

**A LA MESA DE LA COMISSIÓ D'ESTUDI D'UN NOU MODEL DE
FINANÇAMENT BASAT EN EL CONCERT ECONÒMIC**

CONCLUSIONS DE LA COMISSIÓ DEL PACTE FISCAL

Introducció

Catalunya ha encetat des de fa més d'un any un nou camí. Un camí que s'identifica plenament amb el lema que encapçalava la multitudinària manifestació de la societat civil catalana del 10 de juliol de 2010: "Som una nació, nosaltres decidim".

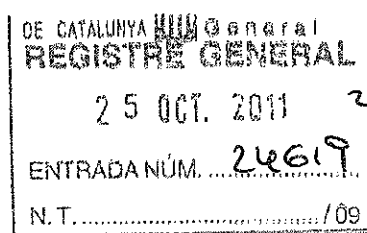
Es tracta d'un nou camí, i per tant, diferent al que ha seguit Catalunya aquests darrers 30 anys. La sentència del Tribunal Constitucional contra l'Estatut va suposar en aquest sentit un carreró sense sortida a la via seguida fins llavors, però alhora la reafirmació que Catalunya no renuncia a res.

Es tracta d'una transició catalana basada en l'exercici del dret a decidir per part del poble de Catalunya sobre el seu futur, amb un horitzó que no té límits. Sense més límit que el ens marquem col·lectivament en cada moment. Un dret a decidir que té la seva força i el seu fonament en la llibertat i la democràcia. Dos elements que no haurien d'incomodar ningú.

Dret a decidir sense límits vol dir que Catalunya vol seguir treballant per la seva plenitud nacional i no renunciar al dret a l'autodeterminació. Però alhora, es planteja un gran objectiu a curt termini, una primera estació, una primera oportunitat.

Dret a decidir vol dir poder decidir sobre els nostres impostos, sobre la nostra capacitat fiscal. Es tracta de poder disposar del màxim poder polític, de plena sobirania sobre els nostres recursos, sobre el nostre propi esforç fiscal. Es tracta de poder decidir lliurement. Lògicament, aquest exercici del dret a decidir en l'àmbit fiscal i tributari haurà d'estar en harmonia amb la política econòmica i monetària única configurada al sí de la Unió Europea.

És en aquest sentit que apostem per un Pacte Fiscal en la línia del Concert econòmic. Una proposta, cal dir-ho, que respon a les idees de compromís i de responsabilitat. Es tracta de la coresponsabilitat fiscal portada a l'extrem, amb l'acceptació de totes les



seves conseqüències. Dret a decidir comporta també el deure de decidir, però com a nació que som, aspirem a la plena responsabilitat de decidir.

Volem sortir del *café per a tots*, de la negociació multilateral. Aspirem a un model singular adaptat a les necessitats de Catalunya i basat en la negociació bilateral, de tu a tu, entre la Generalitat de Catalunya i l'Estat espanyol. Si som una nació, volem decidir plenament sobre el nostre finançament.

1-La insuficiència del model de finançament vigent

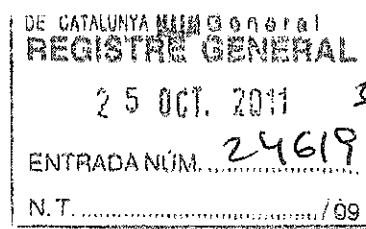
El nou model de finançament pactat l'any 2009 ha posat de manifest, en els seus primers anys de funcionament, l'existència d'una sèrie d'insuficiències que justifiquen la revisió del mateix. En aquest sentit, els recursos de Catalunya creixen a una taxa inferior a les seves necessitats de despesa, vinculades estretament a les polítiques de salut, de serveis socials, i d'ensenyament, és a dir, les polítiques relacionades amb l'estat del benestar. La insuficiència de recursos que aporta l'actual model de finançament queda palesa en les dades següents.

1.Uns recursos nets per a Catalunya inferiors al rendiment de la cistella d'impostos cedida. D'acord amb les estimacions inicials, els recursos del model de finançament (en termes homogenis) de la liquidació de l'exercici 2009 pugen a 15.394 M€, mentre que Catalunya va recaptar en el marc de la cistella d'impostos (cedits i propis) prevista a l'Estatut d'Autonomia 15.673 M€, l'any 2009. És a dir, s'obtenen 279 M€ menys dels que es van recaptar, d'acord amb l'esmentada cistella.

