

EL DEBAT A CATALUNYA

El model de finançament de la Generalitat de Catalunya: una guia per entendre què ha passat, on som i on podríem ser demà

Maite Vilalta



Imatge de l'exterior de l'Agència Tributària de Catalunya. Il·lustració: César Cromit

Fins fa relativament poc, Catalunya no havia reclamat mai el model de finançament que tenen les comunitats autònomes de règim foral. Tot i que sembla ser que, quan s'estava elaborant el text constitucional aquesta possibilitat es va posar, en algun moment damunt la taula, va ser rebutjada per diferents motius. Tampoc s'havia parlat mai, fins fa relativament poc, d'una "hisenda pròpia" per Catalunya, ni tampoc la independència havia estat una alternativa volguda per quasi la meitat de la ciutadania de Catalunya. Què pot explicar, doncs, que hagin canviat tant les coses? L'anàlisi del procés de configuració de l'actual model de finançament de la Generalitat de Catalunya, ofereix una sèrie d'elements que poden ajudar a entendre el què ha passat, i ens permet reflexionar sobre quin pot haver estat el punt de partida del conflicte, què s'ha fet bé i què s'ha fet malament. Aquest és el principal objectiu d'aquest escrit.

Reconeixement dels fets diferencials

Sembla clar que en el moment en què es va aprovar la Constitució, l'ús del terme *nacionalitat*, diferenciant-lo del de *regió*, es referia, sense dir-ho explícitament, a Catalunya i al País Basc, i potser, a molt estirar, a Galícia. Un dels fonaments del pacte constitucional consistia, precisament, en el reconeixement d'uns fets diferencials, de l'existència de dues *nacions*, a les que en aquell moment, ateses les circumstàncies, hom encara no s'atrevia a anomenar-les com a tals. I aquest va ser un dels aspectes més importants del punt de partida.

És així, com el títol vuitè de la Constitució, conté un conjunt d'articles que diferencien uns territoris, els que són reconeguts com a nacionalitats, de la resta. Les diferències no només rauen en la manera en que uns i altres esdevenen comunitats autònomes (via ràpida, via lenta), sinó també, en el tipus i volum de competències que poden assumir. I en el cas del País Basc, gràcies a una disposició addicional del text constitucional, que reconeix l'especificitat històrica del seu règim foral, la diferencia està també, en el seu model de finançament. Un model que permet al govern basc, gaudir d'una àmplia autonomia financera, és a dir, una elevada capacitat per prendre decisions sobre els seus ingressos (quants i d'on procedeixen) i la seva despesa, i que l'exclou de participar en els mecanismes de solidaritat amb la resta de comunitats autònomes que han acabat configurant l'estat descentralitzat que tenim actualment.

Des de Catalunya, si més no per un ampli ventall dels partits que aleshores representaven el catalanisme polític, es va entendre que el text constitucional era prou ampli i prou interpretable, com perquè el seu posterior desplegament, li permetés assolir un veritable autogovern, emmirallant-se amb el que tenen els estats de països federals com Alemanya, Canadà, Estats Units o Suïssa. Hi havia un ampli consens en treballar per aconseguir un autogovern fort que passava per assumir, per una banda, quantes més competències millor (sanitat, educació, serveis socials, infraestructures, justícia,...), i per altra banda, per disposar d'un bon model de finançament que permetés a la Generalitat tenir recursos suficients per poder dissenyar les seves pròpies polítiques, tant per la banda de la despesa (autonomia per decidir què es vol fer), com per la banda de l'ingrés (autonomia per decidir sobre els tributs que paguen els ciutadans de Catalunya). I el pacte constitucional va consistir en que això es faria sense desentendre'ns de la resta de l'Estat. Catalunya es comprometia, d'aquesta manera, a participar activament en el disseny d'un Estat democràtic, descentralitzat i modern, a canvi d'acabar sent reconeguda com nació dins l'estat espanyol i, per tant, a canvi d'acabar disposant de mecanismes que li permetessin gaudir d'un autogovern real i fort. I això és el que, segurament, van creure una àmplia majoria de catalans, disposats a fer possible aquest pacte, i a treballar per aconseguir un veritable autogovern per Catalunya dins d'un Estat democràtic, capaç d'abandonar les pulsions centralistes i dictatorials. No cal dir que el model de finançament constituïa una peça clau de l'engranatge d'aquest Estat i, per tant, d'aquest pacte. En aquest terreny, en el del finançament, el pacte constitucional es basava en la configuració d'un model que fes compatible l'autonomia tributària del govern de la Generalitat, amb el compliment d'un principi d'equitat amb la resta de territoris de l'Estat.

