRPF, però, continuava estant en mans exclusives de l'Estat.**

3) **Des de 1996 a 2001.** Aquest període suposa un pas més important envers una major autonomia financera. El cost efectiu de les competències transferides ha de ser cobert amb les taxes, els tributs cedits, el producte resultant d'aplicar una tarifa autonòmica a l'IRPF, la participació territorial en els ingressos de l'Estat no cedits, el fons de compensació i un nou fons anomenat *de garantia*. El principi de suficiència es fa efectiu determinant el cost per variables i es cobreix amb transferències estatals; el principi de solidaritat es fonamenta en el fons de compensació i el principi d'autonomia es fa efectiu per primer cop amb l'assignació de competències normatives sobre els tributs cedits, la qual cosa també implica un augment en el principi de coresponsabilitat fiscal.

L'Acord del Consell de Política Fiscal i Financera de novembre de 1996

Així doncs, amb un nou acord del CPFF es va posar en marxa (amb la modificació de la LOFCA, de les lleis de cessió de tributs i mitjançant la llei de pressupostos generals) un nou sistema de finançament, que **ampliava la coresponsabilitat fins a cedir a les comunitats el 30% dels rendiments de l'IRPF** en el seu territori, i **els atorgava alhora una certa capacitat normativa**. Algunes comunitats autònomes, no obstant això, van quedar fora d'aquest nou sistema, per decisió pròpia (Andalusia, Extremadura i Castella - La Manxa). Així mateix, s'ampliava l'àmbit dels tributs cedits, s'atorgava capacitat normativa a les comunitats i s'intentava reformar el sistema de finançament de la sanitat, que fins al moment havia quedat al marge del sistema general, encara que sense èxit, en aquell moment.

El context polític

El 1993, Jordi Pujol va aprofitar que el PSOE perdia la majoria absoluta per a condicionar el suport de CiU al govern socialista a la cessió del 15% de l'IRPF. Va ser una negociació estrictament bilateral entre el conseller Macià Alavedra i el ministre Pedro Solbes, que després va repercutir a la resta d'autonomies. Així mateix va tornar a passar el 1996 amb el pacte del Majestic. Llavors Alavedra va negociar amb Rodrigo Rato doblar el percentatge cedit a Catalunya, que va arribar al 30% de l'IRPF. Després es va estendre al conjunt d'autonomies. I el 2001 es va fer un altre pas endavant. Aznar va guanyar les eleccions del 2000 amb majoria absoluta però tot i això el conseller Francesc Homs va poder pactar amb Cristóbal Montoro la cessió del 33% de l'IRPF, el 35% de l'IVA i el 40% dels impostos especials (alcohol, tabac i hidrocarburs).

4) Des de 2001 fins al 2009. L'any 2001 s'adoptà un acord que té com a objectiu fonamental dotar d'estabilitat al sistema de finançament autonòmic. Segueix les línies del període anterior però incrementant el grau d'autonomia i coresponsabilitat amb l'ampliació de competències normatives en relació amb els tributs cedits. El principi de solidaritat continua mitjançant el fons de compensació i el principi de suficiència es fa efectiu amb el fons de suficiència. Aquestes característiques es completen amb la regulació estatal del principi d'estabilitat en matèria de despesa, que comporta una forta limitació de l'autonomia financera de les comunitats.

L'Acord del Consell de Política Fiscal i Financera de 27 de juliol de 2001

Amb aquest Acord del 2001 es va aprovar un nou sistema de finançament, que ara no està subjecte a un termini preestablert de revisió, com s'havia esdevingut fins aleshores. Aquesta és la primera novetat important del nou sistema, que, a més, en preveu d'altres de notables, en les cinc línies següents:

1) S'incrementen els recursos propis de les comunitats autònomes, fonamentalment per mitjà de l'ampliació de la cessió de tributs estatals (als ja cedits per llei en períodes anteriors –30% de l'IRPF, patrimoni, successions i donacions, transmissions patrimonials i actes jurídics documentats– s'uneixen **el 35% de l'IVA, el 40% dels impostos especials** sobre alcohols, hidrocarburs i tabac, i els impostos sobre electricitat i sobre determinats mitjans de transport, i **s'amplia la cessió de l'IRPF fins al 33%**).

2) S'augmenta la capacitat normativa de les comunitats en l'àmbit fiscal, pel fet que se n'amplia la capacitat normativa sobre els antics tributs cedits, encara que no se cedeixen facultats normatives sobre els nous tributs cedits (35% de l'IVA, 40% dels impostos especials sobre alcohols, hidrocarburs i tabac, i els impostos sobre electricitat i sobre determinats mitjans de transport, encara que sobre aquests dos darrers es preveu estudiar la cessió d'algunes facultats normatives en el futur).

3) S'augmenta la capacitat de gestió fiscal i tributària de les comunitats, ja que, a més de continuar gestionant directament els antics tributs cedits, passen a participar en l'Agència Estatal d'Administració Tributària.

4) Es redissenyen els mecanismes de solidaritat, amb una nova regulació del fons de compensació interterritorial, la previsió del fons de suficiència i la creació de les assignacions d'anivellament dels serveis públics essencials.

5) S'incorpora la sanitat al sistema general de finançament.

Amb aquest nou sistema, de durada ara indefinida i que va ser acceptat per totes les comunitats de règim comú regides per la LOFCA (totes menys Navarra i el País Basc), s'avança en l'autonomia financera de les comunitats autònomes, especialment en la dimensió dels ingressos, en la seva suficiència financera i en la coresponsabilitat fiscal entre l'Estat i les comunitats autònomes. En general, es pot dir que es pretén que els recursos financers que necessiten les comunitats els puguin recaptar directament cada una d'aquestes (fonamentalment d'acord amb els tributs cedits per l'Estat), i que les transferències estatals (fons de suficiència i fons de solidaritat) serveixin només per a complementar, d'una manera subsidiària, les necessitats que no es puguin cobrir mitjançant recursos propis.

Aquest nou sistema de finançament es va posar en marxa mitjançant un paquet legislatiu complex, format per la reforma de la LOFCA (Llei orgànica 7/2001, de 27 de desembre), la

Llei 21/2001, de 27 de desembre, per la qual es regulen les mesures fiscals i administratives del nou sistema de finançament, la Llei 22/2001, de 27 de desembre, reguladora del fons de compensació interterritorial, i també la Llei de pressupostos generals de l'Estat per al 2002 i la Llei d'acompanyament als pressupostos (Lleis 23 i 24/2001, de 27 de desembre). Però en el mateix paquet legislatiu que va aprovar el nou sistema, s'inclou també la Llei d'estabilitat pressupostària (Llei 18/2001, de 12 de desembre, i la Llei orgànica 5/2001, de 13 de desembre, complementària de la primera), que comporta una forta limitació de l'autonomia financera de les comunitats, en la seva dimensió de despesa o pressupostària, en la mesura que fixen límits als pressupostos propis de les comunitats autònomes (han de respectar el principi d'equilibri pressupostari, entès com a situació d'equilibri o de superàvit) i atribueixen facultats a l'Estat per a controlar que es respectin aquests límits.

A partir del 2006 s'han modificat alguns estatuts d'autonomia de les diferents comunitats, que comportaran modificacions importants del sistema de finançament actual i obriran un nou període.

L'actual sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú, vigent des del dia 1 de gener de 2002, s'inspira en els principis de generalitat, estabilitat, suficiència, autonomia, solidaritat, coordinació i participació en l'Agència Estatal d'Administració Tributària i en els tribunals econòmics administratius d'àmbit regional. Ampliant una mica el que s'ha exposat més amunt, **les característiques principals d'aquest règim comú són:**

1) El sistema de finançament amplia les potestats de decisió de les comunitats autònomes, tant respecte a la forma d'obtenció dels seus recursos, com a les condicions de prestació dels seus serveis. Així, per a possibilitar el finançament de les noves competències (fonamentalment l'assistència sanitària) les comunitats autònomes assumeixen un important nivell de coresponsabilitat fiscal materialitzat en dos àmbits:

a) D'una banda, s'amplia l'àmbit dels tributs susceptibles de cessió.

Abast de l'ampliació

A més d'elevat el percentatge de cessió en l'IRPF (del 30 al 33%), es va acordar, com a novetat, la cessió parcial de l'IVA –en un 35%– i dels impostos especials sobre la cervesa, vi i begudes fermentades, productes intermedis, alcohol i begudes derivades, hidrocarburs i tabac –en un 40%–, a més de la cessió del 100% dels impostos especials sobre l'electricitat, sobre determinats mitjans de transport i de l'impost sobre les vendes minoristes de determinats hidrocarburs.

b) D'altra banda, s'atribueixen més **competències normatives** a les comunitats autònomes sobre alguns dels impostos cedits.

Exemple

L'IRPF, impostos sobre el patrimoni, sobre successions i donacions, sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, sobre determinats mitjans de transport i sobre les vendes minoristes de determinats hidrocarburs; i en relació amb l'impost sobre les vendes minoristes de determinats hidrocarburs, es preveu la possible aplicació d'un tipus autonòmic amb afectació de la recaptació al finançament de la sanitat o d'actuacions mediambientals.

2) El sistema preveu l'existència d'unes regles per a l'atribució a les CA dels rendiments dels diferents tributs cedits ("punts de connexió"), i també instruments de col·laboració entre les administracions en la gestió, liquidació, re-

captació i inspecció dels tributs i també en la revisió dels actes dictats en via de gestió tributària, amb la finalitat de donar major seguretat i estabilitat a l'exercici de les potestats fiscals de les comunitats autònomes.

3) El sistema intenta garantir que les comunitats autònomes puguin prestar els seus serveis en condicions equivalents, amb independència de les diferents capacitats d'obtenció de recursos tributaris, mitjançant la determinació de les necessitats totals de finançament i mitjançant la implantació del denominat *fons de suficiència*.

4) El sistema conté mecanismes de convergència dels nivells de renda de les diferents comunitats autònomes (fons de compensació interterritorial) i mecanismes de garantia d'una prestació dels serveis d'educació i sanitat sense grans divergències als diferents territoris ("assignacions d'anivellament").

Com veurem tot seguit, la perversió de l'actual model de finançament és que governs de comunitats com Extremadura, Castella i Lleó i Cantàbria acabin tenint més recursos per habitant que la Generalitat de Catalunya o els governs de Madrid i les Balears, quan en aquests territoris es generen més impostos per la seva major activitat econòmica.

Recursos del sistema de finançament

Els recursos que el sistema de finançament del 2001 atribueix a les comunitats autònomes de règim comú són els següents:

- 1) Les taxes afectes als serveis traspassats.
- 2) Els impostos sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, successions i donacions i tributs sobre el joc.
- 3) Els impostos sobre el patrimoni, sobre determinats mitjans de transport i sobre les vendes minoristes de determinats hidrocarburs.
- 4) La tarifa autonòmica de l'impost sobre la renda de les persones físiques, que ascendeix al 33% del rendiment de l'impost.
- 5) El 35% del rendiment de l'impost sobre el valor afegit.
- 6) El 40% del rendiment dels impostos especials de fabricació sobre la cervesa, sobre el vi i begudes fermentades, sobre productes intermedis, sobre l'alcohol i begudes derivades, sobre tasques del tabac i sobre hidrocarburs.
- 7) El 100% del rendiment de l'impost sobre l'electricitat.
- 8) El fons de suficiència, com a mecanisme de tancament del sistema de finançament. El seu càlcul es realitza per diferència, a partir de l'any base 1999, entre les necessitats de finançament de cada comunitat autònoma i la valoració dels recursos de naturalesa tributària anteriors. A més, el fons de suficiència és el mecanisme d'ajust del sistema als canvis que es puguin produir en les necessitats de finançament de les comunitats autònomes (per traspàs de serveis) o en els recursos (per noves cessions d'impostos).

A més d'aquests recursos, la Llei 21/2001, estableix el dret de les comunitats autònomes a la percepció d'una garantia perquè tinguin cobert un finançament mínim dels serveis d'assistència sanitària durant els tres primers anys de vigència del sistema de finançament. Els recursos recollits en els números 1 i 2 són gestionats i recaptats directament per les comunitats autònomes. Els recursos recollits en el número 3 són gestionats per l'Agència Estatal d'Administració Tributària (AEAT) per compte de les comunitats autònomes. L'AEAT transfereix a cada comunitat autònoma mensualment la recaptació produïda al seu territori. La resta de recursos esmentats són transferits a cada exercici, des de l'Administració general de l'Estat a les comunitats autònomes mitjançant lliuraments

a compte. Posteriorment, quan es coneix el rendiment definitiu d'aquests recursos, es procedeix a satisfer la liquidació definitiva (la diferència entre els valors definitius i els imports dels lliuraments a compte percebuts).

Altres recursos de les comunitats autònomes procedents de l'Estat

Com hem esmentat més amunt, la Constitució espanyola estableix en l'article 158.2 que per a corregir desequilibris econòmics interterritorials i fer efectiu el principi de solidaritat, es constituirà un fons de compensació amb destinació a despeses d'inversió, els recursos de les quals seran distribuïts per les Corts Generals entre les comunitats autònomes i províncies, en el seu cas. En desenvolupament d'aquest mandat, els pressuposts generals de l'estat doten cada any **els denominats *fons de compensació interterritorial*, que tenen les característiques següents:**

- **El seu import no pot ser inferior al 35% de la inversió de l'Estat** i els seus organismes autònoms, ponderada per la població i renda relativa de les comunitats autònomes i ciutats beneficiàries.
- **Es distribueixen entre les comunitats autònomes amb menor renda** (aquelles que són considerades receptors de fons objectiu i per la Unió Europea) i les Ciutats de Ceuta i Melilla.
- **Els fons s'han de destinar a finançar despeses d'inversió.** No obstant això, fins un màxim del 25% dels fons de cada any es poden destinar a despeses de posada en marxa de les inversions finançades amb càrrec als fons mateixos.