2.No es garanteix el principi d'ordinalitat. Catalunya se situa a la 3a posició en capacitat en recursos tributaris, un 20,7% per sobre de la mitjana de l'Estat. Una vegada aplicats els mecanismes de redistribució del model de finançament, Catalunya passa a la 8a posició en recursos rebuts. És a dir, perd cinc posicions en el rànquing.

El model de finançament no respecta el principi d'ordinalitat i és arbitrari en els seus resultats, ja que:

- Hi ha 6 comunitats autònomes que reben més recursos que Catalunya quan la seva capacitat tributària és inferior a la catalana.



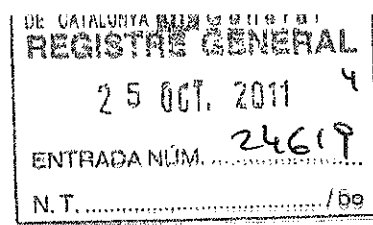
- Hi ha 3 comunitats autònomes que tenen una capacitat tributària per sota de la mitjana de les comunitats autònomes de règim comú, però reben per sobre de la mitjana.
- Hi ha comunitats autònomes amb capacitats similars i recursos finals molt diferents.

Si aquesta comparació, feta en termes nominals, tingués en compte les diferències de preus entre les diferents comunitats autònomes -en termes de paritat de poder de compra, que mostrarien d'una manera més acurada el poder de compra dels recursos rebuts del model de finançament-, els resultats que s'obtidrien serien encara més negatius. En efecte, FUNCAS publica per a cada any el nivell de preus relatius de totes les comunitats autònomes de l'Estat. L'any 2009, Catalunya va ser la segona comunitat amb preus més alts de tot l'Estat després de La Rioja. Els preus es van situar un 8,2 % per sobre de la mitjana de l'Estat.

Si es tenen en compte els recursos per habitant ajustats pels preus relatius de les comunitats autònomes de règim comú, Catalunya passa de ser la 8a comunitat receptora de recursos a ser la 13a d'un total de 15. **És a dir, de la 3a posició en capacitat en recursos tributaris, Catalunya passa finalment a la 15a en recursos reals rebuts, una vegada aplicats els mecanismes d'anivellament.**

3. El nou model i la lleialtat institucional. Tot i que el nou model de finançament del 2009 aporta recursos addicionals per al conjunt de comunitats autònomes i concretament per a Catalunya -els recursos addicionals han estat de 2.421 milions d'euros-, cal tenir present que el mateix acord de finançament de 2009 preveu explícitament que se salda el compliment del principi de lleialtat institucional del període anterior, quedant subsumit en la quantia dels recursos addicionals, de manera que no és pròpiament un guany net de recursos, sinó que és una aportació estatal que vol compensar les noves necessitats de despesa generades per les decisions estatals.

A títol de recordatori, l'any 2005 ja es xifrava la valoració econòmica del principi de deslleialtat institucional per a Catalunya en 1.085 M€ anuals. Aquesta dada actualment és superior ja que cal afegir tota la normativa estatal aprovada entre 2005 i 2009 que afecta les despeses de la Generalitat. Per exemple, la Llei de la dependència, que comporta per a la Generalitat una despesa addicional de més de 600 M€. El mateix es pot dir de l'infrafinançament de les despeses sanitàries, i més concretament del fons de cohesió sanitària i de les decisions adoptades en els darrers anys, com la del finançament de la interrupció voluntària de l'embaràs, noves vacunes, el programa de



salut buco dental,... que comporten un major cost per a l'administració catalana de més de 210 M€. Igualment, en aquest capítol s'ha de computar l'import de la compensació per la supressió de l'Impost de Patrimoni, que equival a 539 M€.

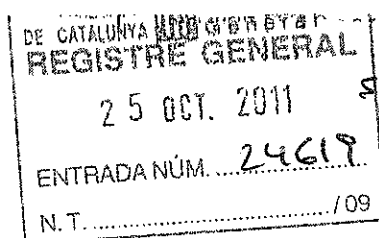
És a dir, resulta que **mentre l'Estat ha aportat 2.421 M€, també ha fet gastar a la Generalitat un mínim de 2.434 M€**. El que dona amb una mà, ho treu amb l'altra.

