



**Policy Papers Collection
2023 – 3**

**LA SEQUERA DEL FINANÇAMENT AUTONÒMIC I LA ÚNICA PROPOSTA
POSSIBLE PER INTENTAR EL REENCAIX**

**Guillem López i Casasnovas
CRES - UPF**

The Policy Papers Collection includes a range of articles on Economics and Public Policy carried out and selected by researchers from the Centre for Research in Health and Economics of the Pompeu Fabra University (CRES-UPF).

"This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0 International, which permits unrestricted use, distribution and reproduction in any medium provided that the original work is properly attributed"



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Barcelona, Marzo 2023

La sequera del finançament autonòmic i la única proposta possible per intentar el reencaix

Guillem Lopez i Casasnovas UPF¹

UPF - Catedrático de Hacienda Pública

Els qui ens dediquem a l'estudi podem observar fàcilment tendències, corrents d'idees més o menys subterranis que flueixen d'una manera o altra cap a la política. Alguns corrents alimenten posicionaments previs que es volen consolidar, embassar, mentre altres corrents en conformen de nous. A l'economia política, els brolladors de les suposades evidències empíriques abunden, i vesteixen finalment cabdals de prejudicis polítics. Al finançament autonòmic, aquests corrents són especialment fluids. Amb les actualitzacions de dades es renoven en una pluja que, ben ensolcada, mai no té sequera. La font FEDEA, ben estimulada pel seu finançament, n'és un exemple. Es contraposa a la que en el seu dia era l'Institut d'Estudis Autonòmics -avui d'Autogovern- i la Universitat de Barcelona sota la direcció de Trias Fargas -a *modus* de Guadiana-, d'Alexandre Pedrós, i d'Antoni Castells després. Constato que de la part catalana ja quasi no en raja, de idees, i que de la part central n'emana en abundància, prou finançada. I aquesta pluja fina guanya la partida avui en l'anàlisi per a la reforma del finançament autonòmic, tan valorades en el passat del nostre català partit socialista. Basta mirar les publicacions i els grups de treball per validar la meva constatació.

La gestió estatal dels aqüífers i la prevalença de les lleres centrals permet als elegits fer i desfer. Així s'imposa ja avui l'equívoc de que Espanya és 'un país dels més descentralitzats del món' (ho serà en despesa, si és el cas, però no en autonomia tributària i responsabilitat fiscal), des d'una Constitució reconeguda internacionalment com unitària més que no pas 'federal' a falta de sobirania compartida, i amb un sistema de finançament basat en un pare patró que estima les necessitats fiscals dels seus dependents i transfereix amb discrecionalitat (sistema reconegut unànimement com un gran 'Frankenstein'). Tot això en absència de mecanismes de protecció enfront de deslleialtats institucionals vàries: ni el Senat, ni el Consell de Política Fiscal i Financera, ni l'empara del Tribunal Constitucional.

¹ Es corresponen a texts previs de l'autor a El Nacional - On Economia d'abril, i de la premsa escrita de El Periódico de maig del 2023

La situació de partida i la deriva

Fetes les lamentacions, convé reconèixer que el poder d'uns és també l'abandonament dels altres. El cansament d'estar aquí i allà -i la constatació de que tot 'anava al mar'- ha deixat l'aportació catalana eixuta. I corren ja, sense resposta, els tòpics falsos. Per exemple -i aquí podria fer citacions a gust i gana- el supòsit de que l'harmonització fiscal és el valor de l'equitat, i que la demanda de més responsabilitat fiscal expressa egoisme. S'obvia així el valor de prendre riscos sobre el propi destí en costos i beneficis, i que tots podem acabar essent, per la via de la igualació, igual de pobres i ximplés. També el fet d'assumir la premissa de que sempre més despesa pública vol dir més redistribució, per 'solidaritat' -això sí!- sense importar a qui, en què i com es gasta. O entronitzar les transferències d'anivellament autonòmic per la convergència de rendes, i negligir la política regional, en un context conegut en el qual les desigualtats internes de les regions són nou vegades més importants que les externes.

Fora d'aquest clúster de visió prevalent, a casa nostra, el terreny de l'estudi del finançament autonòmic és erm. En part per no haver llaurat ni fertilitzat, i haver abandonat el seu conreu. També per sobreexplotació: s'havia volgut nodrir de fruits, d'idees, a tot l'Estat, però aquest les ha deixat podrir. Vivim avui en un context poc fèrtil en què els suposats arguments d'eficiència ('sense diferències' s'equipara a 'sense distorsions') s'imposen als de 'respecte a les minories' (com si aquestes no fossin importants per la cohesió social). Com a resultat, sembla que són els governs, pel seu interès, i no els sentiments de la gent, els que exigeixen respecte per la cultura, l'autogovern o el dret a decidir. Des de la mala premsa de la política -de tots els altres governs menys del propi- es desqualifica el principi democràtic: les preferències de la gent són les que fan governs, i no a l'inrevés. I s'ignora que subjugant un govern per un altre se sacrifica, per la majoria de l'altre, la majoria del que se sent diferent. Les enquestes així ho indiquen: la capacitat d'autogovern a la que aspira la ciutadania, l'enyorança de les diputacions provincials enfront de les capitalitats autonòmiques, o els estudis observacionals de comportament (què es llegeix, quins mitjans s'escolten, quin lleure es valora), a més del sentit del vot en una reiterada successió de majories sobiranistes que continua present. En aquest sentit, el no reconeixement de la diversitat en el finançament autonòmic és, possiblement, ja avui el menor dels símptomes del que estic exposant, però l'enquistament en què vivim hauria d'ocupar a qui diu que es preocupa per la cohesió social.