Catalunya aspirava a un model de finançament basat en una àmplia capacitat per decidir sobre els seus tributs i, alhora, participar a la solidaritat amb la resta de territoris de l'estat a través d'un mecanisme clar i transparent d'anivellament similar al que tenen els països federals. Aquesta concepció ha xocat frontalment amb la que hi ha a la resta de l'estat

Els anys 80 van ser, en aquest sentit, molt importants. En aquell mateix moment, ja es va comprovar que la Constitució s'estava interpretant d'una determinada manera i no era, precisament, la que s'esperava des de Catalunya. Ben aviat ja es va anar diluint el fet diferenciador abans esmentat, cosa que es va acabar de rematar durant els anys 90, amb la definitiva consolidació de l'anomenat "cafè per tothom", que va donar lloc al que ha acabat sent avui l'estat espanyol: un estat descentralitzat de clara concepció i funcionament unitari. Es podria dir que l'únic element clarament diferenciador que s'ha mantingut, ha estat i és, el model de finançament de les comunitats forals del País Basc i Navarra. Catalunya, en canvi, ha quedat integrada dins del grup de les anomenades comunitats de règim comú. Comparteix amb elles un model de distribució competencial i de finançament que, si bé ha anat evolucionant al llarg dels anys cap a un model que permet una certa autonomia tributària als governs autonòmics, encara es basa i té com a objectiu principal, aconseguir un repartiment igual dels recursos procedents del govern central.

Catalunya, doncs, aspirava a un model de finançament de la Generalitat basat en una àmplia capacitat per decidir sobre els tributs pagats pels seus ciutadans i, alhora participar, a través d'un mecanisme clar i transparent d'anivellament, a la solidaritat amb la resta de territoris de l'estat, similar al que tenen els països federals. Aquesta concepció ha xocat frontalment, tal com s'ha demostrat, amb la que es prefereix a la resta de l'estat. Només ens cal fer un breu repàs del que ha passat en els darrers 20 anys.

Evolució històrica

El mes de juliol del 2001 s'acordava en el sí del Consell de Política Fiscal i Financera un acord de finançament pel conjunt de les quinze comunitats autònomes de règim comú. Catalunya, tal com havia fet sempre en els anteriors acords quinquennals en matèria de finançament autonòmic, hi va votar a favor. De fet, sempre havia jugat un paper molt actiu en la configuració del model que s'anava dissenyant a través dels diferents acords quinquennals (1987, 1992, 1996). No només hi havia anat votant a favor, si no que les propostes, s'havien dissenyat i, en algun cas, acordat prèviament amb Catalunya (per exemple, a l'hotel Majestic de Barcelona, tardor del 1996). En l'acord del 2001, a diferència dels anteriors, es va decidir no fer cap més revisió quinquennal del model. Es va considerar que ja era el definitiu i que no calia, ni tan sols, revisar-lo mai més. Es donava per tancat el model. Així doncs, es podria afirmar que l'entesa, a llarg dels anys 80 i 90, entre els governs de Felipe González (acords de 1987 i 1992) i de José Maria Aznar (acords 1996 i 2001) amb el govern de la Generalitat de Catalunya, presidit al llarg de tot aquell període

per Jordi Pujol, havia facilitat la configuració del model de finançament autonòmic i, per tant, del model de finançament de la Generalitat. Es donava per definitiu, era el punt d'arribada.

