

VALORACIÓ DEL NOU MODEL DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC*

Ramon Tremosa i Balcells
Joan Costa i Font

Departament de Teoria Econòmica, Universitat de Barcelona
London School of Economics

*Informe encarregat per Pere Esteve (Associació Catalunya 2003), en la perspectiva de la creació d'una taula de debat al voltant d'aquesta qüestió. D'altra banda, els autors agraeixen els suggeriments rebuts de Guillem López-Casasnovas (UPF) i de Jordi Pons (UB).

El nou model de finançament autonòmic aprovat a mitjans de 2001 és el mateix que va anunciar el govern del Pp al mes de gener de 2001. A parer nostre, la proposta imposició del Pp, conjuntament amb el vist-i-plau del Psc-Psoe i l'entusiasme sense fonament de Ciu, suposa un condicionant negatiu en les possibilitats de benestar de la societat catalana. Aquest sistema, per tant, continuarà essent un llast (més que no pas un ajut) per al dinamisme i per al creixement econòmic del nostre país. En aquest sentit, i amb la finalitat de contribuir a la formació d'un judici al voltant del mateix, creiem que cal reflexionar-hi. D'aquesta reflexió en volem destacar els aspectes següents:

1.- La Generalitat de Catalunya passarà a participar a partir de l'any 2002 del 33% de l'IRPF, del 35% de l'IVA, del 40% d'alguns impostos especials (tabac, alcohol i hidrocarburs) i del 100% dels impostos de l'energia i de la matriculació. Cal tenir present, però, que paral·lelament a aquesta cessió dels impostos en els percentatges assenyalats, el Govern espanyol ha procedit a reduir per un import equivalent les transferències amb què durant més de vint anys ha anat finançant la despesa transferida al Govern català (aquestes transferències, d'altra banda, acostumaven d'arribar amb un desesperant retard, fins al punt que l'havia obligat a l'endeutament per a fer front als pagaments més immediats i no col·lapsar així sectors d'activitat econòmica essencials). Tanmateix, es pot esmentar el fet que en aquesta cistella d'impostos hi ha un pes excessiu de la imposició indirecta, abocant el govern català a finançar-se de manera principal a partir d'uns impostos de caràcter regressiu: així, els recursos assignats per mitjà dels impostos indirectes continua "vestint" una transferència de la recaptació central, mentre que en termes de capacitat normativa s'està encara molt lluny de la que gaudeixen els territoris forals.

2.- No considerem provat que del nou model de finançament en resulti un augment significatiu dels recursos de què disposarà la Generalitat de Catalunya en els propers anys. Així, es poden qualificar de dubtoses les simulacions de creixement dels ingressos que aquest nou model es diu que suposarà, presentades per la Conselleria d'Economia i Finances com el resultat d'una millora substancial del model pretesament "pactat" amb el govern del Pp: els 771.000 milions de pessetes addicionals que haurien de generar-se en els propers cinc anys (2002-2006), a més de representar tant sols el 50% del dèficit fiscal d'un sol any (1998),

- respondrien al creixement vegetatiu de la nostra producció, més que no pas a un salt qualitatiu del volum de recursos i de la capacitat normativa dels impostos cedits;
- preveuen uns escenaris excessivament optimistes (augment del PIB català entre el 3% i el 3'5% anuals en termes reals) i no tenen en compte unes condicions incontrolables des de Catalunya (suposen, per exemple, que no s'alteraran els tipus impositius, quan el govern del Pp ha decretat ja una altra reducció de l'IRPF en el 2003, o bé que no s'eliminaran alguns dels impostos cedits, com sembla que s'albira amb l'impost del patrimoni a nivell espanyol i l'impost de matriculacions a nivell europeu).

3.- Tot i que el nou model de finançament no garanteix, com ja ha estat dit, més recursos per a la Generalitat de Catalunya, una vegada més el govern català ha assumit, sense una dotació suficient de recursos, la gestió d'una despesa com la sanitària dins del seu model de finançament (quan es tracta d'un tipus de despesa que acostuma a créixer entre un 5 i un 10% anual: l'any 2002, per exemple, el CatSalut estima que haurà crescut en quasi un 11%!!). Aquest fet, per tant, obligarà la sanitat pública catalana a fer un esforç creixent de contenció de costos, que pot tenir

efectes molt negatius sobre la prestació sanitària real, fins al punt d'arribar a afectar a mig termini la qualitat de la mateixa.