A més dels anteriors recursos, les comunitats autònomes perceben altres fons, com ara subvencions i transferències, lliurades amb càrrec als pressuposts generals de l'estat a les diferents seccions pressupostàries.

2. El marc estatutari del sistema de finançament de la Generalitat

2.1. Les balances fiscals de Catalunya

Definició

La balança fiscal d'un territori amb l'Estat és la diferència entre el que l'administració central i la seguretat social recapten en impostos en aquest territori i el que hi gasten i hi inverteixen.

Per a calcular les balances fiscals cal decidir, en primer lloc, com s'imputen els ingressos dels diferents territoris. Així, cal depurar el que es coneix com a "efecte seu", atès que moltes empreses que tenen la seva seu a la capital de l'Estat desenvolupen la seva activitat productiva en una altra comunitat autònoma; si no es depura correctament aquest "efecte seu", els impostos que s'imputen a la capital de l'Estat són més alts que els aportats realment. En segon lloc, i encara més important, cal decidir com s'imputen les despeses efectuades per l'Administració central entre les diferents CA. Per a fer-ho, hi ha dos mètodes o procediments, segons s'opti pel criteri anomenat *del flux monetari* o pel criteri *del benefici*. El criteri del flux monetari imputa la despesa i les inversions en el territori on es duu a terme aquesta, mentre que segons el criteri del benefici s'assignen territorialment les inversions i la despesa en funció dels "beneficiaris potencials". A l'Estat espanyol, l'elecció d'un o altre criteri fa que els resultats siguin molt diferents, especialment en relació amb la Comunitat de Madrid.

Els dos mètodes per a calcular les balances fiscals

Com hem apuntat, hi ha dos mètodes per a calcular les balances fiscals. Un és el de flux monetari, que imputa els ingressos tributaris al territori on està localitzada la renda, la riquesa o el consum que paguen l'impost. Així mateix, atribueix les inversions públiques al territori on es realitzen. Predomina el criteri que la inversió genera riquesa allà on s'efectua. L'altre mètode és el de flux de benefici. A diferència de l'anterior, no anota les inversions a la comunitat on es destinen, sinó a totes aquelles on resideixen les persones que se'n poden beneficiar; per exemple, les inversions al Museu del Prado, a l'Auditorio Nacional de Música o les de la T-4 de l'aeroport de Barajas (6.185 milions) s'imputarien segons el mètode del flux de benefici a totes les CA. El mateix val per als funcionaris ministerials que treballen a Madrid i generen activitat econòmica a través del seu consum de béns i serveis: mentre que segons el cri-

teri del flux del benefici aquesta despesa s'imputaria proporcionalment a totes les comunitats autònomes en funció de la seva població (perquè es considera que els funcionaris "beneficien per igual" a tots els ciutadans de l'Estat), segons el criteri del flux monetari els funcionaris que treballen a Madrid serien una despesa per a imputar a Madrid (ja que hi viuen i efectuen les seves despeses i, per tant, tributen, en aquesta comunitat). **El dèficit fiscal que suporta Catalunya és més elevat si es calcula pel flux monetari que pel de benefici.**

La publicació de les balances fiscals

Fins al juliol del 2008, els diversos governs de l'Estat no van publicar mai les balances fiscals, malgrat que va ser reclamat en diverses ocasions, fins i tot per acord del Congrés dels Diputats. Finalment, l'Institut d'Estudis Fiscals (IEF), que depèn del Ministeri d'Economia i Hisenda, va revelar el que semblava un secret d'Estat, prenent com a any de referència l'exercici del 2005. L'IEF va oferir quatre balances amb el mètode del flux del benefici i dues amb el del flux monetari. **D'acord amb les dades del Ministeri d'Economia, el dèficit fiscal català del 2005 es va situar entre els 10.967 milions d'euros (6,38% del PIB) i els 14.807 milions (8,7% del PIB),** segons les dues metodologies utilitzades. Una setmana abans (10 de juliol del 2008), la Generalitat també va fer públic un informe corresponent al període 2002-2005, elaborat per tretze experts, i en línies generals demostrava el mateix: **Catalunya paga molt més del que rep.**

D'acord amb les dades de l'informe de la Generalitat, el dèficit català del 2005 va ser de 12.629 milions d'euros (7,4% del PIB), calculant-lo segons el mètode del flux de beneficis, i de 16.735 milions d'euros (9,8%, del PIB) si el càlcul es feia amb el mètode del flux monetari. Explicat en altres termes, aquestes xifres indiquen que **de cada cent euros que aporten els catalans, una tercera part no torna a Catalunya.** I segons el grup d'experts contractats pel Govern de la Generalitat, el dèficit fiscal de Catalunya, és a dir, la diferència entre el que els catalans paguen en impostos i el que reben a canvi en forma d'inversions de l'Estat, augmenta.

Les xifres aportades, tant per un informe com per l'altre, desmuntaven alguns tòpics que acusaven Catalunya de falta de solidaritat amb la resta de l'Estat. Fins i tot des del Ministeri es va haver de reconèixer que les dades demostraven que hi havia un "alt nivell de solidaritat". Les balances demostren que el desequilibri no és opinable, sinó objectiu: hi ha unes comunitats que aporten més recursos a l'Estat dels que reben, i viceversa. Segons l'estudi fet públic pel Govern Central, només quatre autonomies (Catalunya, Madrid, València i les Balears) rebien menys del que aportaven a l'Estat. En l'altre extrem, entre les comunitats que més rebien hi havia Extremadura, Astúries, Galícia, Castella i Lleó, Castella - La Manxa i les ciutats autònomes de Ceuta i

Melilla. Andalusia, en canvi, es trobava en una zona mitjana, amb superàvits amb les dues metodologies que oscil·laven entre el 3,05% i el 4,65% del seu PIB.

Aquests resultats es trobaven en la mateixa línia que ja havien apuntat anteriorment una trentena d'estudis acadèmics (no oficials) portats a terme per institucions públiques i privades, com ara la Fundació BBVA (que en un informe del 2007 afirmava que el dèficit català s'havia triplicat en els últims quinze anys), l'Institut Valencià d'Investigacions Econòmiques (IVIE), o la fundació de les caixes d'estalvis FUNCAS (que calculava un dèficit del 7,6% del PIB per al 2002); però **alguns dels més recents, com el de la Fundació Irla, encara donaven resultats pitjors per a Catalunya**: l'any 2005, calculaven un dèficit fiscal de Catalunya de 18.595 milions d'euros (el 10,2% del PIB, és a dir, del que va produir l'economia catalana), o el que és el mateix, **un dèficit fiscal per cada habitant de 2.622€**.

La tradició del càlcul del les balances fiscals

Segons posa de manifest Francesc Roca, a Catalunya hi ha una tradició centenària d'estudis sobre la seva relació fiscal amb l'Estat espanyol: Francesc Flos (1896), Guillem Graell (1902), Joan Creixells (1923), Josep Llord (1927), Carles Pi Sunyer (1929-1959), Ramon Trias Fargas (1960), Jacint Ros Hombravella (1966 i 1974 amb Joan Sardà), Josep Maria Bricall (1978), Antoni Castells i Martí Parellada (1983), Núria Bosch (1988, amb Marta Espasa el 2004), Arcadi Oliveres (1991), Montserrat Colldeforns (1995), Esther Martínez i Guillem López-Casasnovas (2000) i més recentment Ramon Tremosa i Jordi Pons (2003). A la resta de l'Estat, en canvi, la tradició del càlcul de balances fiscals és molt més recent i els treballs molt escassos, fins fa ben pocs anys.

Segons remarquen alguns autors, com per exemple Jordi Pons i Ramon Tremosa,

el dèficit fiscal de Catalunya limita seriosament el creixement econòmic català, és la causa principal de la insuficiència d'infraestructures que pateix Catalunya i en perjudica amb incidència creixent els serveis socials.

I per tant també disminueix o dificulta la solidaritat interna dins el seu propi territori. En una línia semblant, Ezequiel Uriel i Ramón Barberán es pregunten fins a quin punt Catalunya pot continuar contribuint al progrés dels restants territoris de l'Estat sense que aquest esforç de solidaritat es converteixi en un llast per al seu creixement econòmic propi. De fet, el perill que representa la persistència d'aquest dèficit fiscal sobre el desenvolupament econòmic de Catalunya va ser un dels motius centrals que impulsà la negociació i posterior inclusió de determinades regles sobre el finançament de la Generalitat en l'Estatut del 2006.

Lectura recomanada

Vegeu **Francesc Roca** (2000). "Cents anys d'estudis sobre el dèficit fiscal català". *Revista Econòmica de Catalunya* (núm. 39, pàg. 98-108).

Lectura recomanada

Vegeu **Jordi Pons i Ramon Tremosa** (2006). *L'espòli fiscal. Una asfíxia premeditada* (pàg. 85). València: Editorial 3 i 4.

Lectura recomanada

Vegeu **Ezequiel Uriel i Ramón Barberán** (2007). *Las balanzas fiscales regionales en España en el periodo 1991-2005: metodología de cálculo y resultados*. Fundación BBVA.

D'altra banda, també hi ha estudis que analitzen si el flux de recursos entre comunitats autònomes ha permès a les més pobres apropar-se als nivells de renda i PIB per habitant de les més riques. En cas afirmatiu es podria concloure que l'esforç solidari hauria valgut la pena i s'hauria vist "recompensat" amb un major creixement en la creació de riquesa i en l'increment del benestar de les CA més pobres. Però els resultats obtinguts suggereixen que **l'important esforç realitzat per algunes poques CA no ha produït l'efecte d'un apropament significatiu en els nivells de renda dels ciutadans espanyols**, sinó que es podria estar produint, en paraules de Desmet i Ortuño, un "subdesenvolupament racional", ja que les continuades transferències que reben de l'Estat fan que no tinguin massa incentius per a dinamitzar el seu sistema productiu, la qual cosa demandaria una solidaritat perpètua.

Com veurem més endavant, **el sistema de finançament autonòmic actual**, vigent des del 2001, va ser elaborat amb dades estadístiques del 1999, abans de l'allau migratòria. A part del desfasament demogràfic, **presenta dos grans desequilibris, un que podríem anomenar vertical i un altre horitzontal**. El vertical es refereix al fet que l'**Administració central té el 43% dels ingressos fiscals i només el 22% de la despesa pública**. Mentre que les autonomies tenen en conjunt el 22% dels ingressos impositius i realitzen el 36% de la despesa pública.

El desequilibri horitzontal es produeix quan les comunitats que fan més esforç fiscal resulten penalitzades pel mecanisme solidari d'anivellament de recursos.

És el cas de Catalunya, el País Valencià i, encara més contundentment, el de les Illes Balears. Aquesta comunitat és la segona de l'Estat en recursos per habitant, darrere de Madrid, però s'enfonsa fins a l'últim lloc després de fer la seva contribució solidària. Per contra, Extremadura puja des del penúltim al primer lloc de la llista després de rebre les aportacions d'altres comunitats. Per tant, les xifres publicades pel Ministeri d'Economia mostren amb claredat que, a més de Catalunya, els altres territoris de parla catalana, el País Valencià i les Illes Balears, són els dos territoris més maltractats pel sistema fiscal espanyol. L'ordre de les dues varia en funció del mètode emprat, però en tot cas es reparteixen les dues primeres posicions. Catalunya, per la seva banda, se situa en la quarta o cinquena posició en aquests rànquings, acompanyada per Múrcia, les Canàries i, en el cas de les balances calculades segons la càrrega-benefici, Madrid.

Lectura recomanada

Vegeu K. Desmet; I. Ortuño (2001). *Rational underdevelopment* (document de treball 0114). Servicio de Estudios del Banco de España.

Alguns exemples

El cas del País Valencià és especialment cridaner. Té una renda bruta disponible *per capita* inferior a la mitjana espanyola, equivalent al 91,95% de la mitjana i, en canvi, té un dèficit fiscal que oscil·la, segons els mètodes de càlcul, entre el 3,2 i el 6,4% del PIB. Per contra, Astúries, que té una renda que representa el 99,94% de la mitjana espanyola, té un superàvit fiscal entre el 10,2% i el 14,3% del PIB. La distància entre totes dues, per tant, se situa entre 13,8 i 20,7 punts percentuals sobre el PIB. El mateix podríem observar si comparem el País Valencià amb Galícia, que només es troba dos punts per sota del nivell de renda valencià i que, en canvi, té uns superàvits entre el 6,4 i el 8,2% del PIB. Així mateix, si comparem Catalunya, amb un 114% de la renda mitjana espanyola, amb territoris que se li apropen en renda *per capita*, com Aragó (108,8%) o que la superen, com el País Basc i Navarra (127,5% i 125,9% de la renda espanyola, respectivament), constatem que, mentre que Catalunya té, segons el govern espanyol, un dèficit entre el 6,3 i el 8,7% del PIB, Aragó pràcticament no té dèficit fiscal (i, en alguns càlculs, té superàvit) mentre que el País Basc se situa entre un dèficit de l'1,3 i un lleuger superàvit del 0,3. Per tant, **hi ha uns desequilibris molt importants i uns criteris de solidaritat no gens clars**, que fan que algunes comunitats que tenen una renda per sobre de la mitjana espanyola es beneficiïn del flux de solidaritat.

