

LES FINANCES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

Antoni Castells i Oliveres

Catedràtic d'Hisenda pública
de la Universitat de Barcelona

1. Introducció

Des de la recuperació de l'autonomia fins a l'any 1990, la Generalitat de Catalunya ha recorregut en pocs anys un llarg camí. Certament, el balanç del trajecte que s'ha realitzat ha d'ésser, com succeeix sempre en els processos històrics complexos, un balanç de clars i obscurs. Hi ha aspectes positius i aspectes negatius. Però per damunt d'uns i dels altres, la idea que haurà de merèixer aquest període de temps quan en el futur se'n parli, serà, sens dubte, la de la consolidació de l'autonomia de Catalunya.

En el terreny pressupostari i hisendístic també aquest és un període de consolidació, i al mateix temps de clars i obscurs. Per una banda, en efecte, la Generalitat de Catalunya ha adquirit una inqüestionable importància pressupostària. Una institució inexistente fa quinze anys, ocupa avui un lloc destacat en la gestió econòmico-financera de nombroses de les parcel·les d'actuació dels poders públics; i administra una molt elevada quantitat de recursos. Per una altra banda, però, la importància del procés de descentralització pressupostària contrasta amb les greus deficiències que presenta el sistema de finançament. Les comunitats autònomes (i la Generalitat, en concret) disposen, certament, d'un elevat volum de recursos per administrar, però en canvi l'estructura de la hisenda (és a dir, la forma en què els reben) mostra insuficiències significatives.

Probablement, és explicable que en un procés de la complexitat del procés autonòmic, que es compon de molts nombrosos aspectes, no tots aquests aspectes puguin resoldre's al mateix temps, ni igual de bé. És lògic que les diferents peces que el componen avancin a diferent ritme. Ara bé, aquesta situació no pot mantenir-se indefinidament, perquè aleshores es correria el risc que els desajustos acabessin per bloquejar el conjunt del procés, i per fer-lo inoperant. Superar aquests desajustos és, precisament, el gran repte que avui té plantejat la hisenda de les comunitats autònomes i, específicament, la de la Generalitat.

2. La consolidació del sector públic autonòmic

La Generalitat de Catalunya administra actualment un pressupost quantitativament molt significatiu. El sector públic autonòmic, fa deu anys gairebé inexistente, té l'any 1990 un volum pressupostari de l'ordre del bilió de pessetes (Quadre 1), que serà àmpliament superat l'any 1991. Administra, per tant, uns ingressos propers a les 200.000 pessetes per cada habitant de Catalunya.

Aquests recursos signifiquen més del 10 % del PIB de Catalunya (Quadre 2). L'extrapolació d'aquest percentatge a nivell de tot Espanya significaria que les comunitats autònomes tenen un pes de l'ordre del 25 % del total del sector públic, que és el llinar que en nombroses ocasions ha estat posat com a punt de referència comparativa.

Es tracta, doncs, d'un percentatge elevat, que resisteix perfectament la comparació amb els d'altres països descentralitzats que ens podrien servir de referència, com són els federals. A la RFA, el pes pressupostari dels *Länder* és sensiblement similar (24,55 %); el dels estats a EUA, una mica més baix (21,92 %) i el dels cantons a Suïssa una mica més alt (29,66 %), però d'un ordre de magnitud semblant. Les províncies a Canadà i els estats a Austràlia tenen una importància sensiblement superior (40,32 % i 34,00 %, respectivament). Els *länder* d'Àustria signifiquen, per últim, un 13,41 % del total del sector públic. En mitjana, en els països federals de l'OCDE els governs estatals suposen el 27,31 % del total del sector públic, percentatge poc més alt del que existiria a Espanya si totes les comunitats autònomes tinguessin un pes pressupostari (en relació al PIB) com el que té actualment la Generalitat de Catalunya.

La situació pressupostària de la Generalitat, quant al volum de recursos administrat, és relativament similar a la de les altres comunitats autònomes de règim comú d'àmbits competencials similars. És a dir, les altres comunitats autònomes del 151 de règim comú (Andalusia, València, Galícia, Canàries) i, especialment, les dues primeres que també tenen assumides competències en serveis de sanitat i serveis socials procedents del sistema de la Seguretat Social. Actualment —l'any 1990, per exemple— les diferències en ingressos per habitant entre aquestes comunitats autònomes són poc significatives, si bé és cert que Catalunya i València se situen lleugerament per sota de la mitjana, sense que existeixin raons sòlides que ho justifiquin.

Les diferències són, en canvi, molt acusades entre les comunitats autònomes de règim comú i les comunitats autònomes forals. Tractant-se de comunitats d'iguals àmbits competencials, aquestes segones disposen d'un molt més elevat volum de recursos per habitant (entorn del doble) que les primeres, la qual cosa sembla posar de manifest que el fet de gaudir d'un sistema de finançament específic, el concert o el conveni (és a dir, d'una forma diferent de rebre els recursos), té unes conseqüències probablement difícils de justificar sobre la quantia d'ingressos disponible.