Al mateix temps, el Govern central amenaça des de Madrid amb l'elaboració de lleis de coordinació sanitària autonòmica que poden restringir les competències en sanitat de la Generalitat de Catalunya, amb l'excusa de coordinar unes competències que recentment s'han transferit a totes les comunitats autònomes (tot plegat amb l'excusa i en el nom de l'equitat territorial). I atès que el nou sistema de finançament no recull cap mena d'incentiu a l'eficiència i la innovació, que en els últims anys han fet d'alguns camps de la sanitat catalana una referència més enllà de les fronteres de l'Estat espanyol (el "Catalan model"), aquest fet pot tenir efectes negatius a mig termini que ens allunyin dels estàndards sanitaris europeus.

Creiem, per tant, que no és racional ni eficient generalitzar la transferència total de l'Insalud a totes les comunitats autònomes de manera idèntica i amb un mateix sistema de finançament: un cop més, s'ha imposat la restricció inicial de satisfer interessos prou diferents i allunyats d'una veritable vocació autonomista (en tant que autonomia i responsabilitat fiscal que es desitja assumir). Així, en pot aparèixer el que s'anomena "mans lliures" a les polítiques regionals del benestar, quan en aquest sentit la legalitat de l'acord és dubtosa (per tal com es tracta d'una prestació encara en mans de la Seguretat Social i, per tant, reservada a l'Estat).

4.- D'altra banda, i atesa l'especificitat nacional de l'estructura empresarial del nostre país, l'absència de l'impost de societats en la cistella d'impostos dels quals es participa és d'una extrema gravetat, atès que aquest impost permetria d'adoptar polítiques favorables en favor de la nostra economia productiva (que cada cop seran més necessàries per a competir amb èxit en la nova UE ampliada). Així, la seva exclusió del nou model de finançament no té cap justificació de caràcter tècnic, sinó únicament polític: el model de finançament aprovat havia de ser forçosament vàlid per a totes les C.A. (el conegut "café para todos"), però el fet que a Madrid es recapti un percentatge estatal d'aquest impost molt superior al seu PIB o a la seva població (el conegut "efecte seu") feia impossible la seva extensió a la resta d'autonomies del règim comú. Dins de l'Estat espanyol, però, aquest és un impost concertat amb el País Basc i Navarra, i a altres països occidentals, com ara Alemanya, Suïssa o Canadà, no existeixen aquests "problemes tècnics" per a ser cedits i administrats satisfactòriament a nivell subestatal.

Tanmateix, cal fer constar que és fonamental per a la nostra economia de disposar d'aquest tribut, sobretot en el context de la UE ampliada: a diferència de l'IVA i dels impostos especials (que estan molt harmonitzats a nivell europeu) i de l'IRPF (sobre el qual sembla que s'aniran aplicant les rebaixes d'impostos en els propers anys a la UE), l'impost de societats està poc harmonitzat i permetria de dur a terme una política pròpia i específica al servei dels interessos de la nostra estructura productiva (i que tant bons resultats ha donat a alguns països europeus, com ara Irlanda: en fixar aquest país el tipus impositiu de l'impost en un 15% ha anat captant una bona part de la inversió nord-americana en noves tecnologies destinada a Europa, fins al punt que l'any 2001 el PIB per habitant irlandès era del 131% de la mitjana europea, quan a l'any 1986 era semblant al nostre; per cert, l'any 2001 el PIB català era del 103% de la mitjana europea).

En darrer terme, cal esmentar que les petites i mitjanes empreses catalanes suporten un nivell d'imposició efectiu més elevat en l'impost de societats que les empreses grans. Segons que argumenta Nicodème en un document de treball de la Comissió Europea (2002), existeixen diferències prou significatives en el nivell de tributació efectiva de les empreses dins de la Unió Europea, essent-ne les variables explicatives de la mateixa tant la dimensió empresarial com el sector d'activitat, fins al punt d'arribar a parlar de "discriminació fiscal". Així, si bé la dimensió no influeix decisivament en el benefici empresarial abans d'impostos (mesurat com a percentatge de les vendes), les grans empreses aconsegueixen de pagar un percentatge significativament menor en concepte d'impost sobre els beneficis. L'autor suggereix que les grans empreses tenen més èxit a l'hora d'esquivar i d'eludir una part dels seus impostos sobre beneficis, possiblement gràcies al que s'anomena textualment en el document com un procés de "planificació i enginyeria fiscal": a l'hora d'obtenir deduccions i desgravacions en l'impost de societats, aquestes acostumen a dissenyar-se i a legislar-se des del sector públic "a mida o en funció" dels interessos de les grans corporacions, més que no pas de les petites o mitjanes empreses.

