

L'entrellat de l'actual sistema de finançament autonòmic

Qui paga no mana

Els PPCC recapten prop del 30 % de l'IRPF de tot l'estat i l'administració central hi correspon amb transferències tardanes, escasses i condicionades. L'autonomia financera és un tòpic ben típic de resolució dubtosa, però encara ho és més l'autonomia política.

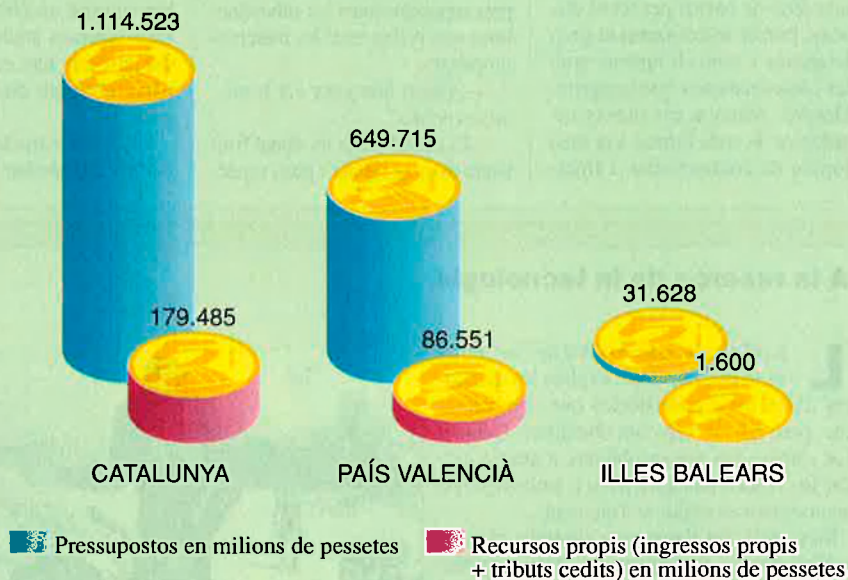
El 18 d'abril es reunia la part catalana de la Comissió Mixta de Valoracions (CMV) per tractar d'arribar a un acord sobre el futur Pla de Finançament Autonòmic que ha d'estar enllestit a final d'any. Aquesta proposta haurà de ser presentada al govern central després de les eleccions municipals (Catalunya) i autonòmiques (País Valencià i les Illes), és a dir, a primers de juny.

En l'última reunió, la Comissió encara no havia fixat quina hauria de ser la proposta de recaptació, ni en quin tipus d'impost directe (IVA, IRPF o Societats) s'ha de basar aquesta recaptació. Tampoc no va quedar clar, encara, si a més de la recaptació s'hauria de gestionar l'impost, ni es va fixar la quantia de diners. Malgrat aquesta manca d'acords, no deixa d'haver-hi *consens polític*, com se sol dir.

La qüestió del finançament autonòmic té diversos aspectes: d'entrada, una major autonomia financera hauria de comportar més autonomia política. O dit d'una altra manera: sense un finançament autonòmic adequat no pot haver-hi autonomia política. Però aquesta conseqüència més que evident, sembla que no la tingui gens clara el govern central. L'autonomia financera, a més, no s'hauria de limitar entre l'administració central i autonòmica, sinó que també hauria d'abastar les administracions locals. D'una altra banda, la recaptació d'un dels impostos, o d'un *pool* d'impostos, i la seva subsegüent redistribució s'hauria d'articular de manera que s'aconseguís una igualtat en el nivell de la renda per càpita dels ciutadans de tot l'estat, i això vol dir que s'hauria de reestructurar l'actual Fons de Compensació Interterritorial per assolir el principi de la solidaritat territorial.

El fet que l'Administració central sigui la receptora última de tots els ingressos impositius efectuats a les diverses comunitats (excepte al País Basc i Navarra, que es regeixen pel sistema de concert

PRESSUPOSTOS I RECURSOS PROPIS (1991)



VICTOR NAVARRO

econòmic) i qui redistribueixi els diners en forma de transferències (la majoria condicionades), més el fet que aquestes subvencions arribin sempre tard fa que, per una banda, les administracions autonòmiques hagin de condicionar els seus pressupostos a les transferències i, per una altra, que s'hagin d'endeutar a causa del retard amb què arriben. A més, la dependència anual dels pressupostos generals de l'estat i de les subvencions que aquest atorga impedeix a les CCAA d'iniciar projectes d'inversió a mitjà i llarg termini, cosa que, evidentment, perjudica la iniciativa privada i un des-

envolupament econòmic que parteixi de criteris més racionals i equilibrats.