Referències d'altres estats compostos

Si comparem el dèficit fiscal català amb el d'altres regions europees es posa de manifest que el de Catalunya és superior, en percentatge del PIB, al de regions més riques com Baviera, Baden-Württemberg (Alemanya), la Llombardia (Itàlia) i l'Ille-de-France (França); així mateix, les províncies més riques del Canadà presenten dèficits fiscals uns dos punts menors que el català, i els principals estats nord-americans fan un esforç fiscal en la seva relació amb el govern federal molt menor que el de Catalunya (Jordi Pons i Ramon Tremosa: *L'espoli fiscal...*, op. cit., pàg. 177). Per a corregir els desequilibris dins l'Estat espanyol apuntats més amunt, l'Estatut del 2006 veurem que preveu limitar les aportacions solidàries als serveis bàsics de l'estat del benestar (sanitat, educació i atenció social). Si ens fixem en d'altres estats compostos veurem que als Estats Units no hi ha mecanismes d'anivellament solidari: cada estat disposa del que recapta. Al Canadà sí que n'hi ha, però cap territori veu disminuir els seus recursos a causa de la solidaritat ni, per descomptat, la posició que tenia en la classificació abans de l'anivellament: als territoris que no arriben al nivell mínim fixat per l'Estat, aquest els completa la borsa amb transferències federals. A Alemanya, els *Länder* rics nodreixen un fons solidari del qual es beneficien els *Länder* amb rendes menors. Però, a diferència de l'Estat espanyol, l'anivellament no pot alterar l'ordre dels territoris per renda *per capita* abans de l'anivellament. **L'any 1999, el Tribunal Constitucional alemany va posar límits a la solidaritat.** Des de la reunificació, els *Länder* més rics (Hessen, Baviera, Baden-Württemberg) se sentien espoliats per la contribució solidària que l'Estat els exigia en benefici dels estats pobres de l'est. Van recórrer al TC i aquest els va emparar. Va sentenciar que l'objectiu del sistema d'anivellament és reduir les diferències entre els diferents territoris de l'Estat, però va prohibir que el mecanisme de solidaritat produís que els *Länder* contribuents es quedessin amb menys renda *per capita* que els receptors una vegada feta l'aportació.

2.2. Els elements principals del model de finançament de l'Estatut

El títol VI de l'Estatut de Catalunya aprovat l'any 2006 fa referència al finançament de la Generalitat. Seguint en aquest punt el que expliquen Núria Bosch i Marta Espasa, els quatre eixos principals del model estatutari acordat són:

- Primer, la garantia que els ingressos de la Generalitat provenen totalment del rendiment dels impostos pagats pels ciutadans de Catalunya. Per a això, s'augmenten els percentatges actuals de participació de la Generalitat en els impostos estatals: el de l'IRPF del 33% al 50%, el de l'IVA del 35% al 50% i el dels impostos especials del 40% al 58%.
- Segon, el model estableix que la Generalitat té capacitat normativa sobre els impostos en què participa. S'augmenta la capacitat normativa sobre l'IRPF i s'atribueixen competències normatives sobre la fase minorista de l'IVA i dels impostos especials, en els quals la Generalitat no tenia cap competència.
- Tercer, el nou model crea l'Agència Tributària de Catalunya per a la gestió, recaptació, liquidació i inspecció de tots els tributs propis de la Generalitat i els estatals cedits en un 100%. Així mateix, estableix el compromís de crear, en el termini de dos anys, un consorci paritari entre l'agència estatal i la catalana, que gestionarà, segons la seva naturalesa, la resta d'impostos estatals recaptats a Catalunya. A l'apartat 3.3 d'aquest mateix mòdul ens hi referirem amb més detall.

Aquests tres eixos permeten afirmar que s'avança envers un model de poder tributari compartit: es comparteix el rendiment dels impostos, la seva capacitat normativa i la seva gestió. Encara que la potestat originària, tal com estableix la Constitució, segueix en les mans de l'Estat, l'acord significa un pas endavant en l'enfortiment de la responsabilitat fiscal de la Generalitat.

- Quart, s'estableix un criteri explícit de solidaritat. Es garanteix que els serveis prestats pels diferents governs autonòmics puguin assolir un nivell similar si fan un esforç fiscal similar. Aquest principi s'aplicarà als serveis que constitueixen el pes principal de la despesa autonòmica: educació, sanitat i serveis socials (art. 206.3 EAC). Si bé, com és raonable, el text estatutari no concreta la fórmula exacta per a calcular els fons d'anivellament, aspecte que s'haurà d'establir multilateralment, sí que estableix pautes per al seu disseny. S'estableix que no es pot penalitzar, tal com succeïa, les comunitats que, com Catalunya, fan un esforç fiscal superior a la mitjana, i que Catalunya perdi posicions, en termes de renda *per capita*, com a conseqüència de l'aplicació dels mecanismes d'anivellament (principi d'ordinalitat).

Lectura recomanada

Vegeu Núria Bosch; Marta Espasa (2007). "Sector públic, nivells de govern i polítiques públiques". A: Diversos autors. *Economia catalana: reptes de futur* (pàg. 361-388). Barcelona: Departament d'Economia i Finances / BBVA.

L'Estatut conté encara altres aspectes importants que, si bé no constitueixen l'essència del nou model, tenen relació amb la seva aplicació, o amb els recursos de què pugui disposar Catalunya al final:

i) Posa fi a l'actual supeditació de l'Estatut a la LOFCA, i situa totes dues normes en un mateix nivell.

L'ampliació de la LOFCA

L'obstacle més important que s'ha interposat durant anys en l'actuació dels estatuts d'autonomia en matèria de finançament ha estat el paper hegemònic que s'ha atribuït a la llei orgànica prevista en l'art. 157.3 CE (tot i que la seva existència és, d'acord amb la Constitució, potestativa); el paper hegemònic de la LOFCA ha deixat als estatuts un paper residual. Segons la disposició final de la LOFCA "les normes d'aquesta llei seran aplicables a totes les comunitats autònomes, i s'han d'interpretar harmònicament amb les normes contingudes en els respectius estatuts". Però segons remarca el TC, en qualsevol contradicció entre la llei orgànica de l'art. 157.3 CE i un estatut, la que ha de cedir és la llei orgànica, de manera que els estatuts d'autonomia poden constituir un paràmetre de constitucionalitat de la LOFCA, i aquesta llei no ho pot ser dels estatuts (STC 68/1996). Tanmateix, la DA7a de l'Estatut del 1979 deixava molts dels aspectes rellevants del sistema de finançament en mans del que disposés la LOFCA, que ha limitat ostensiblement les possibilitats de la Generalitat i ha acabat tenint un protagonisme més gran del que es podia deduir inicialment de la Constitució. I aquest va ser precisament un dels pressupòsits de la reforma de l'Estatut del 79 en matèria de finançament: definir suficientment els contorns del model i situar l'Estatut almenys en situació d'igualtat amb la LOFCA (art. 201.1 EAC).

No obstant això, malgrat que l'actual Estatut evita l'autosubmissió explícita dels seus continguts als de la LOFCA (com feia en la DA7a l'Estatut de 1979), cal destacar les incerteses del joc de prevalences jerarquiconormatives entre LOFCA i Estatut, resoltes per alguns autors amb el simple ordre nominal en què se citen a continuació de la Constitució. Per a d'altres, el dubte de si la regulació específica (LOFCA) pot acabar imposant-se a la general (Estatut) ha estat dissipat amb l'actual redacció estatutària, per la remissió que la Constitució en fa de la primera (incorporant-se així al "bloc de la constitucionalitat").

2) **Reforça la bilateralitat, i dóna a la Comissió Mixta d'Assumptes Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat més atribucions:** canalitza el conjunt de relacions fiscals i financeres entre la Generalitat i l'Estat, i li correspon el desenvolupament del títol VI relatiu al finançament (art. 201.3 i DF1), i també la concreció i el seguiment del sistema de finançament (210.1, apartats 1 a 3 de l'Estatut) i l'aprovació de seva actualització quinquennal; també li correspon l'elaboració dels informes necessaris per a avaluar el compliment del principi de no-discriminació (que veurem tot seguit) i els criteris de solidaritat en matèria de finançament (art. DA4.1 EAC); també se li encomana establir l'abast i les condicions de la cessió de nous tributs estatals (DA7 EAC). És un òrgan integrat per un nombre igual de representants de l'Estat i de la Generalitat; la presidència n'és rotatòria (art. 210.1 EAC) i la part catalana ha de retre comptes al Parlament (art. 210.4 EAC). La constitució de la Comissió Mixta d'Assumptes Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat comporta l'extinció immediata de la Comissió Mixta de Valoracions Estat-Generalitat.

3) Garanteix que per un període de set anys les inversions estatals en infraestructures a Catalunya (excloent-hi el fons de compensació interterritorial) **s'equiparin al pes relatiu del PIB català amb relació a l'espanyol** per a corregir en part el dèficit d'infraestructures actual (DA3a). **Aquest percentatge era el 2006 del 18,5%**. La DA3a de l'Estatut s'emmarca en un compromís polític (d'invertir a Catalunya com a resultat de l'exercici de les competències de l'Estat), que es posa de manifest en el seu apartat segon, quan estableix que per a determinar les inversions (que l'Estatut expressament preveu que poden ser l'alliberament de peatges o la construcció de vies alternatives) cal constituir una comissió interadministrativa integrada per les administracions estatal, autonòmica i local (DA3.2 EAC).

Les rebaixes respecte del projecte d'Estatut del 2005

L'actual DA3a de l'EAC s'inspira en la disposició adicional sisena del denominat Estatut del 30 de setembre, però tot comparant aquests dos Estatuts, podem veure que ara s'estableix un període de set anys, **quan en l'Estatut del Parlament el compromís era indefinit**, d'acord amb criteris d'eficiència econòmica que prevalen en altres països. **I el text final també elimina tota referència a les compensacions pel dèficit històric d'inversions de l'Estat a Catalunya**, que les cambres de comerç havien estimat en més de 6.000 milions d'euros, i que sí que s'ha previst i pagat en el cas d'Andalusia.

4) Estableix que el finançament de la Generalitat no pot ser discriminat respecte al d'altres comunitats (DA4a i art. 201.4 EAC). És una al·lusió a la necessitat de solucionar la injustificada diferència que hi ha entre els resultats del model foral i els del règim comú, als quals ja hem fet referència anteriorment.

Aquestes són les claus d'un model que està en la línia dels que funcionen als països federals, és a dir: qui paga els impostos són els ciutadans, però ho fan tant al Govern central com al regional o el local. Reforça el poder tributari compartit entre la Generalitat i el Govern Central, dissenya mecanismes de solidaritat més potents i més transparents entre els governs autonòmics, combina elements de bilateralitat i multilateralitat i, si es desitja, és generalitzable. Com els d'inspiració federal, fa compatible l'autonomia i la igualtat, però s'allunya tant de plantejaments de caràcter unitari com de caràcter confederal. Permet superar determinats trets centralistes del model del 2001, però no té res a veure amb el de concert econòmic, de clara inspiració confederal.

Es tracta d'un model del qual es fixen els principis generals i algunes altres qüestions més determinades però que requereix en molts aspectes una tasca de concreció molt important que fa imprescindible la negociació i el pacte polític. I aquest pot ser el seu taló d'Aquil·les. **Com a data límit per a arribar a un pacte amb l'Estat sobre el nou model de finançament català, l'Estatut, llei orgànica de l'Estat, establia el 9 d'agost del 2008** (dos anys després de l'entrada en vigor del text). Aquesta previsió no es va complir.

2.3. Els principis estatutaris sobre finançament

La regulació estatutària del finançament de la Generalitat parteix del criteri que el **marc constitucional** que hem vist **permet una regulació per part de l'Estatut dels principals elements del sistema de finançament**. L'Estatut estableix els principis generals del finançament de la Generalitat i ho fa reiterant alguns principis que la Constitució espanyola ja fixava per al finançament de qualsevol CA (autonomia financera, coordinació amb la hisenda estatal i solidaritat) i afegint-n'hi **alguns d'altres** que no trobem explicitats en el text constitucional (com els principis de suficiència, coresponsabilitat, transparència, equitat i lleialtat constitucional, i ordinalitat).

Els principis estatutaris sobre finançament estan recollits fonamentalment en l'art. 201 EAC i són els següents:

a) Principi d'autonomia financera

L'art. 201.2 de l'EAC recull el **principi d'autonomia financera**, que ja hem vist que és també un principi establert per la Constitució, i que **es pot entendre com la capacitat de la Generalitat de poder regular la seva activitat financera**. Per tant, no solament implica la possibilitat que Catalunya pugui adoptar decisions sobre la distribució de la despesa, sinó també sobre la manera d'obtenir recursos econòmics. Com hem vist, aquest principi **és consubstancial a la noció d'autonomia política** reconeguda en la Constitució i requereix, d'una banda, ingressos per a fer-la efectiva i, de l'altra, capacitat per a fer una política pròpia de despesa, encara que ha de ser exercida amb límits (STC 13/1992, 237/1992 o 68/1996). En aquest sentit, el Tribunal Constitucional ha remarcat que **l'autonomia financera no pot fonamentar actuacions que vagin més enllà de l'àmbit competencial autonòmic**. No es pot exercir el poder tributari autonòmic i interferir en competències estatals (STC 49/1995²) o no es pot intervenir en competències alienes exercint el poder de despesa (subvencionant matèries que no es corresponen amb les competències autonòmiques). De fet, la Constitució estableix una doble limitació a l'autonomia financera en el seu art. 157.2: en primer lloc, es prohibeix que les CA adoptin mesures tributàries sobre els béns situats fora del seu territori (en concordança amb el caràcter territorial de la mateixa autonomia política) i, en segon lloc, s'estableix la prohibició que aquestes mesures constitueixin un obstacle a la lliure circulació de mercaderies o serveis, és a dir, que atemptin contra la unitat de mercat.