Malgrat això, tot i que s'havia tancat el model, els esdeveniments que es van produir a Catalunya a partir de les eleccions al Parlament el novembre del 2003, van desembocar en una nova negociació i aprovació d'un nou model. Els resultats obtinguts en aquelles eleccions van fer possible el primer govern d'entesa amb el PSC, ERC i ICV. Les bases de l'acord de govern entre aquestes tres formacions polítiques, van quedar explicitades en el *Pacte del Tinell*, on es comprometien a impulsar una reforma estatutària que, entre d'altres objectius, havia de permetre un canvi del model de finançament de la Generalitat. Durant els anys 2004 i 2005, es van anar elaborant els textos que, primer des de la *Comissió Assessora per a la Reforma de l'Autogovern* (en el si de l'Institut d'Estudis Autonòmics), i després en seu parlamentària, van anar configurant el redactat del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya. Concretament, a l'abril del 2005, el Govern de la Generalitat va fer pública la proposta que contindria aquest nou Estatut en matèria de finançament. El 30 de setembre d'aquell mateix any, el Parlament aprovava el nou text estatutari amb 120 vots a favor (46 del CiU, 42 del PSC, 23 d'ERC i 9 d'IC-Verds) i 15 en contra (del PP). A partir d'aleshores, es va iniciar el procés de tramitació a les Corts Generals amb la creació d'una *Comissió Constitucional*, on es van pactar canvis sobre el text aprovat pel Parlament català, i que alguns d'ells van afectar aspectes rellevants del model de finançament. En una estranya reunió mantinguda a la Moncloa el dia 21 de gener del 2006, l'aleshores President del Govern espanyol (J. Luís Rodríguez Zapatero) i el cap de l'oposició del Parlament de Catalunya (Artur Mas), en van pactar el text definitiu, que introduïa més canvis significatius en matèria de finançament de la Generalitat. I aquell va ser el text que es va sotmetre a votació a les Corts Generals el dia 31 de març d'aquell mateix any i, finalment, referendat pel poble de Catalunya el dia 18 de juny.

Es podria afirmar, doncs, que les veritables aspiracions de Catalunya en matèria de finançament de la Generalitat havien quedat expressades en el text aprovat pel Parlament, el setembre del 2005, i que en el procés de negociació amb el conjunt de l'Estat espanyol s'havien anat modificat. El model de finançament que va acabar essent recollit en el títol VI del text definitiu de l'Estatut vigent, tot i que en essència es podria dir que conservava els principis bàsics del text inicial, en alguns aspectes havia patit canvis que suposaven una important rebaixa del grau d'autonomia tributària que es pretenia assolir per la Generalitat. Tot i així, s'havia arribat a un pacte polític, les regles del joc eren aquestes i Catalunya les havia acceptat.

Nou Estatut

A partir de l'entrada en vigor del nou text estatutari (agost del 2006), van començar les negociacions sobre la definició i posada en marxa del nou model de finançament. Van ser unes negociacions estrictament bilaterals entre el govern central i el govern de la Generalitat (aleshores el segon govern tripartit format per les mateixes formacions polítiques que el primer i sorgit de les eleccions de l'1 de novembre del 2006). Va ser una

negociació difícil, que es va allargar més de dos anys. Finalment, el dia 15 de juliol del 2009, se sotmetia a discussió i aprovació en el si del Consell de Política Fiscal i Financera, un model acordat prèvia i bilateralment entre el govern central i el de la Generalitat de Catalunya. Va ser aprovat amb el vot favorable de la resta de comunitats autònomes, excepte 6, que es van abstenir (Galícia, La Rioja, Múrcia, València, Madrid i Castella Lleó). D'aquesta manera es generalitzava, una vegada més, un model sorgit de la proposta feta des de Catalunya i, en aquest cas, a partir dels principis continguts en el nou text estatutari català. L'acord va suposar una millora important respecte els anteriors models. Va ser un acord de clara inspiració federal, atès que l'objectiu era avançar en el reforçament de l'autonomia tributària de la Generalitat i fer-la compatible amb un principi d'igualtat. Entre d'altres coses, es va acordar una aportació addicional d'11.176 milions d'euros al conjunt del sistema, dels quals més de 3.000 van ser per Catalunya; es va ampliar, considerablement, la cistella tributària en mans dels governs autonòmics, de manera que avui, quasi el 88% dels ingressos del model, procedeixen de figures tributàries; es va introduir un veritable mecanisme d'anivellament dels recursos, l'anomenat "fons de garantia dels serveis públics fonamentals", la pauta redistributiva del qual queda però, malauradament, alterada per uns altres fons que també es van incloure en el model.