3. El model d'hisenda autonòmica

3.1. *El marc legal del finançament*

El marc legal bàsic regulador de la hisenda de la Generalitat ve establert per la Constitució, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i, sobretot, per la LOFCA (Llei Orgànica de Finançament de les Comunitats Autònomes).

Encara que aquest marc condiciona el model d'hisenda realment existent, no el predetermina completament, ni molt menys. Cal evitar caure en l'error de considerar que existeix una relació bi-unívoca forçosa entre ambdues realitats (marc legal i model d'hisenda realment existent). Ni els problemes i les deficiències concrets del sistema de finançament poden atribuir-se necessàriament i únicament al marc legal, ni, per tant, poden esperar-se efectes taumatúrgics d'un canvi de la normativa reguladora.

Les normes legals bàsiques no consagren un model acabat d'hisenda autonòmica, sinó que estableixen un marc, un terreny de joc, dins del qual poden materialitzar-se projectes de diferent tipus. Des d'aquest punt de vista, resulta inapropiat parlar de "model LOFCA". No hi ha un "model LOFCA" sinó nombrosos models LOFCA. És a dir, nombrosos models diferents que tenen cabuda dins de la LOFCA.

Això no significa que qualsevol model de finançament sigui possible dins del marc legal. El marc és obert però conté unes limitacions. Estableix els límits del terreny de joc i les regles de joc. Es pronuncia sobre dos tipus de qüestions de gran importància, com són els principis inspiradors de la hisenda autonòmica i l'inventari d'instruments fiscals i financers que l'han de nodrir. Però és obert, perquè admet la formulació de models diferents i alternatius, ja que no precisa la caracterització concreta d'aquests instruments ni el seu pes relatiu. La normativa bàsica ens diu quins elements hem d'utilitzar per dur a terme la construcció del model i també les característiques bàsiques en què aquesta construcció s'haurà d'inspirar, però no es pronuncia sobre l'arquitectura resultant. Aquesta arquitectura, aquest model, serà acceptable sempre que s'inspiri en aquests principis i utilitzi, per a la seva construcció, les peces que aquesta normativa li proporciona.

3.2. Els principis inspiradors

El marc normatiu consagra uns principis. Són, fonamentalment, els d'autonomia, solidaritat i suficiència. I, secundàriament, els de coordinació, transparència, generalitat i, en menor mesura, els d'automatisme, equilibri pressupostari i especialització dels instruments financers, que en part es troben subsumits en els anteriors. La normativa bàsica no defineix amb precisió el contingut d'aquests principis; tampoc no estableix una prelación ni una ponderació, en el cas, com així pot succeir, que hi hagi zones d'incompatibilitat entre ells. La definició cal fer-la atenint-se, doncs, a les consideracions de racionalitat, de sentit comú i d'inspiració en l'experiència comparada que resultin adients. Però cal ser conscients que contindrà sempre un grau inevitable de subjectivitat i que reflectirà el pensament del que l'hagi de realitzar.

El mateix passa amb la ponderació que pugui donar-se als diferents principis, i especialment i sobretot, al pes relatiu que pugui atorgar-se als d'autonomia i solidaritat, si hi ha, com realment esdevé en la pràctica, un cert *trade-off* entre els dos. Un model d'hisenda que garantís completament l'autonomia (per exemple, un model construït sobre la base de tributs propis de les comunitats autònomes) mereixeria una molt baixa valoració en ordre a la solidaritat, sigui quin sigui el contingut que pugui donar-se a aquest concepte. I al contrari, un model d'hisenda que tractés d'obtenir una solidaritat absoluta (per exemple, un model construït sobre la base de subvencions condicionades que asseguressin, sense cap mena de dubte, que les necessitats són cobertes igual a tot arreu) no obtindria una qualificació mínimament acceptable en el terreny de l'autonomia. Per això és inevitable que hi hagi un cert sacrifici de cada un d'aquests objectius en profit de l'altre.

El model resultant ha de garantir un mínim de solidaritat i un mínim d'autonomia. Això deixa un ampli ventall de possibilitats entre les quals optar, indubtablement. L'elecció d'un punt concret dins del ventall és una decisió política, que depèn del grau d'estima en què es tingui l'autonomia en relació a la solidaritat. Però sigui quin sigui el model concret escollit, aquest model haurà de contenir, per inscriure's

dins del marc de la normativa bàsica, unes dosis mínimes de cada un d'aquests dos objectius.