⁽²⁾A la STC 49/1995 de 16 de febrer es declara inconstitucional un impost balear sobre les loteries que gravava el monopoli estatal sobre aquest joc.

b) Principi de coordinació

Aquest també és un principi constitucional (art. 156 CE), al qual ja ens hem referit anteriorment, que l'Estatut recull a l'art. 201.2 de l'EAC. Com a límit que és del principi d'autonomia financera, suposa que **la Generalitat, com la resta de CA, ha de contribuir a un desenvolupament equilibrat de tot el territori espanyol evitant disfuncions de caràcter financer**. Com hem apuntat més

ment, aquest principi de coordinació s'ha desenvolupat fins ara especialment mitjançant el Consell de Política Fiscal i Financera de l'art. 3 de la LOFCA, que ha anat aprovant diferents acords quinquennals de finançament que han marcat l'evolució del sistema de finançament autonòmic ja explicada. A partir de les previsions de l'EAC del 2006 i dels altres estatuts que l'han seguit, el paper del CPFF hauria de canviar, en la mesura que les relacions d'ordre financer i tributari passen a ser regulades no solament per la Constitució i la llei a la qual fa referència l'art. 157.3 CE (LOFCA), sinó també pels estatuts d'autonomia. En aquest punt l'EAC de 2006 obre una nova línia i tracta les relacions Estat-Generalitat en matèria de finançament. A l'art. 210 regula **la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat**, que és definida com un òrgan bilateral que té encomanada la concreció, l'aplicació, l'actualització i el seguiment del sistema de finançament i és **l'instrument per a canalitzar el conjunt de relacions fiscals i financeres de la Generalitat i l'Estat**. Per tant, l'Estatut crida la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat a tractar aspectes que, fins ara, es preveïen en els acords quinquennals abans esmentats, com ara l'acord de l'abast de la cessió de tributs, la participació en tributs estatals, la contribució a la solidaritat o la col·laboració entre administracions. Malgrat això, no sembla que l'actuació d'aquest organisme hagi de substituir altres formes de coordinació entre l'Estat i la Generalitat. Així, l'apartat 1 de l'art. 210 indica que ha d'exercir les seves funcions sens perjudici dels acords subscrits pel Govern de Catalunya en aquesta matèria a institucions i organismes de caràcter multilateral. En qualsevol cas, cal tenir present que l'Estat, d'acord amb el que preveu l'art. 149.1.14 CE, té competència exclusiva sobre la hisenda general i la jurisprudència del Tribunal Constitucional ja ha remarcat que, malgrat que les comunitats autònomes compten amb autonomia financera, no ha d'impedir que l'Estat pugui dictar normativa de caire coordinador que garanteixi les posicions fonamentals dels ciutadans (STC 14/1986).

c) Principi de solidaritat

L'art. 201.2 de l'EAC recull aquest principi constitucional (art. 156 CE), que també actua com a límit a l'autonomia financera de la Generalitat i que també està inclòs entre els que estableix la LOFCA (art 2.1.c). L'art. 206.3 de l'EAC enuncia uns criteris per a limitar la solidaritat. Estableix que els recursos de la Generalitat es poden ajustar per tal que el sistema estatal de finançament disposi de recursos suficients per a garantir l'anivellament i la solidaritat a les altres comunitats autònomes en nivells fixats per l'Estat mateix; ara bé, el precepte concreta els extrems que s'han de tenir en compte per a fer efectiu aquest principi. En primer lloc, **condiciona l'ajustament al fet que es tracti d'anivellar serveis propis de l'estat del benestar, com pot ser l'educació o la sanitat.** En segon lloc, **estableix que l'ajustament del finançament per a fer efectiva la solidaritat entre territoris té, com a condició, que es porti a terme un esforç fiscal similar al de la Generalitat per a la provisió d'aquests serveis.** En tercer lloc **es preveu que es revisin els possibles mecanismes d'anivellament quinquennalment.** Finalment, com veurem més endavant, l'apartat 5 de l'art. 206 estableix un important límit

a aquesta solidaritat, perquè **preveu que l'Estat garanteixi que el nivell de renda per capita a Catalunya no s'alteri en relació amb el que es posseïa abans de l'anivellament** (principi d'ordinalitat).

d) Principi de no-discriminació

Es pot considerar com una altra cara del principi d'igualtat previst a l'art. 139.1 CE i de la prohibició de privilegis de l'art. 138. CE, que ja hem comentat. L'art. 201.4 EAC estableix que **"el finançament de la Generalitat no ha de comportar efectes discriminatoris envers Catalunya respecte d'altres comunitats autònomes"**. I el mateix precepte posa en relació aquest principi amb els criteris de solidaritat que hem vist que enuncia l'Estatut en l'art. 206. Això implica que les diferents comunitats, sigui quin sigui el seu sistema de finançament, han de complir amb el principi de nivells similars de serveis fent un esforç fiscal similar. La garantia s'estableix a partir de la referència a l'art. 138.2 CE. Fins a l'aprovació de l'Estatut del 2006, la Constitució era l'única norma que aportava una garantia explícita de no-discriminació entre els ciutadans dels diferents territoris; ni l'Estatut del 1979 ni la LOFCA no feien cap referència a aquest principi d'equitat interterritorial. Finalment, l'Estatut també estableix que **a la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat li correspon l'elaboració dels informes necessaris per a avaluar el compliment del principi de no-discriminació** (DA 4.1 EAC); en cas que no es compleixi, la Comissió Mixta ha de proposar els mecanismes de correcció que consideri apropiats, que es podran aplicar gradualment fins a aconseguir l'objectiu (DA 4.2 EAC).

e) Principi de suficiència

Previst a l'art. 201.2 EAC, ja està recollit a l'art. 2.1.d) de la LOFCA. D'acord amb aquest principi **el sistema de finançament ha de cobrir un nivell de despesa que permeti atendre les competències materials de la Generalitat**. Aquest principi condiona la regulació que es pot fer del sistema de finançament en relació amb els ingressos. Necessàriament s'ha d'obtenir el cost de la realització de les competències materials assumides per la Generalitat perquè en un segon moment es pugui determinar quins recursos són necessaris. Per aquest motiu l'art. 206.1 de l'EAC preveu que **el nivell de recursos financers de la Generalitat s'ha de basar en criteris de necessitats de despesa tenint en compte la seva capacitat fiscal**. I l'art. 206.2 EAC precisa que el percentatge de participació en el rendiment dels tributs estatals cedits s'ha d'establir en funció dels seus serveis i de les seves competències; en aquest sentit, l'Estatut determina els criteris per a determinar les necessitats de despesa: la variable bàsica ha de ser la població, rectificada pels costos diferencials i per variables demogràfiques, en particular per un factor de correcció establert en funció del percentatge de població immigrant, encara que també s'ha de tenir en compte la densitat de població, la dimensió dels nuclis urbans i la població en situació d'exclusió social (art. 206.6 EAC).

Suficiència de recursos i autonomia financera

El principi de suficiència de recursos està directament relacionat amb l'autonomia financera i, per això, es converteix en indispensable per a l'autonomia política. Segons el Tribunal Constitucional (STC 13/2007), això suposa que "(...) dichos entes disfruten de la plena disposición de los medios financieros precisos para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas; es decir, para posibilitar y garantizar el ejercicio de la autonomía (...)". No es tracta d'un principi il·limitat que legítimi qualsevol opció. La seva aplicació suposa tenir en compte com són les possibilitats del sistema de finançament en el seu conjunt i, a més, el cost de les competències assumides per la comunitat en qüestió i de les possibilitats de finançament pròpies.

D'altra banda, l'Estatut conté un altre element que completa la necessitat de garantir la suficiència de recursos: la important DA 3a EAC disposa que **l'Estat ha de garantir que durant set anys s'equipararà el volum d'inversió en infraestructures a Catalunya al pes relatiu del PIB català en relació amb el de l'Estat**; una part d'aquests recursos també es poden utilitzar per a l'alliberament de peatges o la construcció d'autovies alternatives (DA 3.1 EAC).

La històrica falta d'inversió estatal a Catalunya

Cal tenir present que durant el període 1991-2005, la inversió de l'Estat a Catalunya només representà el 12% del total, mentre que població catalana era del 16,5% de l'Estat i el PIB suposava el 18,8%. És sabut que les inversions de l'Estat a Catalunya han estat inferiors a la mitjana que li correspondria per pes demogràfic, com a mínim des que hi ha autonomia política, amb l'excepció del període corresponent als Jocs Olímpics de Barcelona 92. Aquest dèficit d'inversions estatals sumat al deficient sistema de finançament (que no garantia que els recursos tributaris permetessin abordar les despeses d'inversió) ha generat una desigualtat objectiva, que és la que intenta compensar la DA3a.

f) Principi de coresponsabilitat

L'any 1992 es va a començar a parlar dins de l'àmbit de la hisenda pública que el sistema de finançament hauria de tenir com a referència un principi de coresponsabilitat fiscal. Actualment, l'art. 201.2 EAC recull aquest principi, que implica que **si la Generalitat gaudeix d'autonomia financera també ha de fer-se càrrec de les conseqüències que poden tenir les seves actuacions en aquest àmbit**. Per exemple, si s'ha optat per millorar la qualitat dels serveis prestats i això implica una major despesa, s'ha de fer front a les conseqüències d'una hipotètica pujada de la pressió fiscal al territori. La influència d'aquest principi, tal i com destaca el TC a la Sentència 289/2000 de 30 de novembre, ha suposat incrementar les possibilitats d'intervenció reguladora per part de les comunitats autònomes al règim jurídic del sistema de finançament, i tenim com a exemple els tributs cedits i les competències normatives. Així, per exemple, des del moment que la Generalitat té capacitat normativa, té més responsabilitat per a garantir la suficiència de manera autònoma perquè pot administrar els elements fonamentals de l'impost i adaptar, en part, els seus recursos a les seves necessitats de despesa, amb independència de la política fiscal de l'Estat; d'aquesta manera **la Generalitat apareix com a responsable davant l'opinió pública de les decisions que afecten la despesa i sobre l'obtenció dels recursos per a finançar-les**.

g) Principis de transparència, equitat i lleialtat institucional

Completen aquest conjunt de principis previstos a l'art. 201.2 EAC la transparència, l'equitat i la lleialtat institucional. **Són referents per a portar a terme les relacions entre l'Estat i la Generalitat en matèria de finançament.** En virtut del principi de transparència les relacions financeres s'han de basar en informació disponible per a totes dues parts, tal i com es recull per exemple a la DA 15a de l'EAC, la qual preveu que l'Estat ha de publicar la liquidació provisional dels diversos programes de despesa pública a Catalunya. Així mateix la DA4a de l'Estatut estableix que la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat ha d'elaborar els informes necessaris per a avaluar el compliment del que disposa l'art. 201.4 EAC, és a dir, que el finançament de la Generalitat no li comporti efectes discriminatoris envers Catalunya. Es podria entendre que aquesta DA4a implica el compromís de publicar les anomenades *balances fiscals* (que ja hem comentat més amunt). El principi d'equitat impedeix considerar que les dues administracions en matèria de finançament estan a diferent nivell i això es pot traduir en l'igual tractament fiscal que han de tenir totes dues entitats (art. 207 EAC i art. 2.3 de la LOFCA). Pel que fa al principi de lleialtat institucional, que ja estava previst a l'art. 2.1.e de la LOFCA, a més d'estar enunciat en l'art. 201.2 EAC, l'Estatut li dedica específicament l'art. 209. El principi es tradueix en el fet de promoure una comunicació necessària entre les dues administracions pel que fa a les seves iniciatives legislatives o disposicions generals que puguin tenir conseqüències financeres que requereixin ajustaments en el sistema de finançament. Així mateix, l'art. 209.2 EAC obliga a les dues administracions a facilitar-se mútuament l'accés a la informació estadística i de gestió que sigui necessària per a exercir millor les competències respectives, en un marc de cooperació i transparència.

Incompliment del principi de lleialtat institucional

A l'acord de finançament vigent des del 2002 ja es va incorporar aquest principi de lleialtat institucional. Aquest principi exigeix que el Consell de Política Fiscal i Financera ha d'analitzar anualment les decisions que, en matèria d'ingressos o de despeses, hagi pres l'Administració central i hagin repercutit en els pressupostos de les CA. Tal com remarca el Departament d'Economia i Finances ("La problemàtica del vigent sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú", *Nota d'Economia*, núm. 92, 2008, pàg. 177 i seg.), aquest principi no s'ha vist complert, ja que l'Estat ha aprovat normatives que han suposat, d'una banda, augments de la despesa autonòmica i, d'altra banda, una reducció dels ingressos autonòmics, sense que s'hagi produït l'adequada compensació a les CA. Un clar exemple d'aquest incompliment es pot veure en l'aprovació estatal de la normativa que estén la gratuïtat de l'educació infantil (Llei orgànica 10/2002, de qualitat de l'educació; Reial decret 827/2003 i Reial decret 1318/2004, que estableixen el calendari d'aplicació de la nova ordenació del sistema educatiu). S'ha produït un incompliment del principi de lleialtat institucional que ha afectat negativament la suficiència de recursos autonòmics.

En síntesi, la Generalitat posseeix autonomia financera, necessària per a poder exercir una autonomia de caràcter polític; ara bé, les seves actuacions han d'enquadrar-se en un àmbit més ampli que és el conjunt de l'Estat, i principis com el de coordinació, el de solidaritat i el d'igualtat a les posicions jurí-

diques fonamentals actuen de factors d'equilibri. Tanmateix, els mecanismes que s'utilitzin per a la realització d'aquest equilibri han de ser pactats entre les dues administracions sota els principis de transparència, lleialtat i equitat.

h) Principi d'estabilitat

Els diferents principis que s'han relacionat fins ara fan referència bàsicament als recursos que han de compondre la hisenda de la Generalitat. La vessant de la despesa està condicionada pel principi regulat per les lleis d'estabilitat presupostària (que ja hem comentat) i **recollit en l'art. 214 EAC**. Aquest principi marca com s'ha d'actuar en matèria de despesa i, concretament, com s'ha d'actuar en matèria de crèdit públic. La Generalitat està compromesa a assolir els objectius d'estabilitat, de dèficit públic, en definitiva, dins dels principis i la normativa tant de l'Estat com de la Unió Europea. **Suposa, doncs, un límit al principi d'autonomia en la vessant de la despesa, ja que condiciona l'opció de la Generalitat d'utilitzar el dèficit públic com a mitjà de finançament de la despesa.**

i) El principi d'ordinalitat

L'article 206.5 EAC estableix diu que "L'Estat ha de garantir que l'aplicació dels mecanismes d'anivellament no alteri en cap cas la posició de Catalunya en l'ordenació de **rendes per capita** entre les comunitats autònomes abans de l'anivellament".