Per tant, doncs, de la mateixa manera que Trigo (1992) afirmava que la nefasta política econòmica Solchaga per a tot l'Estat espanyol (tipus d'interès elevats i pesseta artificialment sobrevalorada) perjudicava especialment l'economia catalana (en haver-hi més petita i mitjana empresa industrial i exportadora); i de la mateixa manera que Costa i Tremosa (2003) han argumentat que la beneficiosa política monetària europea per a tot l'Estat espanyol (baixos tipus d'interès orientats a l'economia productiva) ha afavorit especialment Catalunya, es pot concloure el següent: en haver-hi al nostre país una molt major densitat de petites i mitjanes empreses manufactureres, en relació a la gran empresa industrial i de serveis espanyola, l'actual marc normatiu de l'encara totalment centralitzat impost de societats perjudica especialment el teixit productiu català.

5.- Pel que fa a la capacitat normativa dels impostos cedits, aquesta és mínima en el cas de l'IRPF (fins al punt que, com s'ha observat recentment a Catalunya, si es rebaixen les deduccions de les hipoteques en l'IRPF cal pujar el tipus que grava l'impost de transmissions patrimonials) o inexistent en el cas de l'IVA (per la seva harmonització a escala europea abans esmentada) i de l'impost de societats. En aquest darrer impost, i amb l'actual model de finançament autonòmic, el Govern català no podrà articular cap mena de mesures d'estímul fiscal a les petites i mitjanes empreses catalanes.

La Generalitat, en canvi, disposa de capacitat normativa en els tributs cedits, com ara l'impost de patrimoni i l'impost de successions i donacions, però no pot permetre's el luxe de rebaixar-ne els tipus o d'eliminar-los (cosa que, certament, agrairien les capes mitjanes del país, per a les quals aquests impostos són especialment discriminatoris), per tal com el nostre govern té molt poc marge de maniobra pressupostària (en el sentit de que una gran part de la seva despesa està condicionada d'entrada per llei: la sanitat i l'ensenyament, per exemple, l'any 2002 s'emportaven el 68% del pressupost total del govern català).

6.- Amb aquest model de finançament autonòmic Catalunya segueix i seguirà essent la primera comunitat autònoma espanyola, en tant que contribuent neta a l'Estat (en contraposar el que Catalunya aporta a l'Estat i el que aquest hi gasta i hi inverteix). Així, recentment Alcaide i Alcaide (2002) per a l'any 2001 han estimat una contribució catalana de 1'8 bilions de pessetes, xifra equivalent a un 9% del PIB català d'aquell any, percentatge d'aportació rècord si es té en compte que en els darrers anys el dèficit fiscal català amb l'Estat espanyol ha oscil·lat entre el 5% i el 8% del PIB (López i Martínez, 2000). Cal recordar, tanmateix, que el Govern del Pp pretén "tancar" amb aquest nou sistema de finançament el model autonòmic espanyol.

A nivell internacional, caldria tenir present una sentència recent del tribunal constitucional alemany (1999), que esmenta els dos principis que han de regir tot procés d'esforç fiscal interterritorial:

- el land que faci aportacions a l'Estat central alemany per sobre de la mitjana no en pot rebre recursos per sota de la mitjana;
- un land amb dèficit fiscal no pot perdre posicions relatives de renda disponible i de riquesa (com està passant, a hores d'ara, a Catalunya: FUNCAS, 2000): en aquest cas, haurien de cessar les aportacions del land en qüestió, per tal de no malmetre la seva capacitat de creació i de generació de producció, renda i riquesa.