UN ESTATUT DESAPROFITAT

"Són 10 anys de govern amb un sistema de finançament que és el que a Sauro no es va defensar. Recordo (...) que hi havia un vot particular, curiosament de Ramon Trias Fargas, amb el qual, en el moment en què s'aprovà l'Estatut, deixava constància del sistema de finançament que la formació política que ell representava volia. I curiosament, hi havia un vot en contra, el d'Ernest Lluch, que

criticava aquest vot particular. (...) Aquesta formació política defensava en aquell moment un mecanisme més equivalent al règim de concert, cosa que no ha estat així". Aquesta contundent afirmació, la va fer Francesc Homs, diputat de CiU al Congrés de Madrid i membre de la Comissió Mixta de Valoracions Estat-Generalitat, en el debat organitzat per la Fundació Acta sota el títol "Qui mana a Catalunya?: 10 anys d'Estatut".

En el mateix sentit, Joan Sabata, membre de la Junta de Govern del Col·legi d'Advocats de Barcelona, afirma que

PSC, dos d'ERC, i un d'IC, CDS i PP. En l'última reunió, CiU va insistir a demanar una participació del 100% en la gestió de l'IRPF, quan el PSC s'inclinava per una participació per trams i IC no havia fet encara cap proposta concreta.

Tot i així, Salvador Goya, coordinador de l'àrea socio-econòmica d'IC, creu que els trets fonamentals del nou model són "l'existència d'uns impostos concertats, els rendiments dels quals són per a la CA; l'aportació d'una quota per al finançament de les càrregues de l'estat i l'establiment d'un Fons de Compensació

ciutadans residents al territori. I això difícilment resulta possible si no és a través de l'IRPF. Un tercer punt és la conveniència d'anar avançant progressivament cap a la igualació d'ingressos per habitants de les CCAA de règim comú i les comunitats forals, cosa que, inevitablement, faria incrementar el volum de recursos totals de les primeres".

Fora de l'àmbit parlamentari, el portaveu de la Crida, Jordi Sánchez, planteja que la qüestió no recau en la millora de la LOFCA (Llei Orgànica de Finançament de les CCAA) sinó "en la fixació clara i estable i, per tant, constitucional, de la capacitat de finançament de les CCAA a partir dels tributs propis, és a dir, reconvertir la particularitat constitucional del model basc de finançament en una norma vàlida. L'establiment d'aquest model té per virtut principal que constitucionalment ja existeix i el que caldria és traure'l de l'excepcionalitat basca".

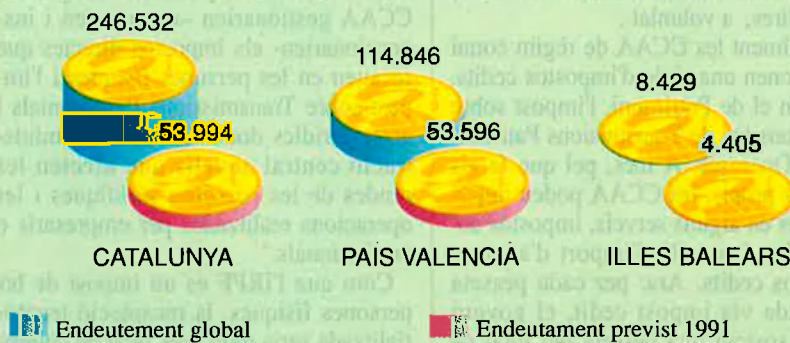
L'EXCEPCIONALITAT BASCA

La LOFCA, que regula el sistema de finançament de les CCAA de règim comú, estableix que els impostos directes recaptats a les Comunitats s'han d'ingressar a la bossa comuna dels grans impostos, que són els capítols 1 i 2 d'ingressos dels pressupostos estatals. L'administració central els redistribueix després en forma de transferència.

El cas del sistema foral basc i navarrès és molt més simple, ja que diu que tot, els impostos recaptats al seu territori són per al País Basc menys una part (*cupò*) que haurà de transferir a l'Estat en pagament d'aquells serveis transferits a les CCAA.