Aquest denominat *principi d'ordinalitat* **representa que, en cap cas, Catalunya no ocupi, després d'aplicar els mecanismes d'anivellament, un lloc inferior quant a renda al que ocupava abans de dur a terme aquesta redistribució de recursos**. Segons remarca Joan Ridao,

"aquest criteri implica la introducció per primera vegada d'un element objectiu, que ha de procurar que els resultats de la solidaritat s'adaptin a un patró més transparent i que resulti realment beneficiós per a aquelles comunitats que més ho necessiten, sense reprimir el potencial de les que han d'aportar més."

Joan Ridao (2006)

En definitiva, aquest seria un principi que es basaria en la idea que la solidaritat no pot anar en perjudici de qui la presta, de manera que, després de fer les aportacions de solidaritat corresponents, qui les hagi rebut estigui en millor posició que qui les ha prestat.

Lectura recomanada

Vegeu **Joan Ridao** (2006). *Curs de dret públic de Catalunya* (pàg. 458). Barcelona: Ariel.

Redacció ambigua

Tal com explica Elisenda Paluzie, aquesta redacció ha portat a dos tipus d'interpretacions. La interpretació que compara el rànquing en els recursos *per capita* obtinguts amb els tributs cedits (totals i compartits) a totes les CA (abans de l'anivellament), amb el rànquing de recursos *per capita* que s'obtenen del finançament autonòmic (després de l'anivellament). En aquesta comparativa, feta el 2006, Catalunya és la tercera comunitat en recaptació *per capita* de tributs cedits, i en canvi ocupa l'onzè lloc en recursos *per capita* del finançament autonòmic, un cop ha actuat l'anivellament (el fons de suficiència). Per a garantir el principi d'ordinalitat caldria que aquest ordre no s'alterés i que, per tant, mantingués també el tercer lloc en finançament *per capita*. Igualar Catalunya amb Cantàbria (que és la que acaba ocupant el tercer lloc) hauria significat millorar el finançament en 3.603 milions d'euros (el 2006). I igualar-nos amb Extremadura (la primera al rànquing) una millora de 4.880 milions. Però certament, l'article 206.5 EAC parla de rendes *per capita*, no de despesa per capita. Així, la segona interpretació possible d'aquest principi remarcaria que en rendes *per capita*, Catalunya només perd llocs en el rànquing quan la renda disponible s'ajusta pel poder de compra (però aquest ajust no figura en la redacció estatutària, que parla de rendes *per capita* a seques).

Lectura recomanada

Vegeu Elisenda Paluzie (2009). "A voltes amb l'ordinalitat" *Avui*, 10 de gener.

Aquest és un principi que també és present en sistemes federals com el de la República Federal d'Alemanya, on la darrera llei –derivada de la Sentència del Tribunal Constitucional Federal de l'11 de novembre de 1999 relativa als límits de la solidaritat– retalla els fluxos fiscals entre els *Länder* productius i els que no ho són tant per a preservar-ne l'ordre, pel que fa al nivell de recursos disponibles per als seus respectius governs territorials. Per al TC alemany és clar que la solidaritat ha de disminuir les diferències però no té com a objectiu eliminar-les.

L'origen, els *Länder* alemanys

El principi d'ordinalitat sorgeix de les consideracions que fa la Sentència de 1999 del Tribunal Constitucional alemany a la vista de les argumentacions d'alguns *Länder* que es queixaven que, en cas que hi hagués una falta de límits precisos en els sistemes d'anivellament territorial alemany, aquest podria arribar a invertir l'ordre de les rendes finals dels territoris. Anivellament voldria dir, així, aproximar situacions a les disparitats en renda, a través de l'acció redistributiva dels fluxos fiscals territorials, però mai revertint-ne l'ordre, perquè podria generar incentius perversos (desincentius en el seu sistema productiu). Val a dir que aquesta reflexió que el TC alemany considera raonable no fa que es pronunciï per a una regla concreta, sinó que més aviat fa una advertència perquè això no passi (que es trenqui l'ordinalitat), ja que no sembla "raonable", de manera que insta les autoritats responsables a dictar una llei que autolimiti la incidència d'aquells fluxos. I així ho ha fet l'Estat alemany en la llei aprovada el 24 de desembre del 2003.

3. L'Activitat financera d'ingrés: els recursos de la Generalitat

L'art. 202.3 de l'Estatut detalla els recursos que constitueixen les finances de la Generalitat. Sobre la base de l'art. 157 CE, en el sistema comú regulat a la LOFCA després de la revisió de l'any 2001, els ingressos que poden rebre les comunitats autònomes per a finançar-se es poden agrupar en dos grans blocs: **recursos tributaris i no tributaris**.

3.1. Els recursos tributaris de la Generalitat

D'acord amb el que estableix l'art. 202.3 de l'EAC, **els recursos tributaris de la Generalitat són els tributs propis** (els impostos, les taxes i les contribucions especials), **els tributs cedits per l'Estat** (que poden ser cedits totalment o parcialment) i **els recàrrecs sobre impostos estatals**.

1) **Els tributs propis**, és a dir, **els impostos, les taxes i les contribucions especials**, que la Generalitat pot crear i exigir a través de llei. Aquest adjectiu *propi* està determinat pel fet que la Generalitat hi exerceix un poder tributari ple, de manera que els estableix, els gestiona i és titular de la recaptació produïda (art. 203.5 EAC). Un exemple seria l'impost que grava les grans superfícies comercials. Ara bé, aquests tributs propis no poden recaure sobre fets imposables ja gravats per l'Estat (art. 6.2 a la LOFCA), la qual cosa deixa un marge de maniobra escàs a les comunitats. En realitat, però, gairebé només s'han creat tributs propis en matèria de joc i medi ambient.

Sobre el concepte de fet imposable

Si per fet imposable s'hagués d'entendre només la riquesa gravada es podria arribar a la conclusió que l'Estat ja grava totes les modalitats possibles que es concreten en renda, patrimoni i despesa. En conseqüència, no quedaria espai per a les comunitats autònomes. Sobre aquesta qüestió s'ha pronunciat el TC i s'ha obert a una interpretació més possibilista quan considera en la STC 37/1987; de 26 de març, que "[...] parece incuestionable, según resulta incluso de los propios términos literales del precepto, que el art. 6.2 de la LOFCA no tiene por objeto impedir a las CCAA que establezcan tributos propios sobre objetos materiales o fuentes impositivas ya gravadas por el Estado, porque, habida cuenta de que la realidad económica en sus diferentes manifestaciones está toda ella virtualmente cubierta por tributos estatales, ello conduciría, [...] a negar en la práctica la posibilidad de que se creen, al menos, por el momento, nuevos impuestos autonómicos. Lo que el art. 6.2 prohíbe, en sus propios términos, es la duplicidad de hechos imposables, estrictamente."

2) **Els tributs cedits per l'Estat**, que poden ser cedits totalment o parcialment, són impostos regulats per l'Estat, la recaptació dels quals és cedida a la comunitat autònoma. Aquesta cessió té lloc quan es preveu en l'estatut corresponent sens perjudici que l'abast i les condicions es puguin establir en una llei específica. L'art. 11 de la LOFCA havia concretat fins ara els tributs susceptibles de cessió. D'acord amb el que preveu l'art. 203.2 EAC, **la DA7a de l'estatut mateix concreta els tributs estatals cedits, i diferencia els que ho són to-**

talment (els impostos sobre successions i donacions, sobre el patrimoni, les transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, sobre jocs d'atzar, sobre les vendes al detall de determinats hidrocarburs, sobre determinats mitjans de transport i sobre electricitat), **dels que són cedits parcialment**. Respecte d'aquests, s'incrementa el percentatge corresponent a la Generalitat (DA 8a, 9a i 10a) de l'IRPF (del 33 al 50%), l'IVA (del 35 al 50%), i dels impostos especials, que passen del 40 al 58% (impostos especials sobre alcohols, hidrocarburs i tabac). Això suposa una novetat, perquè fins ara el percentatge era negociat quinquennalment i previst a les lleis específiques de cessió. Amb aquesta nova estructura tributària, el finançament de la Generalitat passa a dependre en bona part de l'esforç fiscal del catalans mateixos, sense dependència de la subvenció que suposa el fons de suficiència.

Els tributs cedits són una peça clau en el sistema de finançament de la Generalitat. De fet, són la principal font de finançament i suposen una participació en els ingressos de l'Estat essencial per a poder realitzar el principi de suficiència. Des de 1996 fins avui dia han estat configurats també com a instrument per a la realització del principi d'autonomia. El mecanisme per a augmentar el grau de capacitat d'adaptació del sistema tributari a la realitat de la comunitat autònoma ha estat les competències normatives. La LOFCA les va definir com a aspectes del règim jurídic de determinats tributs cedits en què les comunitats autònomes poden exercir el seu poder tributari i regular aspectes dins d'uns mínims i uns màxims. L'exemple més clar és el de l'IRPF en relació amb el qual, seguint l'art. 19.1.a de la LOFCA, les comunitats autònomes poden regular la tarifa i les deduccions de la quota, aspectes que es concreten en la llei de cessió posterior i que, actualment, és la Llei 21/2001. L'art. 203.2 ECA estableix clarament que **respecte als tributs cedits totalment a la Generalitat correspon no solament la totalitat dels rendiments sinó també la capacitat normativa**; i respecte del cedits parcialment li correspon una part dels rendiments "i, si s'escau", la capacitat normativa. L'Estatut també preveu que exercici de la capacitat normativa suposa que la Generalitat pugui participar en la fixació del tipus impositiu o els beneficis fiscals en forma d'exempcions, reduccions i bonificacions sobre la base imposable i deduccions sobre la quota (art. 203.3 EAC). **Pe'l que fa a la gestió**, que fins ara s'havia regulat en la LOFCA i en les diferents lleis de cessió, **l'Estatut estableix que correspon a la Generalitat la gestió, recaptació, liquidació i inspecció dels tributs estatals cedits totalment** i, també aquestes funcions en la mesura que s'atribueixin, respecte dels cedits parcialment (art. 203.4 EAC que remet al 204).

3) Els recàrrecs sobre impostos estatals, que la Generalitat (igual que les altres CA) pot establir d'acord amb el que permeten la Constitució (art. 157.1.a) i la LOFCA (art. 12 i 17.c), encara que aquesta és una possibilitat molt poc utilitzada. Exercint el seu poder tributari la Generalitat pot obtenir nous ingressos i establir recàrrecs sobre les bases o les quotes de tributs estatals. Així

doncs, utilitzant com a base el règim jurídic de tributs ja establerts hi ha la possibilitat d'obtenir nous ingressos i establir tipus impositius aplicables a les bases o les quotes tributàries.

3.2. Els recursos no tributaris de la Generalitat

Els recursos no tributaris de la Generalitat estan previstos també a l'art. 202.3 de l'EAC i **es poden agrupar en tres grans grups: els ingressos provinents de transferències** (com ara el fons de compensació interterritorial i d'altres assignacions establertes per la Constitució, o els recursos provinents de la Unió Europea), **el producte de l'emissió de deute i de les operacions de crèdit i altres recursos propis** (com ara els rendiments del seu patrimoni i d'altres de dret privat, els preus públics i les multes i sancions).

1) **Els ingressos provinents de transferències** estan formats bàsicament pels següents:

a) **El fons de suficiència**, que es va crear amb el sistema de l'any 2001, i que són transferències estatals destinades a cobrir la diferència entre les necessitats de finançament de cada comunitat autònoma (calculades per a l'any 1999, que és l'any base, segons determinats criteris i paràmetres) i els recursos tributaris obtinguts per la comunitat (art. 13 LOFCA).

b) **El fons de compensació interterritorial** que, tal com s'ha explicat, és un fons dotat i regulat per l'Estat amb finalitats de solidaritat, i del qual es beneficien les comunitats autònomes comparativament menys desenvolupades.

c) **Altres assignacions amb càrrec als pressupostos** de l'Estat, com ara les **subvencions estatals** que es continuen atorgant en determinats sectors, i que han de seguir el règim de la potestat de despesa de l'Estat. Es tracta de transferències de caire extraordinari. La causa pot ser el traspàs inicial de competències, l'activitat de foment de l'Estat o les insuficiències puntuals. L'Estat, en virtut de la seva capacitat de despesa, pot fomentar econòmicament diferents matèries, i si aquestes són de competència exclusiva pot gestionar els fons destinats d'acord amb les seves opcions; però pot donar-se el cas que la competència sigui exclusiva de la Generalitat o, en tot cas, compartida. En aquest supòsit la subvenció ha de formar part del pressupost de la Generalitat, que ha de fer la gestió. Aquest ha estat sovint un punt de conflicte sobre el qual ja s'ha pronunciat el TC aportant alguns criteris d'equilibri.

La jurisprudència del TC

La STC 13/1992, de 6 de febrer, considera que "El Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita una competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. (...) Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencia".

d) Els convenis d'inversió, que la Generalitat pot signar amb l'Administració estatal per a finançar conjuntament determinades obres i actuacions.

e) Els fons d'anivellament de serveis, en forma d'assignacions a càrrec dels pressupostos generals de l'Estat, per a assegurar un nivell adequat de prestació dels serveis públics fonamentals en tot el territori (sanitat i ensenyament, segons va definir en l'Acord de 2001). L'art. 206 apartats 1 i 3 EAC no solament preveuen que la Generalitat pugui aportar recursos d'aquests fons d'anivellament, sinó també que en puguin rebre.

f) Els fons comunitaris europeus, que estan fonamentalment destinats a cofinançar obres i infraestructures amb la finalitat de contribuir al desenvolupament regional (fons estructurals, especialment el fons social europeu, el fons europeu de desenvolupament regional i el fons de cohesió). Tanmateix, les transferències que ha rebut fins ara la Generalitat provinents dels fons europeus no han estat, quantitativament, gaire importants.