7.- El nou model de finançament autonòmic espanyol, a més a més, permet la manipulació de la despesa social per part dels governs autonòmics amb finalitats electoralistes (com s'ha vist recentment, quan algunes autonomies han decidit de completar les pensions no contributives pocs mesos abans de les eleccions). Així, es pot arribar a generar situacions absurdes i incomprensibles com ara la següent: els ciutadans d'algunes comunitats que són contribuents nets a la caixa única (com ara Catalunya) podran arribar a veure com les seves transferències a altres regions d'Espanya s'utilitzen per a pujar les prestacions socials fins a nivells superiors als seus propis. Així, mentre els ciutadans siguin susceptibles de ser manipulats per la despesa social, el sistema introdueix incentius per a que els governs autonòmics competeixin en augmentar la despesa "que es veu", cosa que

suposarà un incentiu pervers per a la gestió pública.

En aquest sentit, cal tenir present que és tot un reconeixement de l'autonomia política, i del principi de subsidiarietat, que el sistema de divisió de competències assegurí que algunes partides de la despesa social es determinin a nivell de les comunitats autònomes (com recentment ha establert el tribunal constitucional espanyol). Però el cas tot just ara esmentat posa de manifest les enormes mancances de l'actual model de finançament de les autonomies. Així, per a que la descentralització de la despesa social sigui una opció raonable econòmicament i viable políticament, cal que s'acomplexin les dues condicions següents:

- que la variació discrecional a l'alça (o a la baixa) d'algunes despeses socials es financin amb recursos impositius propis a nivell autonòmic; és a dir, que els polítics autonòmics que decideixen l'augment de la despesa estiguin obligats a generar els recursos necessaris a partir de l'augment d'impostos a aquest nivell de govern;
- que es deslliguin les despeses socials que decideixen i financen les comunitats autònomes dels diners que procedeixen de la caixa única (és a dir, de l'Administració central); aquests fons, expressió de solidaritat entre territoris, han d'estar clarament especificats per a utilitzacions específiques; en aquest sentit, ja siguin inversions en infraestructures o subsidis d'atur, cal que també es tinguin en compte les diferències en el cost de la vida entre les diferents comunitats autònomes (no pas poc substancials, per cert, en el cas espanyol).

8.- L'actual model de finançament autonòmic, en darrer terme, segueix vulnerant el vigent Estatut de Catalunya, el qual estableix en el seu article 45 que el finançament adequat per a Catalunya ha de provenir d'una mitjana entre el pes demogràfic català (16% de la població espanyola, per exemple, l'any 1998) i l'esforç fiscal català (22% dels impostos espanyols, per exemple, l'any 1998). En aquest sentit, en els darrers anys a Catalunya tant la inversió pública estatal (Trigo et al., 1996) com la despesa pública estatal (Castells et al., 2000) ha estat sistemàticament inferior al percentatge de la població (no arribant, en alguns exercicis, ni tant sols als dos dígits). Parlar de reforma de l'Estatut actual, per tant, a la vista de com ha estat gestionat i aplicat en aquests darrers vint-i-dos anys, sembla del tot paradoxal, atesa la gasiveria sistemàtica practicada pels governs centrals tant del Psoe com del Pp i de la gestió resignada del govern de CiU.

Catalunya, per tant, no té motius de satisfacció amb el nou sistema de finançament autonòmic, atès que és del tot insuficient per tal d'atendre les diverses i creixents necessitats materials del nostre país en els propers anys (tant en capital físic com de capital tecnològic i humà). Les mancances principals, per tant, del nostre model de finançament no rauen en el vessant de com es financien els ingressos, sinó que se situen especialment en el vessant de la despesa i de la inversió públiques. Així, el creixement econòmic que Catalunya "està deixant de tenir" (és a dir, el que es podria créixer econòmicament si es disposés de sobirania fiscal real) és cada vegada més gran: segons unes simulacions de creixement de l'economia catalana davant de diversos escenaris de reducció del dèficit fiscal català per al període 1995-1998 (Ros, Tremosa i Pons, 2003), el PIB català per habitant seria avui dels més elevats de la UE, fet del qual se'n beneficiaria també, per efecte d'arrossegament, tota la resta de l'Estat espanyol.