4. Una gran diferència amb els recursos que aporta el sistema foral. Els recursos que proporciona el model de finançament comú estan encara molt allunyats dels que disposen les comunitats autònomes de règim foral, ja que una cosa és que el model de finançament sigui radicalment diferent i l'altra és que els recursos que proporcionen ambdós models de finançament siguin tan diferents, quan el nivell de competències i de serveis és pràcticament el mateix. Les darreres estimacions corresponents a l'any 2009 situen els recursos disponibles del País Basc un 56% superiors als que disposa Catalunya en termes per càpita.

Aquesta diferència significativa en el finançament dels governs català i basc ha implicat una evolució dispar en el deute de les dues institucions. Catalunya actualment té un deute equivalent al 19,2% del PIB, mentre que el del País Basc és del 7,9% del PIB. La diferència entre els dos nivells de deute no és un fenomen recent sinó que ha estat creixent en el temps des de 1984.

2- El marc de la proposta de pacte fiscal: garantir l'estat del benestar

5. Garantir l'estat del benestar. Aspirarem a un model de finançament propi perquè volem autogovernar-nos, perquè aspirem a disposar del màxim poder polític. Però a la vegada, la necessitat d'aconseguir aquest Pacte Fiscal basat en el Concert econòmic se sustenta en l'objectiu d'aconseguir major progrés econòmic i major benestar per a Catalunya. I és precisament en el moment actual de crisi econòmica i de necessitat d'austeritat i d'ajustaments que adquireix un major sentit, una major importància la reivindicació del Pacte Fiscal. Si volem preservar i potenciar el nostre estat del benestar, si volem una societat més cohesionada i més equitativa, ens cal un model de finançament singular que posi fi al dèficit fiscal que pateix actualment Catalunya i que a dia d'avui suposa un veritable ofec per al nostre progrés social i econòmic. Si en condicions normals, la situació de Catalunya ja és excepcional a nivell europeu - no hi ha cap territori que, amb un nivell de renda similar al del nostre país tingui un dèficit



fiscal tan elevat com el que patim -, en les circumstàncies excepcionals en les que ens trobem, la manca de recursos suficients encara es fa més palesa.

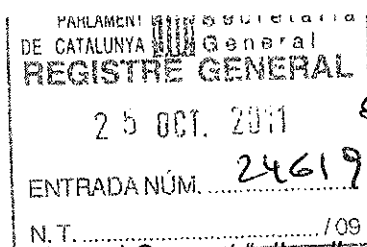
6. Si ja disposéssim del Pacte Fiscal, la Generalitat no es veuria obligada a fer ajustos o serien d'un calibre molt reduït. Els ajustos pressupostaris que fa la Generalitat en els exercicis 2011 i 2012 suposen passar d'un dèficit públic del 4,2% del PIB català l'any 2010 a l'1,3% l'any 2012, és a dir, una reducció de 2,9 punts percentuals menys, una magnitud molt inferior a la mitjana anual del dèficit fiscal estructural, que se situa a l'entorn del 8% del PIB català.

3- Instruments legals per assumir el Pacte Fiscal

7. Proposta constitucional. Fer viable un model de finançament propi per a Catalunya és, en termes jurídics, clarament constitucional. Cal recordar que la Constitució no predetermina un model concret de finançament, fet que ha estat expressament reconegut per la jurisprudència constitucional (STC 192/2000, de 13 de juliol), la qual cosa deixa obert un espai important de decisió política en aquest àmbit per mitjà de la LOFCA, que no exclou necessàriament la diversitat.

8. Sortir de la LOFCA. Així, el procediment passa per establir una clàusula d'excepció a la LOFCA pel cas català, en la línia del que es va fer per als casos del País Basc i Navarra, i l'aprovació d'una llei que estableixi les característiques fiscals i financeres del model, que doni contingut al model de Pacte fiscal. Un model singular que hauria de descansar en la més estricta relació bilateral entre l'Estat i la Generalitat. Es tracta, en definitiva, de sortir del règim comú i donar contingut a la singularitat del sistema institucional de la Generalitat (en base a l'article 5 de l'Estatut sobre els drets històrics).

9. Aval de l'IEA. Tal i com ha establert l'Institut d'Estudis Autonòmics en l' "Informe sobre l'aplicació a Catalunya d'un nou model de finançament basat en el concert econòmic", *"hi ha bons arguments jurídics per afirmar que l'aplicació a Catalunya d'un sistema de finançament "basat en el Concert" no entraria en contradicció amb cap dels preceptes constitucionals que li serien aplicables. L'aplicació a Catalunya d'aquest nou model de finançament podria justificar-se d'acord amb les exigències constitucionals."* Tampoc no vulneraria cap dels articles de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya 2006. I alhora, tampoc no contravindria el Dret europeu, ni l'originari ni el derivat.