2) Els ingressos provinents d'operacions d'endeutament, ja siguin l'emissió de deute públic o la contractació de préstecs amb entitats financeres, dins els límits que la Generalitat mateixa determini (art. 213.1 EAC) però respectant els principis generals i la normativa estatal, que actualment s'estableixen en la LOFCA (art. 14 i art. 9 de la Llei orgànica 5/2001, de 13 de desembre, complementària de la Llei d'estabilitat financera). El recurs al crèdit públic i a l'endeutament es tractarà més àmpliament en l'apartat següent, en relació amb l'activitat de despesa.

3) Altres recursos propis, com són els rendiments del **patrimoni** de la Generalitat (que, d'acord amb l'art. 215 de l'EAC, és integrat pels béns i drets dels que és titular per qualsevol títol) i d'altres ingressos de dret privat (que poden originar-se, per exemple, per l'activitat de les seves empreses de caire públic, supòsit previst a l'art. 216 EAC), els **preus públics** que pugui establir pels serveis que presti competint amb el sector privat (p. ex., la matrícula de les universitats públiques) i per les **multes i sancions** que imposin els seus òrgans i autoritats. Finalment, l'art. 202.3.f de l'EAC tanca el conjunt de re-

cursos que constitueixen les finances de la Generalitat establint que s'hi ha d'incloure qualsevol altre recurs que es pugui preveure a la Constitució o a l'Estatut mateix.

3.3. L'Agència Tributària de Catalunya i els òrgans economicoadministratius

L'EAC del 2006 no s'ha limitat a configurar el poder tributari de la Generalitat sinó que **regula també la creació de l'Agència Tributària de Catalunya** (art. 204 EAC). És una de les novetats destacades de l'EAC 2006. La configura com un organisme administratiu, que **s'ha de crear per llei (actualment la Llei 7/2007**, de 17 de juliol, desplegada per reglament mitjançant el Decret 279/2007, del 24 de desembre). **S'ha d'ocupar de la gestió, la recaptació, la liquidació i la inspecció de tots els tributs propis de la Generalitat i, per delegació, del tributs estatals cedits totalment** a la Generalitat. D'acord amb l'Estatut, l'Agència Tributària de Catalunya (ATC) també pot exercir, per delegació dels municipis, les funcions de gestió tributària amb relació als tributs locals (art. 204.5 EAC). La seva activitat no ha d'excloure la que pugui desenvolupar l'Agència Estatal d'Administració Tributària (EAT) en matèria de tributs de l'Estat recaptats a Catalunya. De fet, es preveu la creació d'un consorci format per totes dues agències per a agilitar la coordinació de les dues administracions.

L'EAC també disposa que la Generalitat ha d'assumir, mitjançant els seus òrgans economicoadministratius propis, la revisió per la via administrativa de les reclamacions que els contribuents puguin interposar contra els actes de l'Agència Tributària de Catalunya (art. 205 EAC).

Fins ara, els organismes catalans només eren competents en matèria de tributs propis, i els de l'Estat eren els competents en matèria de tributs cedits. Amb aquesta disposició s'unifica en només un organisme la revisió de tot el sistema tributari que es gestiona a Catalunya, sigui propi de la comunitat o cedit. La igualtat de criteri en l'aplicació a tot l'Estat pel que fa als tributs cedits es garanteix amb la previsió que l'Administració estatal tindrà competència per a unificar la doctrina. Així doncs, la Generalitat assumeix una important capacitat que fins ara tenia l'Estat, **però es reserva a l'Administració general de l'Estat la capacitat d'unificació de criteri**.

Finalment, l'Estatut també conté diverses previsions sobre les finances locals, en els articles 217 a 221 (capítol III del títol VI). Estableix els principis que regeixen les finances locals, les competències de la Generalitat en aquesta matèria, i preveu que cal establir un fons de cooperació local i que el Par-

lament ha d'aprovar la seva llei de finances locals pròpia. També preveu que s'han d'establir formes de gestió consorciada del cadastres entre l'Estat, la Generalitat i els municipis.

4. L'Activitat financera de despesa: el pressupost de la Generalitat

L'activitat financera de la Generalitat es compon d'una vessant d'ingrés que produeixen els diferents recursos esmentats i d'una altra vessant, que és la de despesa, és a dir, la capacitat de disposar dels ingressos per a finançar les competències materials que té assumides. D'acord amb l'art. 202 EAC, **la Generalitat gaudeix de plena autonomia de despesa** per a aplicar lliurement els recursos amb què compta, d'acord amb les directrius polítiques i socials determinades per les seves institucions.

En les pàgines següents tractarem bàsicament dues qüestions. D'una banda, **els aspectes relacionats amb la formació i execució de la llei pressupostària**. De l'altra, **la realització del principi d'estabilitat pressupostària**. Acabarem amb una remissió a la Sindicatura de Comptes, analitzada en el mòdul 5, pel que fa al control de l'execució del Pressupost.

4.1. Elaboració, execució i control de la llei pressupostària

L'art. 211 de l'EAC disposa que **la Generalitat té la competència exclusiva per a ordenar i regular les seves finances, i és l'instrument jurídic el pressupost que pot elaborar i executar**. El pressupost és **una llei ordinària** (malgrat que té unes especialitats procedimentals, previstes en els articles 119-122 RPC) que ha de ser elaborada pel Govern (sempre té l'origen en un projecte de llei) i aprovada pel Parlament (art. 55.2 i 212 EAC), en un exemple de cooperació entre institucions basada en un principi de competència. Tal com especifica l'art. 212 EAC, correspon al Govern no solament elaborar el pressupost de la Generalitat sinó també executar-lo, i al Parlament li correspon examinar-lo, esmenar-lo, aprovar-lo i controlar-lo. La Llei 13/2008 reitera que **només al Govern li correspon exercir la iniciativa legislativa en matèria de pressupost** (art. 26b) i afegeix un límit: quan el Govern es troba en funcions no pot aprovar el projecte de llei de pressupostos de la Generalitat (art. 27.2 Llei 13/2008).

D'acord amb l'art. 212 EAC, **el pressupost és un document únic**, que ha de recollir tot el sector públic català i ha de seguir un principi de caixa única, **que ha d'incloure totes les despeses i tots els ingressos de la Generalitat**. L'esmentat art. 212 EAC també recull un principi de temporalitat quan afegeix que **tindrà una vigència de caràcter anual**.

D'acord amb el principi d'especialitat, **la llei pressupostària suposa un límit triple**. És un límit **quantitatiu per a la despesa**: per a augmentar la quantitat prevista s'hauria de modificar la llei (principi d'especialitat quantitativa). També és un límit **a la destinació de la despesa** perquè els crèdits que regu-

la són afectes per a cobrir una finalitat (principi d'especialitat qualitativa). Finalment, la llei pressupostària suposa un límit temporal: **delimita l'exercici econòmic en dotze mesos**, després dels quals s'ha de formular un altre pressupost (principi d'especialitat temporal). **En relació amb l'ingrés, en canvi, el pressupost no és més que una previsió.** Els ingressos provenen de recursos que ja tenen el seu règim jurídic propi. En aquesta línia, l'art. 212 de l'EAC preveu el límit que **amb la llei de pressupostos no es poden crear nous tributs.**

L'autonomia de la Generalitat en aquest àmbit permet disciplinar la matèria. El Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de **la Llei de finances públiques de Catalunya, ordena l'elaboració, aprovació, execució i modificació dels pressupostos de la Generalitat.**

Elaboració

L'article 31 d'aquesta llei tracta específicament l'elaboració del pressupost. El pes principal del procés **recau en el Departament d'Economia i Finances** i, específicament, en el seu conseller que, d'acord amb l'article 9 de la Llei de finances públiques, és qui administra els ingressos de la hisenda de la Generalitat. D'aquí que se li encomani la formulació en exclusiva de l'estat d'ingressos i alhora, s'encomani al Departament d'Economia i Finances la formulació definitiva del projecte de llei a partir de les propostes dels altres departaments.

Examen, esmena i aprovació

D'acord amb l'article 212 EAC, correspon al Parlament l'examen, l'esmena, l'aprovació i el control del pressupost. L'article 32 de la Llei de finances públiques especifica que, un cop aprovat pel Govern i juntament amb la documentació annexa, **el projecte de llei del pressupost s'ha de remetre al Parlament de Catalunya "abans del 10 d'octubre de cada any".**

Pel que fa al control del pressupost de la Generalitat cal diferenciar-ne dos vessants: el control intern o administratiu (realitzat per òrgans especialitzats de l'administració mateixa) i **l'extern** (que, d'acord amb les previsions constitucionals i estatutàries, correspon al Parlament de Catalunya i a dos òrgans especialitzats, com són la Sindicatura de Comptes i el Tribunal de Cuentas).

1) El control intern

La Llei de finances públiques, seguint el model estatal establert a la Llei general pressupostària, assenyala en el seu article 63 que "tots els actes, documents i expedients de l'Administració de la Generalitat dels quals puguin derivar drets i obligacions de contingut econòmic o moviment de fons o valors seran intervinguts d'acord amb aquesta llei i amb les seves disposicions complementàries o supletòries". I **s'atribueixen a la intervenció de la Generalitat les funcions de control intern**, la direcció de la comptabilitat pública i el control financer, amb plena autonomia respecte dels òrgans i entitats subjectes a fiscalització (art. 64 de la Llei de finances públiques).

2) El control extern

A més del control que implica el mateix fet de l'aprovació del pressupost, **la funció més important de control exercida pel Parlament és la d'aprovar el compte general** de la Generalitat. Aquest compte comprèn totes les operacions pressupostàries, patrimonials i de tresoreria portades a terme durant l'exercici per la Generalitat i les entitats autònomes i empreses públiques (art. 80 i 81 de la Llei de finances públiques) i ha de ser aprovat pel Parlament, després que n'hagi fet un informe la Sindicatura de Comptes i un dictamen la Comissió del mateix òrgan (art. 163 RPC). L'acord del Ple del Parlament s'ha de publicar tant al BOPC com al DOGC (art. 163.5 RPC).

Entre els serveis del Parlament, **l'Oficina Pressupostària del Parlament s'ha creat per a efectuar un seguiment i un control adequats de l'execució del pressupost de la Generalitat** (art. 203 RPC).

L'Oficina Pressupostària del Parlament

El reglament del Parlament li encomana:

- a) assessorar tècnicament els diputats i els grups parlamentaris en relació amb l'aprovació, l'estat d'execució i la liquidació dels pressupostos de la Generalitat, les seves entitats autònomes i les seves empreses;
- b) facilitar als diputats i als grups parlamentaris la documentació pressupostària relacionada amb les iniciatives parlamentàries de tota mena;
- c) assessorar els diputats i els òrgans de la cambra en matèries relacionades amb l'activitat pressupostària en altres organismes i països.

Per mitjà de la presidència del Parlament, els departaments responsables, les entitats autònomes i les empreses públiques o vinculades de la Generalitat han de facilitar a l'Oficina Pressupostària tota la documentació que aquesta requereixi.

També en relació amb el control de l'execució del pressupost, cal recordar que **l'EAC regula la Sindicatura de Comptes** en els art. 80 i 81. Com hem vist al mòdul 5, **es tracta d'un organisme que es caracteritza bàsicament per ser l'òrgan fiscalitzador extern dels comptes**, de la gestió econòmica i del control d'eficiència **del sector públic de Catalunya**, i que, malgrat que és una institució estretament vinculada al Parlament, exerceix les seves funcions amb plena autonomia organitzativa, funcional i pressupostària, **sens perjudici de les competències que corresponen al Tribunal de Cuentas** (art. 136 i 153d CE, art. 22 de la LOFCA i art. 13 i 14 de la LO 2/1982 del Tribunal de Cuentas). L'apartat 3r de l'art. 80 EAC preveu que s'ha d'establir un conveni de coordinació entre els dos organismes per a poder dur a terme la seva tasca.

4.2. El principi d'estabilitat pressupostària

L'Estatut preveu que **ha de ser la Generalitat la que estableixi el límits i les condicions per a aconseguir els objectius d'estabilitat pressupostària dins del marc que pugui establir l'Estat i la normativa de la Unió Europea** (art. 214 de l'EAC). L'autonomia financera en matèria de despesa troba en aquest punt un límit important, ja que incideix sobre la capacitat d'utilitzar el dèficit públic i l'endeutament pel finançament de les competències de la Generalitat.

El principi d'estabilitat es fonamenta en la idea que els pressupostos han de ser elaborats, aprovats i executats sota la condició que no han de tenir dèficit.

En l'ordenament jurídic espanyol no es trobava expressament regulat fins que no es van aprovar disposicions a la Unió Europea sobre aquesta qüestió, introduïdes a l'Estat per la Llei 18/2001, de 12 de desembre, general d'estabilitat pressupostària (LGEP) i la Llei orgànica 5/2001, de 13 de desembre, complementària a la general d'estabilitat pressupostària modificada recentment. La primera és de caire bàsic i es fonamenta en l'art. 149.1.13 i 18 de la Constitució i s'aprova com a manifestació de la competència de l'Estat sobre la hisenda general (art. 149.1.14 de la CE). Amb la Llei orgànica es pretén que l'objectiu d'estabilitat pressupostària s'estengui a tot el sector públic.