Si bé el disseny del model acordat el 2009 va suposar, doncs, un pas important en la bona direcció, encara ens queda molt per fer per aproximar-nos als models que tenen els països federals de referència. El marge per seguir avançant és ample. Encara ens en separen aspectes molt importants per poder afirmar que el nostre és un model similar al que tenen, per exemple, les províncies del Canadà, els cantons suïssos, els estats d'EUA o els Länder alemanys. Si bé sobre el paper l'acord del 2009, ens hi apropava, la posterior aplicació i funcionament del model, no ha estat del tot l'esperada. Alguns dels aspectes del model no han estat aplicats, exactament, tal com van ser pactats (el fons de competitivitat, la no revisió dels aspectes estructurals del model, l'incompliment de la disposició addicional tercera de l'Estatut, etc.). D'això se'n diu deslleialtat institucional, una deslleialtat que no ha fet més que enrarir l'ambient i propiciar el que el President Montilla ja va advertir i va qualificar de desafecció.

I per acabar-ho d'adobar, cal recordar que a l'igual que Catalunya, hi va haver cinc comunitats autònomes que, durant aquell període, també van reformar els seus respectius Estatuts d'Autonomia (Andalusia, Aragó, Balears, Castella Lleó i València), el contingut dels quals és, pel que fa al model de finançament, molt similar i en alguns casos idèntic, al que conté l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Doncs bé, mentre que cap d'aquests nous Estatuts van ser recorreguts al Tribunal Constitucional, el de Catalunya va ser sotmès a varis recursos davant d'aquest Tribunal, que va emetre la seva Sentència el juny del 2010. En aquella Sentència, el Tribunal es va pronunciar sobre alguns preceptes del seu Títol VI, declarant inconstitucionals aspectes que ja havien quedat incorporats en el disseny de l'acord de finançament del 2009, per exemple, en el disseny del mecanisme d'anivellament (article 206.3 de l'Estatut), o fent una declaració interpretativa d'altres preceptes, com per exemple, la composició de la cistella tributària (disposicions 8, 9 i 10 de l'Estatut), i convertint en no obligatoris els postulats d'alguns articles o disposicions com l'addicional tercera (on es determinen alguns aspectes de les inversions que fa el govern central a Catalunya).

L'aposta pel pacte fiscal

Aquella Sentència del Tribunal Constitucional va fer que, entre d'altres coses, el model de finançament de la Generalitat tornés a protagonitzar el debat polític. El desembre del 2010, la formació política de Convergència i Unió guanyava les eleccions al Parlament de Catalunya amb un programa electoral on una de les seves principals propostes, era la defensa d'un nou "pacte fiscal" donant, per tant, per amortitzat el model sorgit del nou Estatut d'Autonomia, que tot just havia començat a donar els seus primers passos un any abans. Posteriorment, el juliol del 2012, el Parlament de Catalunya aprovava, amb una àmplia majoria, un document en el que instava al Govern de la Generalitat a iniciar un procés de negociació amb el govern espanyol, sobre un nou model de finançament basat en el *concert econòmic* del País Basc. Es pot dir que, per primera vegada, Catalunya demana un model de finançament *similar* al de les comunitats forals.