La corresponsabilització fiscal fa que els ciutadans bascos sàpiguen que la major part del que paguen amb els seus impostos va al govern autònom. I també saben a qui vincular el sacrifici que comporta aquesta "detracció coactiva" de diners que representa qualsevol impost. Contràriament, en els altres casos "no hi ha vinculació específica entre els impostos que paga el ciutadà i els serveis que rep", com explica Joan Sabata. "Això, des de l'òptica de l'Administració autònoma, és bastant còmode, en la mesura que no assumeix el cost fiscal del recaptament dels impostos, que va a càrrec de l'estat. A més, el fet de no gestionar els impostos més importants del sistema fa que no s'afavoreixi l'eficàcia recaptatòria". I és que si es traspassava la gestió d'algun d'aquests impostos bà-

ENDEUTAMENT (pendent d'amortització)



VICTOR NAVARRO

l'Estatut d'Autonomia de Catalunya té un sistema que li permet de ser modificat. Aquesta revisió prevista en l'Estatut no requeriria cap procediment especial, i és que "els pares fundadors de l'Estatut ja van preveure que aquest era un tema d'una certa variabilitat. Fins on no arribi una lectura àmplia que possibiliti que l'autonomia financera sigui eficaç, fins aquí arribaran els límits".

LIMITACIONS POLÍTIQUES

La part catalana de la CMV és integrada per set membres de CiU, tres del

Horitzontal intercomunitari de suma zero. El model es diferencia clarament del que hi ha al País Basc per una sèrie de factors, entre els quals destaca l'existència d'aquest Fons".

Antoni Castells, responsable de qüestions de finançament del PSC, creu que la reforma hauria d'afrontar diversos problemes, com el fet que "els recursos destinats al finançament de serveis de competència autònoma fossin un finançament incondicional. Una part significativa d'aquest finançament ha de ser constituïda per ingressos tributaris, és a dir, per impostos pagats directament pels

Altres sistemes de finançament

Els EUA, Canadà, Suïssa o la RFA mantenen un sistema descentralitzat de finançament. Ara, si en els tres primers casos les finances subcentrals es nodreixen, en una gran part, dels rendiments d'un sistema tributari propi —tot i tenir un gran volum de transferències intergovernamentals condicionades—, en el cas de la RFA la majoria dels ingressos procedeixen de la participació en el rendiment territorial dels impostos del govern central.

EUA: Les competències són originàriament dels 51 estats, que en cedeixen algunes a la federació. Els estats recaptin els seus propis impostos al marge de la tributació federal (més del 50% dels seus ingressos provenen d'impostos sobreposats als de la Federació). Tot i així, els estats dis-

posen d'un alt grau d'independència financera i sols el 25% dels seus ingressos va a compte de subvencions de la Federació. La superposició d'impostos es dona en l'IRPF i l'impost de Societats, però l'exclusivitat és total pel que fa a la recaptació de l'impost de Vendes.

República Federal Alemanya: El sistema alemany és considerat com un prototip de sistema impositiu únic, de titularitat estatal, amb participació dels diversos nivells d'administratius: els 11 *länder* obtenen un 70% dels ingressos per aquesta via, i només entre el 15 i el 20% mitjançant transferències. Exceptuant el cas de l'IVA, el criteri de redistribució dels impostos és el principi de territorialitat. L'anivellament entre els *länder* s'aconsegueix amb les

subvencions condicionades, el repartiment de l'IVA (en un 75% distribuït segons el criteri de població) i una equació quant a transferències entre els *länder* de suma zero.

Suïssa: Des dels seus orígens, Suïssa ha tingut estructura d'estat federal. El finançament de les tasques del govern confederal (defensa i estrangers) s'aconsegueixen amb impostos federals compartits. Les finances de cada un dels 26 cantons són independents i la font d'ingressos principal de cadascun prové de la imposició directa sobre la renda i la propietat i la resta del finançament a partir d'impostos federals comparatius i subvencions directes.

Canadà: El sistema de federalisme fiscal del Canadà és similar al dels EUA, però encara dona més poder als go-

vern de les 11 províncies i territoris, a base d'igualar la distribució de les subvencions entre condicionades i incondicionades. Hi ha un alt grau de superposició dels impostos provincials i federals. En el pla provincial, els impostos més importants són l'IRPF, l'Impost General sobre les Vendes, l'Impost sobre Societats i algun impost específic exclusiu. Un 12% dels ingressos de les províncies són ingressos patrimonials.

França: Les administracions de les 21 regions de l'estat francès són bàsicament executores de la política del govern central. França podria ser el prototip de país centralista. En aquest cas, els recursos assignats a cada regió semblaria que corresponguin, més aviat, a un criteri d'igualtat per càpita.

S. M.

sics, les CCAA estarien interessades a aconseguir que la recaptació fos eficient.