9.- L'aspecte primordial que cal analitzar del nou model de finançament autonòmic és si aquest contribueix a reduir el dèficit fiscal de Catalunya amb l'Estat espanyol. I la resposta a aquesta qüestió, malauradament, sembla bastant clara: no hi contribueix ni hi contribuirà. Així, el darrer any per al qual es disposa d'informació del govern de la Generalitat de Catalunya, pel que fa al dèficit fiscal esmentat, és l'any 1998, any per al qual López-Casasnovas i Martínez (2000) el varen estimar en 1'5 bilions de pessetes, un 8% del PIB de Catalunya d'aquell any (caldria, d'altra banda, que la Conselleria d'Economia i Finances actualitzés anualment aquesta sèrie de dèficit fiscal, tasca que s'hauria de fer "d'ofici").

Aquest dèficit fiscal prové d'una diferència en termes dels ingressos públics i de la despesa i la inversió públiques fetes a Catalunya, que per a l'any 1998 es pot xifrar en les quantitats següents (Ros, Tremosa i Pons, 2002): l'any 1998 el sector públic a Catalunya va recaptar 6 bilions de pessetes i va gastar-hi tan sols 4'5. Segons els autors esmentats,

- pel que fa als ingressos públics, a l'any 1998 el 81% dels impostos encara van ser recaptats pel sector públic central: 3'2 bilions l'Estat i 1'8 bilions la Seguretat Social (53% i 32% del total respectivament), enfront dels 0'55 bilions recaptats per la Generalitat i dels 0'45 bilions pel sector públic local (8% i 7% del total respectivament); en termes de pressió tributària (impostos/PIB) això va suposar l'any 1998 un 38%, essent la mitjana de la UE d'aquell any d'un 43%;
- pel que fa a la despesa pública, l'Estat va gastar a Catalunya 0'5 bilions i la Seguretat Social 1'7 bilions (11% i 37% del total respectivament), mentre que la Generalitat va gastar-ne 1'5 i el sector públic local 0'8 (34% i 18% del total respectivament); en termes de pressió fiscal (despesa pública/PIB) això va suposar l'any 1998 un 28%, essent la mitjana de la UE d'aquell any d'un 48%

10.- Es pot concloure, per tant, que el principal problema que segueix patint l'economia catalana (la sistemàtica i recurrent diferència entre el que anualment es detreu a la nostra economia per impostos i el que s'hi injecta en forma de despesa i d'inversió públiques) no és una qüestió de com es finança, en els seus nivells actuals, la Generalitat de Catalunya: és principalment una qüestió de qui decideix el que es gasta i el que s'inverteix a Catalunya amb els impostos dels catalans .

Bibliografia

- Alcaide J. i Alcaide, P. (2002): Balance económico regional (1995-2001), FUNCAS, Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social, Madrid.
- Castells, A.; Barberán, R.; Bosch, N.; Espasa, M.; Rodrigo, F. i 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. Ariel i Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.
- Costa, J. i Tremosa, R. (2003): "Spanish regions and the macroeconomic benefits of the European Monetary Union (EMU)". Article acceptat a la revista Regional Studies (aparició prevista abril 2003). Una versió del mateix és disponible a FEDEA, Estudios de Economía Española, EEE, 89/2001.
- Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social, FUNCAS (2001): Informe del año 2000 (Producte Interior Brut i Renda Disponible per Comunitats Autònomes).
- López-Casasnovas, G. i Martínez, E. (2000): La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central (1995-1998). Col·lecció Institut d'Estudis Econòmics (número 27), Generalitat de Catalunya.
- Nicodème, G. (2002): "Sector and size effects on effective corporate taxation", Directorate G. for Economic and Financial Affairs, European Commission.
- Ros, J.; Tremosa, R. i Pons, J. (2002): El Sector Públic a Catalunya (1985-1998) Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya.
- Ros, J.; Tremosa, R. i Pons, J. (2003): "Capital públic i dèficit fiscal: l'impacte sobre l'economia catalana", publicació prevista per a l'any 2003 a la Revista Nota d'Economia de la Generalitat de Catalunya.
- Trigo, J.; Cañadas, A.; Pizarro, M. i Torras, J. (1996): "Inversió pública i creixement econòmic". Capítol del llibre Inversió pública i dèficit. Societat d'Estudis Econòmics i Edicions Gestió 2000.
- Trigo, J. (1992): "El marc monetari", Quaderns de Competitivitat, número 2, Conselleria d'Indústria, Generalitat de Catalunya.