Amb aquest document a la mà, el dia 20 de setembre del 2012, el President de la Generalitat (Artur Mas), es reuneix a la Moncloa amb el President del govern central (Mariano Rajoy), per demanar aquest nou "pacte fiscal". La seva negativa condueix a la convocatòria d'unes noves eleccions al Parlament el dia 25 de novembre d'aquell mateix any. Tot i que va perdre suports, Convergència i Unió, que havia anat a les eleccions amb un programa electoral on ja no es parlava de "pacte fiscal", si no de construir un "Estat propi", va poder tornar a formar govern. El model de finançament havia deixat de ser, pel govern de la Generalitat i per la principal força política que li va donar suport (ERC), una peça clau de l'encaix de Catalunya amb l'Estat. L'objectiu compartit passava a ser, aleshores, la construcció d'una *hisenda pròpia*, d'una estructura fiscal que donés pas a un nou Estat independent. Aquest fet, queda encara més reforçat després de les eleccions de caràcter plebiscitari del 27 de setembre del 2015, on *Junts pel Sí* (CiU i ERC) les guanya, tot i que sense majoria absoluta, amb un programa que ja defensa clarament la independència de Catalunya. I el que va venir a continuació ja és ben sabut.

En pocs anys s'han viscut, doncs, canvis profunds en les aspiracions de Catalunya en matèria de finançament. Es podria dir que el corrent central del catalanisme polític ha passat, en pocs anys, de defensar un model de clara inspiració federal (contingut en el títol VI de l'Estatut), a la voluntat de construir una *hisenda pròpia* per un Estat independent. A dia d'avui, el model de finançament de la Generalitat de Catalunya ha deixat de ser, doncs, per una àmplia majoria de catalans, una de les peces clau de l'encaix de Catalunya a l'Estat espanyol. Sembla, de moment, haver desaparegut de l'agenda política.

El corrent central del catalanisme polític ha passat, en pocs anys, de defensar un model de clara inspiració federal a la voluntat de construir una hisenda pròpia per un Estat independent

La descripció del que ha passat en relació al model de finançament, permet veure que el

desencís amb l'estat espanyol va començar ben aviat, pocs anys després d'haver-se aprovat la Constitució del 1978. Tot i així, Catalunya es va anar comproment en el disseny d'un model de finançament autonòmic de clara inspiració federal, i n'ha tingut un paper protagonista. Les propostes han vingut sempre de Catalunya. Cada vegada que s'ha revisat el model, Catalunya ha portat la iniciativa per un canvi que fos satisfactori per Catalunya, però també generalitzable per a tota Espanya. Això és el que es va fer encara més evident en l'últim acord de finançament autonòmic aprovat el 2009, fruit del nou pacte establert amb l'estat mitjançant la reforma de l'Estatut d'Autonomia del 2006. La posterior Sentència del Tribunal Constitucional del 2010 va caure com una gerra d'aigua freda i va contribuir a obrir la porta a nous escenaris de conseqüències ben incertes.

La revisió del model de finançament: una possible sortida al conflicte català?

Si bé a dia d'avui el model de finançament no apareix com la solució al conflicte entre Catalunya i Espanya, sí que podria ser una peça a tenir en compte a l'hora de definir els punts a tractar en una possible taula de negociació amb l'estat espanyol. Les enquestes i els resultats de les darreres eleccions evidencien que hi ha una àmplia majoria de catalans, al voltant d'un 80%, descontents amb l'*status quo*, d'entre els quals, hi ha una àmplia majoria que ja te clar que la solució passa per la independència, però encara hi ha qui pensa que tot depèn de què estigui disposat l'estat espanyol oferir a Catalunya per sortir d'aquesta situació. I la revisió del model de finançament, pendent des del 2014, podria ser una bona ocasió per comprovar fins on està disposat arribar. El sistema comparat ens ofereix bons exemples de com han solucionat aquest tema, allà on hi ha territoris, dins d'un mateix estat, on la ciutadania té preferències i anhels diferents dels de la resta en matèria d'autogovern. La solució passa, primer, per reconèixer i respectar la diferència i, segon, per dissenyar mecanismes que permetin *tractar diferent als diferents*, és a dir, permetre que hi hagi models de finançament diferents, tal com passa al Quebec o a Escòcia (o sense anar més lluny al País Basc). Això passaria per l'establiment d'un pacte bilateral que permetés a Catalunya disposar, en matèria de finançament, d'un model específic dins del marc més general d'un acord singular d'integració de Catalunya a Espanya.