¿Per què no és extensible el sistema foral basc a tot l'estat? Entre altres raons perquè, com diu Joan Sabata, el sistema foral té molts segles d'història i, a més, "els bascos representen quantitativament un percentatge petit del que és el conjunt de la població de l'estat. Allò que és suportable si s'aplica a una part petita de les finances subcentrals de l'estat no és aplicable a tot l'estat. Hi ha un problema —afegeix— pel que fa al concert basc, i és que si el generalitzàvem a tot l'estat, fariem pràcticament inviable el sistema de finançament —a banda que no hi ha precedent d'aquest fet en dret comparat".

Un altre interrogant que planteja el sistema de concert basc és el de la seva vulnerabilitat constitucional, ja que, segons Josep M. Puig Salellas, l'article 138.2 diu que "les diferències entre els estatuts de les diverses comunitats autònomes no podran implicar en cap cas privilegis econòmics".

¿IRPF O IVA?

Tècnicament tot és possible atès que el finançament és instrumental i, per tant,

es poden establir uns instruments tècnics o uns altres, a voluntat.

Actualment les CCAA de règim comú ja gestionen una sèrie d'impostos cedits, com són el de Patrimoni, l'impost sobre Donacions i el de Transmissions Patrimonials i Oneroses. A més, pel que fa als recursos propis, les CCAA poden imposar taxes en alguns serveis, impostos sobre el Joc i recollir l'import d'aquests impostos cedits. Ara: per cada pesseta recaptada via impost cedit, el govern central sostrau una pesseta del total de les transferències; d'aquesta manera, els impostos cedits no representen una font de recursos propis, a part que imposar taxes en alguns serveis no és fer-se una bona imatge política.

Per la seva banda, l'administració central recapta els impostos directes que donen més ingressos, com són l'IVA, l'IRPF o l'impost de Societats. Les possibilitats que estudia el nou Pla són que les autonomies recaptin i gestionin alguns d'aquests impostos. La proposta que sembla més factible és la de recaptar l'IRPF.

D'aquesta manera, tal com afirma Teresa Sandoval, consellera delegada d'Informació Tributària, "si es produís la

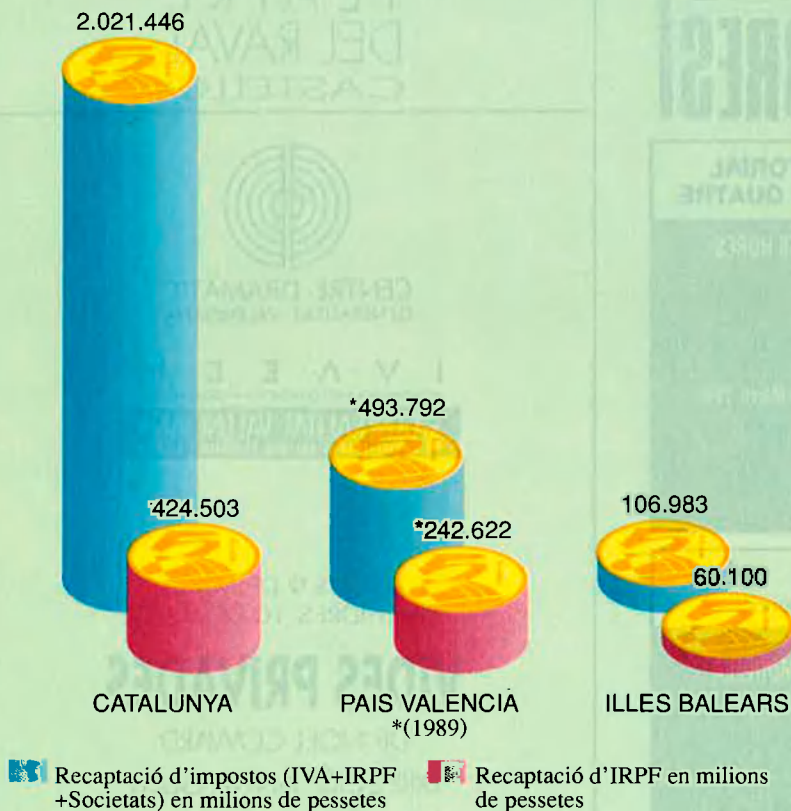
cessió de l'IRPF, podríem dir que les CCAA gestionarien —recaptarien i inspeccionarien— els impostos directes que recauen en les persones físiques i l'impost sobre Transmissions Patrimonials i actes jurídics documentats, i l'administració central aquells que afecten les rendes de les persones jurídiques i les operacions realitzades per empresaris o professionals."

Com que l'IRPF és un impost de les persones físiques, la recaptació territorialitzada seria molt més fàcil de controlar que l'IVA, que és un impost traslladable; és a dir: la recaptació d'aquest impost en una comunitat autònoma en concret no respon necessàriament a un pagament realitzat en aquesta comunitat.