La normativa europea de base

Tal com s'ha esmentat, els fonaments últims d'aquesta legislació s'han de buscar a la UE. S'han establert en el Pacte d'Estabilitat i Creixement tres peces bàsiques: **a)** el Reglament 1466/1997 del Consell de 7 de juliol de 1997, relatiu al reforçament de la supervisió de les situacions pressupostàries i a la supervisió i coordinació de les polítiques econòmiques; **b)** el Reglament 1467/1997 del Consell de 7 de juliol de 1997 relatiu a l'acceleració i clarificació del procediment de dèficit excessiu i **c)** la resolució del Consell Europeu sobre el Pacte d'Estabilitat i Creixement d'Amsterdam de 17 de juny de 1997. Sintetitzant, aquesta normativa implica que els estats han de perseguir a mitjà termini l'objectiu de situacions pressupostàries d'equilibri o de superàvit. El dèficit s'ha de mantenir per sota del 3% del PIB i el deute públic per sota del 60% d'aquest referent.

El principi exigeix que l'elaboració, l'aprovació i l'execució dels pressupostos es faci en un marc d'estabilitat pressupostària equivalent a una situació d'equilibri o superàvit.

Per això s'han establert en la LGEP una sèrie d'obligacions que han de seguir els ens públics com, per exemple, que la política de despesa ha de tenir en compte aquest principi a més dels d'eficiència, eficàcia i qualitat. El principi d'estabilitat es fa efectiu amb la fixació d'un objectiu de dèficit per part del Govern de l'Estat. En relació amb les CA, després d'un procés de negociació es fixa el criteri que aquestes han de seguir. El Govern i la CA respectiva han de vetllar pel compliment de l'objectiu i s'estableix una relació necessària d'informació recíproca. Les situacions excepcionals de dèficit pressupostari han d'estar justificades i se n'han d'exposar les causes; suposen la necessitat de formular un pla econòmic financer de sanejament a mitjà termini, per als tres exercicis pressupostaris següents.

Per a fer efectives aquestes mesures l'Estat té la facultat d'autoritzar o no a les CA operacions de crèdit i emissions de deute públic, que constitueix un dels seus recursos, tal i com hem vist que recull l'art. 202.3i EAC. Per a l'emissió cal tenir en compte el compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària. Pel que fa a això es manté una central d'informació de caràcter públic

que proveeix dades sobre les operacions d'endeutament de les CA. Així mateix, es preveu que els ens públics que puguin contribuir a l'incompliment o incompleixin les obligacions assumides per l'Estat espanyol davant la UE han d'assumir la part que els sigui imputable.

La Llei 15/2006 de 26 de maig de reforma de la Llei 18/2001 de 12 de desembre, general d'estabilitat pressupostària, **ha flexibilitzat aquesta regulació**. L'objectiu d'estabilitat s'obté de la negociació entre l'Estat i les CA sens perjudici de les competències de les Corts Generals i el Govern. S'intenta equilibrar autonomia i estabilitat. El concepte de dèficit públic ja no és tan rígid per a cada any. S'estableixen mecanismes d'adaptació a la situació econòmica (art. 7 LEP), de manera que s'exigeix el superàvit en moments favorables que compensin el dèficit en moments de baix ritme econòmic (dèficit cíclic). També es diferencien programes d'inversions amb impacte a la productivitat o a l'I+D que s'han de finançar amb estalvi de l'administració i només en una part amb endeutament. Aquestes modificacions també són establertes per la Llei orgànica 3/2006, de 26 de maig, de reforma de la Llei orgànica 5/2001, de 13 de desembre, complementària a la Llei general d'estabilitat pressupostària, que acull un caràcter cíclic del principi d'estabilitat que permet adaptar-lo al nivell del PIB dels diferents exercicis.

Resum

La regulació del finançament autonòmic està en bona part desconstitucionalitzada, amb la qual cosa s'obren diverses opcions possibles. La Constitució es limita a establir poc més que uns principis generals (autonomia financera, coordinació amb la hisenda estatal i solidaritat), que poden tenir molt diverses aplicacions, i una prova evident n'és l'existència de dos règims (comú i foral) que, malgrat que són molt diferents, tenen cabuda, tots dos, dins el marc constitucional.

El sistema de finançament del règim foral, bàsicament, cedeix la potestat tributària a les comunitats forals a canvi d'una quantitat de diners, com a contribució al finançament de les despeses de l'Estat. A diferència del sistema foral (establert al voltant dels ingressos tributaris), el denominat *règim comú* (que, estrictament parlant, ja hem vist que no és comú en totes les CA) pren com a referència els costos de les competències assumides per les CA, és a dir, la despesa que gestionen. És un sistema de finançament via despesa configurat bàsicament per la LOFCA que té, doncs, com a característica fonamental, que els mitjans que es proporcionen a les CA estan relacionats amb el cost que suposa l'exercici de les competències transferides.

La LOFCA, malgrat que constitucionalment es preveu amb caràcter potestatiu, ha acabat tenint un protagonisme més gran del que es podia deduir inicialment de la Constitució. Regula els aspectes generals del règim comú, i deixa un cert marge obert perquè les parts puguin acordar alguns elements i revisar-los cada cert temps, en el marc d'un òrgan mixt en què estan representats els governs estatal i de les comunitats autònomes: el Consell de Política Fiscal i Financera. Per aquest motiu, com que la LOFCA no estableix un sistema tancat i definitiu, el sistema de finançament autonòmic presenta un caràcter obert i evolutiu, subjecte al pacte entre l'Estat i les comunitats, que ha passat per diverses fases.

L'actual sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú, vigent des del dia 1 de gener de 2002, s'inspira en els principis de generalitat, estabilitat, suficiència, autonomia, solidaritat, coordinació i participació en l'Agència Estatal d'Administració Tributària i en els tribunals econòmics administratius d'àmbit regional.

Un dels motius centrals que impulsà la negociació i posterior inclusió de determinades regles sobre el finançament de la Generalitat en l'Estatut del 2006 va ser el perill que representa sobre el desenvolupament econòmic de Catalunya la persistència d'un dèficit fiscal molt elevat. El saldo negatiu de les balances fiscals de Catalunya limita decisivament el creixement econòmic català, és

la causa principal de la insuficiència d'infraestructures que pateix Catalunya i en perjudica amb incidència creixent els serveis socials. I per tant també disminueix o dificulta la solidaritat interna, dins el seu territori propi.

Les balances fiscals reflecteixen els saldos entre l'Estat i les autonomies. En un plat de la balança es posen els impostos que cada comunitat aporta a l'Administració central. En l'altre, els recursos que aquesta autonomia rep de l'Estat per la via del finançament i de les inversions. Dipositades les dues quantitats en els corresponents platets, la balança reflecteix la diferència entre el que cada comunitat aporta a l'Estat i el que en rep. Hi ha dos mètodes per a calcular les balances fiscals. Un és el de flux monetari. L'altre mètode és el de flux de benefici. El dèficit fiscal que suporta Catalunya és més elevat si es calcula pel flux monetari que pel de benefici.

Fins al juliol del 2008, els diversos governs de l'Estat no van publicar mai les balances fiscals, malgrat que va ser reclamat en diverses ocasions, fins i tot per acord del Congrés dels Diputats. Finalment, l'Institut d'Estudis Fiscals (IEF), que depèn del Ministeri d'Economia i Hisenda, va oferir quatre balances amb el mètode del flux del benefici i dues amb el del flux monetari. D'acord amb les dades del Ministeri d'Economia, el dèficit fiscal català del 2005 es va situar entre els 10.967 milions d'euros (6,38% de PIB) i els 14.807 milions (8,7% del PIB), segons les dues metodologies utilitzades. Una setmana abans (10 de juliol del 2008), la Generalitat també va fer públic un informe corresponent al període 2002-2005, elaborat per tretze experts, i en línies generals demostrava el mateix: Catalunya paga molt més del que rep. D'acord amb les dades de l'informe de la Generalitat, el dèficit català del 2005 va ser de 12.629 milions d'euros (7,4% del PIB), calculant-lo segons el mètode del flux de beneficis, i de 16.735 milions d'euros (9,8%, del PIB) si el càlcul es feia amb el mètode del flux monetari. Explicat en altres termes, aquestes xifres indiquen que de cada 100€ que aporten els catalans, una tercera part no torna a Catalunya. I segons el grup d'experts contractats pel Govern de la Generalitat, el dèficit fiscal de Catalunya, és a dir, la diferència entre el que els catalans paguen en impostos i el que reben a canvi en forma d'inversions de l'Estat, augmenta com més va més.

Les xifres aportades, tant per un informe com per l'altre, desmuntaven alguns tòpics que acusaven Catalunya de falta de solidaritat amb la resta de l'Estat. Així mateix, l'important esforç realitzat per algunes poques CA no ha produït l'efecte d'un apropament significatiu en els nivells de renda dels ciutadans espanyols, sinó que podria ocórrer que les continuades transferències que reben de l'Estat fessin que no tinguin gaires incentius per a dinamitzar el seu sistema productiu.

Els elements principals del model de finançament de l'Estatut del 2006 es poden sintetitzar en quatre eixos: primer, la garantia que els ingressos de la Generalitat provenen totalment del rendiment dels impostos pagats pels ciutadans de Catalunya. Per a això, s'augmenten els percentatges actuals de parti-

cipació de la Generalitat en els impostos estatals: el de l'IRPF del 33% al 50%, el de l'IVA del 35% al 50% i el dels impostos especials del 40% al 58%. Segon, el model estableix que la Generalitat té capacitat normativa sobre els impostos en què participa. S'augmenta la capacitat normativa sobre l'IRPF i s'atribueixen competències normatives sobre la fase minorista de l'IVA i dels impostos especials, en els quals la Generalitat no tenia cap competència. Tercer, es crea l'Agència Tributària de Catalunya per a la gestió, recaptació, liquidació i inspecció de tots els tributs propis de la Generalitat i els estatals cedits en un 100%. Quart, s'estableix un criteri explícit de solidaritat i es garanteix que els serveis prestats pels diferents governs autonòmics puguin assolir un nivell similar si fan un esforç fiscal similar. Aquest principi s'aplicarà als serveis que constitueixen el pes principal de la despesa autonòmica: educació, sanitat i serveis socials (art. 206.3 EAC). S'estableix que no es pot penalitzar, tal com succeïa, les comunitats que, com Catalunya, fan un esforç fiscal superior a la mitjana i que Catalunya perdi posicions, en termes de renda *per capita*, com a conseqüència de l'aplicació dels mecanismes d'anivellament (principi d'ordinalitat).

L'Estatut conté encara altres aspectes importants: posa fi a l'actual supeditació de l'Estatut a la LOFCA, i situa totes dues normes en un mateix nivell; reforça la bilateralitat, i dóna a la Comissió Mixta d'Assumptes Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat més atribucions; garanteix que per un període de set anys (DA3a) les inversions estatals en infraestructures a Catalunya (excloent-hi el fons de compensació interterritorial) s'equiparin al pes relatiu del PIB català en relació amb l'espanyol (el 2006 del 18,5%); i estableix que el finançament de la Generalitat no pot ser discriminat respecte al d'altres comunitats (DA4a i art. 201.4 EAC), en una al·lusió a la necessitat de solucionar la injustificada diferència que hem vist que hi ha entre els resultats del model foral i els del règim comú.

També hem vist que, partint de la idea que el marc constitucional permet una regulació per part de l'Estatut dels principals elements del sistema de finançament, l'Estatut estableix els principis generals del finançament de la Generalitat i ho fa reiterant alguns principis que la Constitució espanyola ja fixava per al finançament de qualsevol CA (autonomia financera, coordinació amb la hisenda estatal i solidaritat) i afegint-n'hi alguns d'altres que no trobem explícits en el text constitucional (com els principis de suficiència, coresponsabilitat, transparència, equitat i lleialtat constitucional, i ordinalitat).

D'altra banda, també hem vist que l'Estatut (art. 202.3) detalla els recursos que constitueixen les finances de la Generalitat, que es poden agrupar en dos grans blocs: recursos tributaris i no tributaris. Els recursos tributaris de la Generalitat són els tributs propis (els impostos, les taxes i les contribucions especials), els tributs cedits per l'Estat (que poden ser cedits totalment o parcialment) i els recàrrecs sobre impostos estatals. Els recursos no tributaris de la Generalitat estan previstos també en l'art. 202.3 de l'EAC i es poden agrupar en tres grans grups: els ingressos provinents de transferències (com ara el fons de compen-

sació interterritorial i d'altres assignacions establertes per la Constitució, o els recursos provinents de la Unió Europea), el producte de l'emissió de deute i de les operacions de crèdit i altres recursos propis (com ara els rendiments del seu patrimoni i d'altres de dret privat, els preus públics i les multes i sancions).

L'EAC del 2006 no s'ha limitat a configurar el poder tributari de la Generalitat sinó que preveu també la creació de l'Agència Tributària de Catalunya (art. 204 EAC), actualment regulada per la Llei 7/2007, de 17 de juliol, desplegada per reglament mitjançant el Decret 279/2007, de 24 de desembre). L'EAC també disposa que la Generalitat ha d'assumir, mitjançant els seus òrgans econòmicoadministratius propis, la revisió per la via administrativa de les reclamacions que puguin interposar els contribuents contra els actes de l'Agència Tributària de Catalunya (art. 205 EAC).

Finalment, hem estudiat els aspectes principals (elaboració, execució i control) de l'activitat financera de despesa: el pressupost de la Generalitat, que és una llei ordinària (malgrat que té unes especialitats procedimentals), que ha de ser elaborada pel Govern (sempre té l'origen en un projecte de llei) i aprovada pel Parlament. El pressupost és un document únic, que ha de recollir tot el sector públic català i ha de seguir un principi de caixa única, que ha d'incloure totes les despeses i tots els ingressos de la Generalitat i té una vigència anual. És un límit quantitatiu per a la despesa i un límit a la seva destinació. En relació amb l'ingrés, en canvi, el pressupost no és més que una previsió.

