

Modelo federal y solidario

Nuria Bosch, *Catedrática de Hacienda Pública de la Universitat de Barcelona y miembro del Institut d'Economia de Barcelona, IEB (EL PERIODICO, 13/05/05)*

La propuesta de financiación de la Generalitat de Catalunya presentada por su Govern sienta las bases para el establecimiento de un modelo de financiación que supone un giro importante al actual y una significativa ganancia en recursos, autonomía tributaria y solidaridad interterritorial. La distribución de recursos entre las comunidades autónomas que establece el actual modelo de financiación conduce a una clara insuficiencia financiera para la Generalitat y a importantes diferencias en los ingresos per cápita disponibles por las autonomías. Por ejemplo, sobre una media igual a 100, a Catalunya le corresponde un índice de 97, mientras que a Extremadura, de 121. Estas diferencias no pueden justificarse por razones económicas o de equidad interterritorial.

A esta situación se ha de añadir la falta de inversión pública del Gobierno central en Catalunya. En el periodo 1991-2002 el total de la inversión pública central en Catalunya fue de 133 euros per cápita, en comparación a los 243 euros invertidos en la Comunidad de Madrid y a una media para el conjunto del Estado de 198 euros. El resultado de todo ello es un déficit fiscal de alrededor del 7,6% del PIB. Por lo que se refiere a la propuesta, hay dos aspectos que indican las características básicas del sistema de financiación que debería surgir de la misma. Uno es el de la autonomía tributaria y el otro el de la solidaridad interterritorial. Por el primero se establece que la Generalitat administrará todos los impuestos estatales pagados en Catalunya, además de los propios, sobre los que tendrá capacidad normativa y responsabilidad fiscal, y el Estado participará como máximo en el 50% de su rendimiento en concepto de la financiación de los servicios de su responsabilidad. Además, se crea la Agencia Tributaria de Catalunya para la administración de todos los impuestos percibidos por la Generalitat, los estatales y los propios.

Una de las críticas que ha recibido la propuesta versa, precisamente, sobre la Agencia Tributaria de Catalunya. Para unos ésta debería ser plenamente independiente de la estatal. En cambio, otros ven el peligro en que la creación de la Agencia supondrá la fragmentación de la estatal, con los costes correspondientes.

ANTE ELLO cabe señalar, en primer lugar, que la administración por parte de la agencia catalana de los impuestos estatales pagados en Catalunya supondrá poder incrementar la eficacia en la administración y disponer de información sobre los mismos, lo que es completamente necesario si se tiene poder para adoptar decisiones de tipo normativo que les afecten. En segundo lugar, y en mi opinión, la forma idónea no es una agencia completamente independiente ni una administración tributaria centralizada, sino establecer un consorcio de la agencia catalana con la estatal, posibilidad que la propuesta deja abierta. Parece lógico que se administren de forma integrada impuestos participados tanto por la Generalitat como por el Estado. El consorcio es una solución federal a la organización de la administración tributaria en un país con varios niveles de gobierno, que potencia la coordinación y evita la fragmentación.

El segundo aspecto básico de la propuesta es el de la solidaridad interterritorial. Se establece que la Generalitat contribuirá a la solidaridad con las otras comunidades autónomas para que puedan prestar niveles similares de servicios a sus ciudadanos realizando un esfuerzo fiscal, también, similar.

Ello quiere decir que a los territorios pobres se les ha de garantizar la prestación de un nivel de servicios públicos, llamémosle estándar, sin necesidad de que para alcanzar dicho nivel tengan que realizar un esfuerzo fiscal superior al de los ricos.

Por tanto, ante los que califican a la propuesta de financiación de la Generalitat de insolidaria, hay que recordar que precisamente es la primera vez que en España se establece un criterio claro y explícito de equidad interterritorial. Tampoco es cierto que se pongan límites a la misma, sino que lo que se establece son unas pautas de cómo el criterio anterior debería operar para impedir que se generen desincentivos económicos a causa de la redistribución de recursos que la solidaridad implica. Básicamente se quiere intentar que, después de la redistribución de recursos, Catalunya no quede con menos ingresos per cápita que los territorios pobres, como ocurre en la actualidad, sino que el mayor esfuerzo fiscal que realicen los ciudadanos de Catalunya redunde en unos mayores ingresos para la Generalitat (a mi entender, en unos ingresos per cápita por encima de la media).

UN ÚLTIMO aspecto de la propuesta del Govern a resaltar, si bien no afecta al modelo de financiación resultante, sino al gasto del Gobierno central, es que se establece que la inversión del Estado en infraestructuras tenderá a equipararse a la participación relativa del PIB de Catalunya en relación al PIB del Estado. Esta disposición es completamente necesaria ante el déficit de infraestructuras que padece Catalunya.

En conclusión, creo que es legítimo que el Govern de la Generalitat sienta las bases de un modelo de financiación que comporte más recursos y más capacidad de decisión sobre los impuestos que pagan los ciudadanos de Catalunya, pero que además es solidario con el resto de territorios del Estado. Es un modelo de características federales, homologable a los existentes en países como Alemania o Canadá, donde los sistemas de financiación subcentrales se sustentan en los principios de responsabilidad fiscal, autonomía y solidaridad. Éste creo que es el camino que hay que seguir para evitar soluciones independentistas y centralistas.