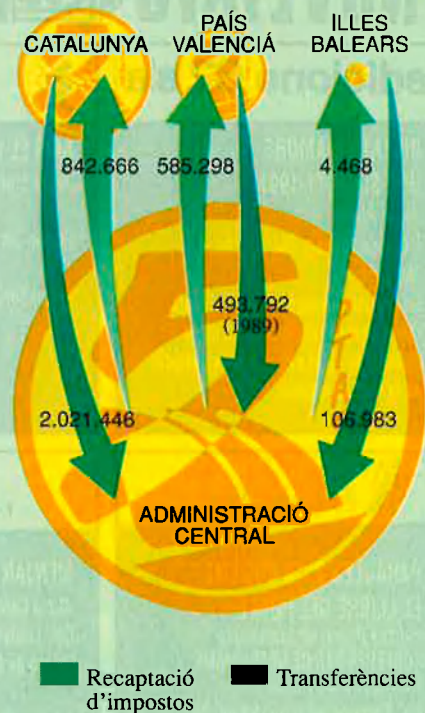
D'una altra banda, la modificació del model actual de finançament autòmic, i més concretament "la cessió d'un impost com l'IRPF, portaria una reestructuració molt important de l'Administració Tributària —assenyala Teresa Sandoval— i una evident pèrdua de control recaptatori de l'Administració Central". I afegeix: "la seva implantació és més un problema de voluntat política que no pròpiament tècnica".

Però la creació de l'Agència Estatal de

RECAPTACIÓ D'IMPOSTOS DIRECTES I D'IRPF (1990)



RELACIÓ TRANSFERÈNCIES I RECAPTACIÓ



VÍCTOR NAVARRO

Recaptació Tributària no és ben vista per la conselleria d'Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya perquè, segons Macià Alavedra, "l'Agència no ens va bé, no hi estem d'acord. Volem mantenir la gestió dels tributs cedits. Com a última possibilitat, les CCAA hauran de participar en l'Agència". En canvi, Salvador Goya, d'IC, creu que "per assumir la corresponsabilització cal la creació d'una Agència Tributària per gestionar els impostos de caràcter estatal, amb participació de les autonomies".

UN PEIX QUE ES MOSSEGA LA CUA

La complexitat de la LOFCA es tradueix inevitablement en la falta de disponibilitat de recursos de les administracions autonòmiques. Això és degut al retard amb què l'Administració central sol fer efectius els traspessos, cosa que condiciona els pressupostos de cadascuna de les autonomies. El retard fa que les diverses administracions autonòmiques hagin d'endeutar-se per afrontar les despeses.

ses fixes de funcionament i inversions.

Així, Josep M. Puig Salellas indica que el finançament autonòmic només pot qualificar-se d'adequat si, "primer, resulta suficient i, segon, és gestionat des de la comunitat autònoma". Cap d'aquests dos requisits no es dona en la situació actual, en allò que fa referència als PPCC. "D'una banda -afegeix-, els recursos rebuts no cobreixen les necessitats del país; així, atesos els impostos recaptats, es produeix una situació de depredació. D'una altra, el retard en les transferències produeix les corresponents tensions de tresoreria, que cal cobrir pagant interessos".

La Generalitat de Catalunya avalua el seu endeutament en uns 200.000 milions de pessetes a final de l'any passat, el de la Generalitat del País Valencià supera els 114.846 milions de pessetes i el de les Illes s'eleva a 8.429 milions. A aquestes xifres, cal afegir-hi el percentatge corresponent als interessos que han de pagar pel fet d'haver de recórrer al mercat financer per subvenir a les despeses.

Per acabar-ho d'arrodonir, hi ha encara el model econòmic a desenvolupar. Així, segons Francesc Valera, de Foment del Treball, "el model actual de finançament no permet cap política econòmica autònoma, ni tampoc una política de despesa voluntària.

No es pot emprendre un programa d'inversions a termini mitjà si se n'ha de discutir cada any el finançament. La capacitat de generar impostos propis del govern autonòmic és molt limitada; i endeutar-se sense tenir capacitat de generació d'ingressos és comprometre's amb vista al futur".

El futur finançament autonòmic està encara per decidir. Per al final del mes de maig la part catalana de la Comissió Mixta de Valoracions s'ha compromès a presentar la seva proposta definitiva per poder-la portar al govern central quan comencin les negociacions del mes de juny.

Sílvia Monfort i
Frederic Rovira