Hem dit que les normes bàsiques no defineixen amb precisió aquests conceptes i que aquesta és una tasca, en definitiva, carregada de dificultats. No aprofundirem en aquest tema, encara que apuntarem dues idees. La primera és en relació al principi de solidaritat. Aquest principi té dues acepcions. Per una banda, hi ha la solidaritat entesa com redistribució. Significa donar més ingressos als que tenen menys renda o menys riquesa. El sistema de finançament, entès en aquest sentit, hauria de canalitzar renda o riquesa de les regions que en tenen més a les que en tenen menys. Per una altra banda, hi ha la solidaritat entesa com igualtat. Significa que tots els ciutadans tenen dret a rebre un volum igual de serveis, amb independència d'on resideixen. Cal prestar atenció que aquesta segona acepció comprèn necessàriament la primera, ja que, en una aplicació elemental, la despesa es distribuiria territorialment segons la població, mentre que els impostos es distribuïrien segons la renda, de manera que les zones de més renda canalitzarien recursos cap a les de menor renda. En canvi, l'afirmació no necessàriament es verifica en l'altra direcció. Pot haver-hi sistemes redistributius que no garanteixin la igualtat. Per exemple, aquells que a l'hora de distribuir els recursos totals entre les comunitats autònomes consideren que una variable rellevant a tenir en compte és la inversa de la renda per càpita.

Al meu entendre, el sistema de finançament ha de perseguir un objectiu d'igualtat. És a dir, els ingressos totals s'han de distribuir substancialment d'acord a un criteri d'igualtat per habitant, com indicador apropiat de les necessitats. I en perseguir aquest objectiu és, força inevitablement, redistributiu. Dóna lloc a fluxos fiscals que redistribueixen regionalment la renda en un sentit progressiu. Les regions de més renda paguen més del que reben, ja que paguen en proporció a la renda i reben en proporció a la població. Les de menys renda, en canvi, reben més del que paguen. En canvi, el sistema de finançament no s'ha de concebre com un instrument bel·ligerament redistributiu. No pot fixar-se com objectiu distribuir els recursos de manera que les regions de més renda resultin penalitzades en ingressos totals per habitant, perquè si ho fes infringiria un elemental principi d'igualtat.

Naturalment, l'aplicació pràctica d'aquests criteris té unes implicacions determinades sobre els sistemes de subvencions d'anivellament. Si els ingressos totals per habitant han d'ésser iguals en les diferents comunitats autònomes i aquests ingressos es componen de tributs i de subvencions; i si acceptem —com sembla raonable— que les comunitats autònomes de més renda tindran més ingressos tributaris per habitant, sembla clar que les subvencions haurien de canalitzar-se preferentment a les comunitats autònomes de menor nivell de renda. És lògic que els fons de subvencions es reparteixin en proporció inversa a la renda. Però el seu objectiu, observi's clarament, no és atribuir més recursos a les comunitats autònomes de menor nivell de renda, sinó evitar que en tinguin menys. Es tracta d'aproximar-les a la mitjana, no atorgar-los un tracte de privilegi que difícilment seria defensable.

La segona idea que val la pena deixar apuntada fa referència al principi d'autonomia. Autonomia significa tenir capacitat per decidir dins d'uns límits. En el terreny pressupostari i financer, l'autonomia implica capacitat per decidir el volum i la distribució de les despeses i dels ingressos. Per això es parla d'autonomia d'ingressos i de despeses. L'autonomia d'ingressos comporta en algun grau l'existència de corresponsabilització fiscal; és a dir, la possibilitat de poder actuar autònomament sobre els

propis ingressos a través de mesures de tipus tributari. Sense un mínim grau de responsabilitat fiscal no hi ha autonomia d'ingressos, i per tant no hi ha autonomia financera ni autonomia política. Aquesta responsabilitat admet gradacions diverses. Pot estendre's només al camp de l'administració tributària o també al camp normatiu. I dins de cada un d'ells pot ser total o parcial. Més autonomia vol dir més responsabilitat. Responsabilitzar-se és incòmode. Suposa tenir possibilitat de decidir i assumir-ne les conseqüències. Però sense la responsabilitat d'haver de prendre decisions no hi ha govern.

3.3. *Els models possibles*

Juntament amb aquests principis, el marc legal bàsic conté l'inventari d'instruments fiscals —i financers, en alguns casos— que han d'integrar la hisenda autonòmica. La LOFCA, en concret, ho fa força detalladament, encara que no pot parlar-se pròpiament d'un model, perquè no els regula d'una forma acabada ni estableix el pes relatiu que ha de tenir cada un d'ells. Sense entrar ara en la descripció precisa d'aquests instruments —que seran de nou examinats a l'apartat 4.3—, cal assenyalar que poden agrupar-se en quatre grans modalitats: tributs propis (taxes, contribucions especials, impostos propis); participació en els rendiments dels tributs de l'Estat (tributs cedits, participació de percentatge fix, recàrrecs sobre impostos estatals); subvencions de caràcter general (subvencions via PPI) i subvencions condicionades (FCI i, transitòriament, subvencions en garantia d'un nivell mínim).