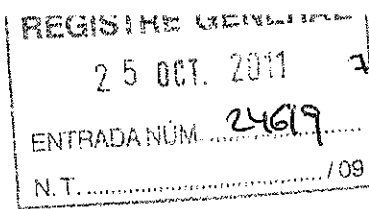
L'IEA planteja que l'establiment d'aquest nou model basat en el Concert *s'ha d'articular normativament a través d'una reforma de la LOFCA en la qual es proclami l'excepció del règim de finançament comú i, a més, es regulin els trets més essencials o "orgànics" d'aquest model.*

En aquest sentit, estableix que *"els instruments normatius per a desenvolupar la LOFCA, concretar el model i regular la seva aplicació dependran del model que es pretengui establir. Si s'opta per un model de Concert, la llei de desenvolupament podria ser una llei similar a la del Concert Basc, tan pel que fa al seu contingut com al procediment d'adopció i modificació. Si es tracta d'un model de cessió "total" de tributs, la via per realitzar la cessió podria ser la de les lleis de cessió de l'article 150.1 CE, amb la possible excepció de la regulació de la quota de retorn o de mecanismes similars ja que la seva regulació pot requerir la seva inclusió bé en la mateixa LOFCA bé en una altra llei estatal, sense excloure la possibilitat que s'empri una llei semblant a la del Concert."*

L'Institut d'Estudis Autonòmics explica que *"la no previsió del nou model de finançament en la Constitució o en l'Estatut d'Autonomia i el seu establiment a través de la LOFCA, implica que no podrà gaudir d'una garantia jurídica absoluta front hipotètiques decisions unilaterals de l'Estat de supressió o alteració. Tanmateix, cal tenir present que poden preveure's mecanismes que reforcin al màxim el caràcter de pacte bilateral respecte tant del procediment d'incorporació d'aquest nou model a la LOFCA, com en el de les seves modificacions futures i en de l'aprovació de les disposicions generals que desenvolupin i concretin el model. Entre d'altres mecanismes, es podria preveure la utilització del procediment legislatiu de lectura única per a l'aprovació d'aquestes lleis; l'emissió d'informes preceptius d'institucions de la Generalitat com ara el Parlament de Catalunya; acords previs entre l'Estat i la Generalitat per a la negociació de la quota de retorn o dels nivells de cessió o l'existència d'organismes bilaterals per a la resolució de discrepàncies entre l'Administració estatal i autonòmica."*

4-El contingut de la proposta de Pacte Fiscal

10. Model bilateral. El Pacte Fiscal ha de ser un model singular que descansi en la més estricta relació bilateral entre l'Estat i la Generalitat. Ha d'activar la Comissió Mixta i ha de desplegar el potencial implícit que conté l'Estatut assolint la cessió del 100% de



tots els tributs que es paguen a Catalunya (cal tenir present que la cistella d'impostos cedits prevista a l'Estatut pot ser modificada per acord de la Comissió Mixta, i que la seva aprovació requereix tan sols una llei ordinària de les Corts espanyoles, sense necessitat de seguir el feixuc procés de reforma de l'Estatut, tal i com estableix la seva disposició addicional setena).

11. Gestió tributària. Des del punt de vista de la gestió i la recaptació tributària, aquest model singular ha de desplegar l'article 204.1 de l'Estatut, que estableix que "*la gestió, la recaptació, la liquidació i la inspecció dels tributs estatals cedits totalment a la Generalitat, correspon a l'Agència Tributària de Catalunya*".

12. Llei del Pacte Fiscal. Un cop feta la modificació de la LOFCA per introduir-hi una clàusula d'excepció per a Catalunya, en el marc de la Comissió Mixta s'haurà d'acordar una proposta de llei ordinària que el Govern espanyol ha de portar per a la seva aprovació a les Corts espanyoles. Aquesta llei ordinària ha de contenir, com a mínim, dos apartats que, tal i com descriu el catedràtic d'Hisenda de la Universitat del País Basc Ignacio Zubiri Oria, són els "*els dos pilars d'un sistema de concert*":

-En primer lloc, un *capítol fiscal* que estableixi i reguli la cessió a la Generalitat de tots els tributs que es paguen a Catalunya. Aquest capítol podria donar una autèntica autonomia fiscal a Catalunya establint que l'Agència Tributària de Catalunya sigui la responsable de la gestió, la recaptació, la liquidació i la inspecció de tots els tributs suportats a Catalunya. I, establint també, que el Parlament de Catalunya disposi de capacitat normativa respecte els diferents tributs.