La decisió del retorn al finançament autonòmic

No em toca a mi decidir la via de la recuperació del finançament autonòmic i del pacte fiscal. Però sí que em permeto suggerir que, si aquesta és l'opció, només contemplo una alternativa. Al meu entendre, la que crec avui constitueix l'única via de reforma del finançament autonòmic possible i potser acceptable per a Catalunya, si es vol encaixar part del puzzle de les CC.AA. que, com la nostra, actualment qüestionen l'estat de les autonomies. De moment, com s'ha comentat, el sistema vigent es basa en un constitucionalisme unitari que (i) fiscalment estima les necessitats de despesa de les Comunitats (a través de paràmetres amb variables més o menys definides, ponderades i modulades amb fons i subfons *ad hoc*), (ii) amb la decisió dominant de l'Estat (domini del Consell de Política Fiscal i Financera, on compta amb majoria absoluta), (iii) reflectida en transferències (revestides més o menys de participació en una cistella d'impostos), (iv) amb discrecionalitat en les revisions, que allunyen el sistema del que es podria considerar un pacte (federalisme, *foedus*, pacte), i (v) des del supòsit que la sobirania fiscal és única i no compartida ('no hi ha catalans, sinó espanyols que viuen a Catalunya').

Per tot això mantinc una posició contrària a l'afirmació que Espanya s'ha situat entre els països més descentralitzats de l'OCDE (certament, com deia, no en termes d'ingressos ni de responsabilitat fiscal!), sense figures tributàries que transparentin l'autonomia tributària. Em pronuncio contra l'anivellament total, per entendre que desvirtua la responsabilitat fiscal exigible d'un model que aspiri a ser de tall federal; sense solució davant la complexitat que produeix la via d'estimació objectiva de "necessitats fiscals de despesa". I advoco per l'eliminació explícita de la clàusula de status quo, és a dir, que ningú no perdi finançament ni en termes absoluts ni relatius (!), per reclamar una vegada per totes l'avaluació dels efectes de l'anivellament 'solidari' sobre les bases de la desigualtat personal i no només de la territorial.

La proposta que crec més adequada consisteix en afegir a la via actual de finançament, que continuaria basada en l'estimació de les necessitats fiscals, un pacte fiscal per a aquelles CC.AA. que ho desitgessin. Aquest partiria de la capacitat tributària de les Comunitats per assolir, a partir d'aquesta, un nivell d'anivellament predeterminat: un marge de més/menys respecte de valors mitjans. L'esquema proposat es basaria en el següent iter: (i) es computarien les capacitats tributàries de cada Comunitat, com ara ja es fa, encara que sense majors ajustos; (ii) es comprovarien les diferències d'aquelles respecte de la mitjana de recursos normatius (per càpita, en termes reals de capacitat de compra, del que adquireix un euro de subvenció als territoris); (iii) es determinaria una regla de diferències màximes acceptables en els recursos finals per càpita respectuosa amb la regla de l'ordinalitat; (iv) s'establiria l'anivellament

horitzontal des de les CC.AA., segons una regla acordada (del tipus cessió de la progressivitat fiscal continguda a l'IRPF de les Comunitats, com a diferència entre el pes relatiu del PIB de cada Comunitat i la seva recaptació normativa a l'impost sobre la renda), (vi) a aquesta s'afegiria l'anivellament vertical que l'Administració General de l'Estat discrecionalment desitgés exercir a partir dels seus propis recursos (indicadors aquí de necessitat relativa i de l'objectiu global d'anivellament que es predeterminés).

Si s'acceptés el model de 'capacitat fiscal' com a opció per a les Comunitats que no vulguin mantenir-se a la via de la 'necessitat fiscal', es transparentaria un risc financer més gran respecte del model més garantista basat en necessitats, a canvi de més autonomia i responsabilitat fiscal. I suposaria una aproximació al concert foral -a reconduir també en la línia anterior-.

Per tant, es tractaria d'una opció oberta de dues vies per al període quinquennal de referència, sense compensacions exigibles després d'elecció d'una o altra mentre es mantingui a l'interí. Amb el còmput de la capacitat fiscal (ja sigui via cent per cent d'IRPF o mitjançant una cistella que combini més IRPF i menys participació en impostos indirectes) i una contribució horitzontal d'anivellament (segons diferència, com comentem, entre la recaptació fiscal relativa de cada Comunitat a l'IRPF i la seva renda real relativa, d'acord amb recaptacions normatives i acords legals a IRPF). Amb això es cediria la progressivitat fiscal resultant de les diferències personals de renda sobre el territori -però no totalment la major capacitat fiscal-, i es faria de manera pautaada i amb actualització automàtica. Aquest anivellament cessaria quan resultés un canvi que no respectés l'ordinalitat de les capacitats fiscals inicials.

A tot això s'hi afegiria una sèrie de canvis normatius relatius als tributs cedits per aprofundir en l'autonomia tributària i en el reforçament de la capacitat fiscal de les CC.AA.

Aquesta és, al meu entendre, l'única manera possible de reconducció general del sistema de finançament autonòmic en la situació actual. I crec fermament que en algun moment tocarà afrontar-la.