És evident que és difícil parlar d'aquest tema mentre hi hagi presos i exiliats. Cal resoldre aquesta qüestió. I mentrestant, caldria no deixar de participar en cap taula on es parli de finançament, defensant propostes, les que sigui, des de Catalunya. No ser-hi ens pot perjudicar en les qüestions que afecten el nostre dia a dia. No sabem, a hores d'ara, què pensen sobre aquesta matèria, les diferents forces polítiques que ens governen. Treballar per un millor finançament, no hauria de ser incompatible amb treballar també per aconseguir, per exemple, la celebració d'un referèndum no vinculant però de clar contingut i conseqüències polítiques, on els catalans poguéssim decidir, finalment, entre diferents propostes. La de la independència és la que a hores d'ara està sobre la taula, però n'hi podrien haver d'altres, i a qui li toca exposar-les és al govern central. Això és, precisament, el que va passar al Regne Unit quan es va fer el referèndum d'independència l'any 2014. Alex Salmond, aleshores primer ministre d'Escòcia, havia proposat fer un referèndum, no sobre la independència, si no sobre "autonomia plus", "sí" o "no". David Cameron,

aleshores president del Regne Unit, no ho va acceptar i, convençut que guanyaria, va dir que el referèndum es faria, però no sobre “autonomia plus”, sinó sobre la independència, “sí” o “no”. No obstant, a mesura que s’anava acostant la data, les enquestes donaven cada vegada més bon resultat al “sí” a la independència, creant una gran alarma entre els grans partits. I va ser en aquell moment, quan l’ex primer ministre del Regne Unit, Gordon Brown, escocès ell mateix, va jugar un paper molt important, aconseguint que Cameron es comprometés a que si guanyava el “no”, hi hauria una “autonomia plus” que es basava, en bona part, amb la *tax devolution*, fonamentalment, en la imposició sobre la renda. El referèndum va continuar sent sobre independència, “sí” o “no”. Va guanyar el “no”. Potser alguna cosa hi va tenir a veure incloure en la proposta del “no” una substancial millora del sistema de finançament del govern escocès.

Està clar que en el disseny de la proposta alternativa a la independència el model de finançament hi té un paper rellevant. Es tracta de veure si realment s’està disposat o no a que Catalunya tingui una fiscalitat que li permeti exercir un autogovern real, és a dir, un poder real de decisió sobre els impostos que paguen els seus ciutadans. Això no només passa pel disseny del model de finançament; també passa per assegurar que hi haurà mecanismes institucionals que faran impossible que mai més es torni a incomplir el pacte. I, possiblement, això hauria de passar per una reforma de la Constitució que establís les bases d’unes relacions fiscals intergovernamentals veritablement federals.



Maite Vilalta

Maite Vilalta i Ferrer és investigadora i professora especialitzada en federalisme fiscal i hisendes autonòmiques i locals. Exerceix de professora titular al Departament d’Economia de la Universitat de Barcelona, on també imparteix docència al Màster Interuniversitari en Gestió Pública i al Màster d’Hisenda Autònoma i Local de la UB, del qual n’és co-directora. Actualment també és Vicerectora d’Igualtat i Acció Social de la mateixa universitat. Llicenciada i doctora en Ciències Econòmiques i Empresariales, Vilalta és integrant de l’Institut d’Economia de Barcelona i ha realitzat estances a la McGill University (Mont-real). Entre els anys 2004 i 2009, va ser vicedegana de la Facultat d’Economia i Empresa de la Universitat de Barcelona. Ha ocupat el càrrec de representant de la Generalitat de Catalunya a la Comissió Mixta de Transferències Estat-Generalitat, i és coautora de les monografies *Informe sobre el finançament de les comunitats autònomes. Any 2006* (2008) i *Modelo de financiación autonómica de 2009: descripción y valoración* (2010).