-I, en segon lloc, un *capítol financer* que determini els principis i les fórmules de càlcul d'una quota de compensació, fonamentalment a partir del cost de les càrregues financeres que pugui assumir i justificar l'Estat per compte de Catalunya, i de la contribució, si s'escau, a la solidaritat interterritorial.

Lògicament, també tindria tot el sentit del món –igual que passa per exemple en la llei del concert econòmic del País Basc– un tercer *capítol sobre la coordinació bilateral* i la revisió i actualització del model.

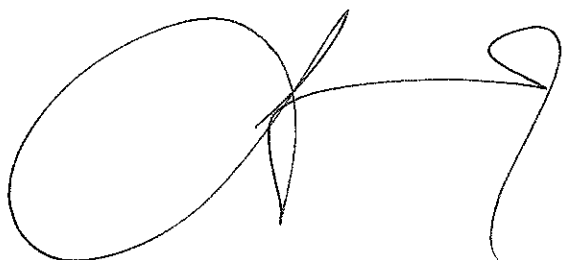
13. Quota de retorn. Pel que fa a les càrregues que Catalunya hauria de continuar assumint respecte els serveis que encara pugui continuar prestant l'Estat a Catalunya, i respecte a la possible contribució a la solidaritat interterritorial, aquest model hauria de desenvolupar les funcions de la Comissió Mixta previstes a l'Estatut, establint unes bases de negociació ben diferents a les imposades per l'actual acord de finançament.

Val a dir, en aquest punt, que ni el País Basc ni Navarra estan exempts de contribuir a la solidaritat interterritorial que estableix la Constitució. I que, tal i com diu la mateixa Constitució, és només a l'Estat a qui li correspon establir per llei aquestes càrregues. Per això, tant el concert com el conveni, es regeixen també per una llei de les Corts espanyoles que estableix el mecanisme de càlcul específic per establir la quantia a transferir a l'Estat en concepte de la contribució a la solidaritat interterritorial.

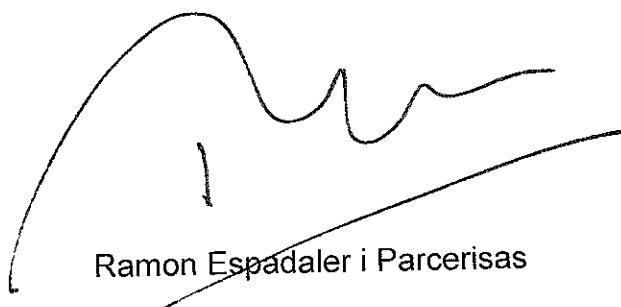
En tot cas, a l'hora de determinar la quota de compensació pels serveis que l'Estat presta a Catalunya, caldrà tenir en compte només aquelles competències que li corresponen realment a l'Estat i no aquelles que continua exercint tot i no correspondre-li (per exemple, l'àmbit de cultura). Al mateix temps, a l'hora de determinar l'aportació a la solidaritat que incorpora aquesta quota caldrà aplicar-li dos topalls. Un d'econòmic i un de qualitatiu. Així, caldrà tenir present que Catalunya no pot perdre capacitat fiscal un cop feta la contribució a la solidaritat i alhora els diners només es podran destinar a aquelles polítiques més bàsiques de l'estat del benestar i no a polítiques que precisament Catalunya no es pot permetre.

14. Grup de treball. En el termini d'un mes des de l'aprovació de les conclusions de la Comissió d'Estudi, es constituirà un grup de treball per a avaluar i proposar la base de càlcul per a establir la quota a lliurar a l'Estat.

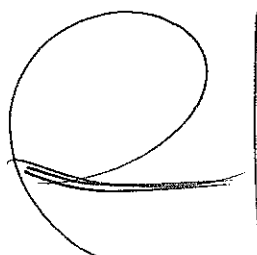
Palau del parlament, 25 d'octubre de 2011.



Jordi Turull i Negre



Ramon Espadaler i Parcerisas



Antoni Fernández Teixidó