Pel que fa al control del pressupost de la Generalitat cal diferenciar-ne dos vessants: el control intern o administratiu (realitzat per òrgans especialitzats de l'administració mateixa) i l'extern (que, d'acord amb les previsions constitucionals i estatutàries, correspon al Parlament de Catalunya i a dos òrgans especialitzats, com són la Sindicatura de Comptes i el Tribunal de Cuentas).

Per acabar, hem estudiat com l'Estatut ha recollit el principi d'estabilitat pressupostària, que es fonamenta en la idea que els pressupostos han de ser elaborats, aprovats i executats sota la condició que no han de tenir dèficit. Tanmateix, la Llei 15/2006, de Reforma de la Llei general d'estabilitat pressupostària, ha flexibilitzat aquesta regulació.

Activitats

1. ¿És habitual que es publiquin oficialment les balances fiscal dels diferents territoris en els estats compostos? ¿Perquè creieu que l'Estat espanyol va tardar tants anys a publicar-les oficialment?
2. Compareu les balances fiscals publicades oficialment per l'Estat i les publicades anteriorment i posteriorment per altres institucions no oficials. ¿Hi ha diferències significatives?
3. ¿Ha de tenir límits quantitius o temporals la solidaritat entre territoris d'un mateix Estat? La solidaritat que ha rebut l'Estat espanyol de la UE n'ha tingut?
4. Relacioneu i definiu els principis d'autonomia financera, coordinació, solidaritat i coresponsabilitat fiscal que informen la regulació del finançament de la Generalitat de Catalunya.
5. Com s'ha materialitzat el principi de coordinació de l'art. 156 de la CE?
6. Què implica el principi de suficiència al sistema de finançament de la Generalitat?
7. Resumi els aspectes de l'activitat de despesa de la Generalitat que regula l'EAC.
8. El recurs tributari és una part de la hisenda de la Generalitat. ¿Quines possibilitats i límits presenta?

Exercicis d'autoavaluació

1. Els tributs propis de la Generalitat:
 - a) Són aquells impostos que pot establir, gestionar i recaptar.
 - b) Són aquelles taxes que pot establir, gestionar i recaptar.
 - c) Són aquelles contribucions especials que pot establir, gestionar i recaptar.
 - d) Totes les respostes anteriors són correctes.
2. La hisenda de la Generalitat
 - a) Només compta amb recursos no tributaris transferits com les assignacions pressupostàries.
 - b) Compta amb recursos de caràcter tributari i no tributari.
 - c) Depèn de l'exercici de poder legislatiu per a establir tributs propis i ceditos.
 - d) No pot incórrer en dèficit públic perquè té exclòs fer servir el crèdit públic.
3. L'Agència Tributària de Catalunya és:
 - a) Un òrgan dependent del Parlament amb l'objectiu de controlar la gestió tributària.
 - b) Una delegació de l'Agència Tributària de l'Estat a Catalunya.
 - c) Un òrgan administratiu que s'ha d'ocupar de la gestió dels tributs propis i ceditos.
 - d) Un ens administratiu només competent en matèria de tributs propis.
4. En relació amb les subvencions:
 - a) L'Estat no té cap límit en la seva regulació perquè exerceix el seu poder sobirà de despesa.
 - b) Catalunya no pot rebre subvencions de foment per part de l'Estat, perquè és competència exclusiva de la Generalitat.
 - c) Les subvencions no són recursos de la Generalitat.
 - d) La seva regulació ha de tenir en compte la distribució competencial existent entre la Generalitat i l'Estat.
5. El pressupost de la Generalitat:
 - a) És regulat per les seves institucions d'autogovern d'acord amb el principi d'autonomia i disposa dels ingressos produïts pels recursos.
 - b) No pot ser establert pel Parlament de Catalunya, sinó que és un desenvolupament dels pressupostos generals de l'Estat.
 - c) És tracta d'un document administratiu elaborat per l'executiu.
 - d) S'elabora per les institucions catalanes encara que depèn de l'aprovació definitiva per part de les Corts Generals.
6. No complir el principi d'estabilitat:
 - a) No té cap conseqüència per a la Generalitat, només per a l'Estat davant de la UE.
 - b) Suposa respondre davant de la Comissió Europea.
 - c) Deriva en la necessitat de realitzar un pla econòmic de sanejament i la possibilitat de no tenir autorització per a emetre deute públic.
 - d) Suposa la imposició de sancions directes contra la Generalitat per part de l'Estat.

7. El control de l'execució del pressupost:

- a) Només depèn del Tribunal de Cuentas.
- b) Només depèn de la Sindicatura de Comptes.
- c) Depèn del control de la responsabilitat comptable de la Sindicatura de Comptes.
- d) Depèn de la fiscalització que facin la Sindicatura de Comptes i el Tribunal de Cuentas, que han d'actuar de manera coordinada.

8. Les balances fiscals:

- a) Són un secret d'Estat que no és pot publicar oficialment.
- b) No han estat mai divulgades oficialment pel govern de l'Estat fins avui.
- c) No poden ser publicades per la gran complexitat d'elaboració i per l'existència de dos mètodes de càlcul.
- d) Van ser divulgades oficialment per primera vegada pel govern de l'Estat el juliol del 2008.

9. Els principis de transparència, equitat i lleialtat institucional:

- a) No estan previstos en l'Estatut però sí en la Constitució.
- b) No estan previstos en la CE però sí en l'Estatut.
- c) No estan previstos ni en la CE ni en l'Estatut, sinó en la Llei general pressupostària.
- d) No estan previstos ni en la CE ni en l'Estatut sinó en la LOFCA.

10. Quina de les afirmacions següents *no* és correcta:

- a) L'actual Estatut evita l'autosubmissió explícita dels seus continguts als de la LOFCA.
- b) En la Comissió Mixta d'Assumptes Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat la presidència és rotatòria.
- c) L'Estatut del 2006 no detalla els recursos que constitueixen les finances de la Generalitat sinó que continua essent la LOFCA la que ho determina.
- d) El pressupost és un límit quantitatiu per a la despesa però només una previsió per als ingressos.

Solucionari

Exercicis d'autoavaluació

1. d

2. b

3. b c

4. d

5. a

6. c

7. d

8. d

9. a b

10. c

Glossari

AEAT Agència Estatal d'Administració Tributària.

ATC Agència Tributària de Catalunya.

CA Comunitat autònoma.

CE Constitució espanyola de 1978.

CPFF Consell de Política Fiscal i Financera.

EA Estatut d'autonomia.

EAC Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006.

FCI Fons de compensació interterritorial

FEDER Fons Europeu de Desenvolupament Regional.

FSE Fons Social Europeu.

IRPF Impost sobre la renda de les persones físiques.

LGEP Llei estatal 18/2001 de 12 de desembre, general d'estabilitat pressupostària.

LOFCA Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les CA.

PIB Producte interior brut.

STC Sentència del Tribunal Constitucional.

Bibliografia

Àlvarez Conde, E. (2007). "La financiación de las comunidades autónomas: El Estatuto de Cataluña". A: *Reforma constitucional y reformas estatutarias* (pàg. 717-754). Madrid: Iustel.

Aragonés Beltrán, E. (2007). "Las haciendas locales en el Estatuto de autonomía de Cataluña". *Cuadernos de Derecho Local* (núm. 14, pàg. 71-98).

Argullol, E. (2001). *Les bases constitucionals i estatutàries del finançament de les comunitats autònomes*. Barcelona: IEA.

Arias Abellán, M. D. (2008). "La ordenación jurídica de los recursos financieros en el Estatuto de autonomía de Catalunya". *Revista d'Estudis Autònoms i Federals* (núm. 6, pàg. 125-160).

Ballarin Espuña, M. (2008). "El finançament dels governs locals en el nou Estatut d'autonomia de Catalunya". *Revista d'Estudis Autònoms i Federals* (núm. 6, pàg. 161-186).

Bosch, N. (2006). "El finançament en el nou Estatut d'autonomia de Catalunya: resol els problemes de l'actual model de finançament de les comunitats autònomes?". A: *Memòria econòmica de Catalunya* (pàg. 257-268). Barcelona: Cambres Oficials de Comerç, Indústria i Navegació de Catalunya.

Bosch, N.; Espasa, M. (2007). "Sector públic, nivells de govern i polítiques públiques". A: Diversos autors. *Economia catalana: reptes de futur* (pàg. 361-388). Barcelona: Departament d'Economia i Finances/BBVA.

Castells, A. (2002). *Estabilitat pressupostària, autonomia i finançament de la despesa pública*. Barcelona: IEA.

Castells, A.; Barberán, R.; Bosch, N.; Espasa, M.; Rodrigo, F.; Ruiz-Huerta, J. (2000). *Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas (1991-1996). Análisis de los flujos fiscales de las Comunidades Autónomas con la Administración Central*. Barcelona: Ariel / Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals.

Desmet, K.; Ortuño, I. (2001). *Rational underdevelopment* (document de treball 0114). Madrid: Servicio de Estudios del Banco de España.

Escribano López, F. "La reforma de la financiación autonómica en el marco de los nuevos estatutos. *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública* (núm. 62, pàg. 11-39).

Ferreiro Lapatza, J. J. (2006). "El sistema de financiación autonómica de Cataluña: Estatuto y Constitución". *Revista Catalana de Dret Públic* (núm. 32, pàg. 37-74).

Fuente, À.; Guidín, M. (2007). "La financiación autonómica en los nuevos estatutos regionales". *Hacienda Pública Española* (núm. 182, pàg. 165-200).

García Novoa, C. (2007). "El sistema de financiación en la reforma del Estatuto catalán, ¿es compatible con el orden constitucional?". *Revista Catalana de Dret Públic* (núm. 32, pàg. 75-118).

Girón Reguera, E. (2007). "La incidencia de la reforma de los estatutos de autonomía en la financiación autonómica". *Revista Española de Derecho Constitucional*. (núm. 80, pàg. 75-111).

Grupo de Trabajo del Consejo de Política Fiscal y Financiera (2006). *La problemática del vigente sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament d'Economia i Finances.

Jeanrenaud, C. (2009). "Anivellament fiscal a Suïssa". *Nota d'Economia* (núm. 92) [monogràfic sobre el finançament autonòmic].

López-Casanovas, G.; Martínez, E. (2000). *La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central (1995-1998)*. Barcelona: IEA.

Mussons, J. M.; Sánchez, E. (2009). "El sistema de finançament de les comunitats autònomes en el període 2002-2006". *Nota d'Economia* (núm. 92) [monogràfic sobre el finançament autonòmic].

Pagès Galtés, J. (2006). "Las haciendas locales en el nuevo Estatuto de Catalunya". *Tributos Locales* (núm. 63, pàg. 11-41).

Pagès Galtés, J. (2007). *Financiación autonómica, local y sectorial en el nuevo Estatuto de Cataluña*. Madrid/Barcelona: Marcial Pons.

Pagès Galtés, J. (2008). "El sistema de financiación autonómica en el Estatuto catalán de 2006". A: *La financiación autonómica en los estatutos de autonomía*. Madrid: Marcial Pons (pàg. 37-79).

Paluzie Hernández, E. (2009). "A voltes amb l'ordinalitat". *Avui*, 10 de gener.

Pardo Núñez, C.; La Iglesia Monje, Ma. I. (2007). "El registro de la propiedad y el nuevo Estatuto de Cataluña". *La Ley*. (núm. 6712, 14 de maig).

Quintana Ferrer, E. (2007). "La financiación de la Generalitat en el nuevo Estatuto de autonomía de Catalunya". *Nueva Fiscalidad* (núm. 6, pàg. 9-42).

Rodríguez Bereijo, Á. (2006). "Reflexion final: la financiación autonómica y el Estatuto de Cataluña". *Descentralización política y descentralización fiscal: la experiencia española. Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* (núm. 20, pàg. 13-18).

Ros Hombravella, J. (2009). *Més val... La viabilitat econòmica de la independència de Catalunya*. Barcelona: Dèria Editors / La Magrana.

Ros, J.; Tremosa, R.; Pons, J. (2003). "Capital públic i dèficit fiscal: l'impacte sobre l'economia catalana". *Nota d'Economia* (núm. 75, pàg. 103-120).

Sala-i-Martín, X. (1997). "És bo que el Govern inverteixi sempre a les regions menys desenvolupades?". *Nota d'Economia*, núm. 57, pàg. 123-149.

Sevilla Segura, J. V. (2006). "La financiación autonómica después del nuevo Estatuto de Cataluña". A: F. J. Ferraro García (coord.). *Un balance del estado de las autonomías* (pàg. 221-236). Almeria: Cajamar Caja Rural.

Tremosa Balcells, R. (2006). *Estatut, aeroports i ports de peix al cove*. València: Edicions 3 i 4.

Tremosa, R.; Pons, J. (2006). *L'espòli fiscal. Una asfíxia premeditada*. València: Edicions 3 i 4.

Uriel, E.; Barberán, R. (2007). *Las balanzas fiscales regionales en España en el periodo 1991-2005: metodología de cálculo y resultados*. Bilbao: Fundación BBVA.

Utrilla de la Hoz, A. (2009). "Els fons de desenvolupament regional i el finançament autonòmic". *Nota d'Economia* (núm. 92) [monogràfic sobre el finançament autonòmic].

Vaillancourt, F. (2009). "Anivellament al Canadà: aspectes clau". *Nota d'Economia* (núm. 92) [monogràfic sobre el finançament autonòmic].

Werner, J. (2009). "El sistema d'anivellament fiscal alemany: ningú no és profeta a casa seva". *Nota d'Economia* (núm. 92) [monogràfic sobre el finançament autonòmic].

Zabalza, A. (2007). "La financiación autonómica en el Estatuto de Cataluña". *Hacienda Pública Española* (núm. 181, pàg. 119-161).