La qüestió consisteix, doncs, a combinar aquests instruments de finançament, de manera tal que el model resultant sigui respectuós amb els grans principis abans enunciats. Naturalment, no qualsevol combinació d'aquests elements complirà aquest propòsit. Algunes combinacions no respectarien, clarament, els mínims de solidaritat i d'autonomia que considerem indispensables. Per això, existeix un cert acotament dels models d'hisenda autonòmica possibles. Però aquest acotament no elimina, ni molt menys, l'existència d'un ampli marge de llibertat i de discrecionalitat en la definició concreta del model.

4. L'evolució del sistema de finançament

4.1. *Període transitori*

Tant l'Estatut d'Autonomia de Catalunya com la LOFCA preveuen un mecanisme de finançament diferenciat entre l'anomenat període transitori —que hauria de durar fins que no s'hagués completat el traspàs dels serveis o, en tot cas, fins a complir sis anys des de l'entrada en vigor de l'Estatut— i el període definitiu, que l'hauria de succeir. En la pràctica, aquest període transitori ha durat fins a l'any 1986, inclusivament. Aquest any va aprovar-se la revisió del sistema, i el nou model va entrar en vigor, per a un període de cinc anys, l'any 1987.

L'objectiu bàsic del finançament autonòmic durant el període transitori és finançar l'anomenat cost efectiu dels serveis traspassats. Aquest objectiu està molt condicionat per la naturalesa del procés autonòmic, com a procés de desagregació d'una administració central preexistent, i pel propòsit de garantir l'equilibri financer de les

diferents administracions implicades. La idea fonamental és que l'Estat s'ha de desprendre d'una quantitat de recursos exactament equivalent a la de la despesa que ha traspassat, o cost efectiu dels serveis transferits. Aquests recursos procedents de l'Estat han d'estar compostos fonamentalment per tributs cedits i per subvencions de caràcter general determinades via percentatge de participació en els impostos de l'Estat (PPI). Posteriorment, i arran dels pactes autonòmics de 1981, va tenir lloc una adaptació limitativa de les previsions de la LOFCA, que es va traduir en la fragmentació dels mecanismes de finançament en funció de la naturalesa econòmica de la despesa que havien de finançar.

Aparentment es tractava de garantir un finançament equilibrat de les comunitats autònomes, que no plantejés problemes de suficiència respecte la situació anterior. Analtzat amb una certa perspectiva, el sistema de finançament imperant durant el període transitori va plantejar quatre tipus de problemes fonamentals:

i) Definició del cost efectiu. Els pactes autonòmics de 1981 van introduir una definició limitativa del cost efectiu, del qual quedaven excloses les despeses vinculades als serveis transferits materialitzades en forma de transferències a tercers (que haurien d'ésser finançades a través de subvencions condicionades) i en forma de l'anomenada inversió nova (que hauria d'ésser finançada a través del FCI). A part d'aquest problema, l'estimació del cost efectiu obligava a aprovar una normativa exageradament reglamentista, que acabaria xocant amb una realitat estadístico-comptable molt defectuosa i que portava, paradoxalment, al predomini de criteris polítics circumstancials, la qual cosa va conduir a una probable subvaloració dels costos centrals indirectes.

ii) Efecte financer. Tal com havia estat dissenyat el sistema (a la LOFCA i als Estatuts), les subvencions rebudes via PPI haurien de variar cada any d'acord amb el ritme de creixement dels impostos de l'Estat. Aviat va veure's, però, que això comportaria un elevat ritme d'increment —superior clarament al del cost efectiu— que faria que les comunitats autònomes disposessin d'un fort excedent financer, mentre que les conseqüències per al govern central, al contrari, serien negatives, ja que una part de l'esforç realitzat per incrementar els ingressos impositius amb l'objectiu fonamental de reduir el dèficit públic es filtraria indègudament cap a les comunitats autònomes. Aquesta conseqüència imprevista del sistema de finançament —que va denominar-se, durant l'època, efecte financer— va ser corregida actualitzant anualment els ingressos de les comunitats autònomes d'acord amb la variació estimada del cost efectiu. Amb aquesta mesura —que sens dubte suposava una interpretació forçada de la normativa bàsica— es restablien els equilibris financers de les administracions central i autonòmiques, però, en contrapartida, s'introduïen en el sistema indubtables elements de conflictivitat, en situar la negociació anual en el centre del sistema de finançament.

iii) Articulació entre els tributs cedits i la subvenció determinada com a percentatge de participació. En la concepció de l'Estatut i de la LOFCA, tributs cedits i subvenció via percentatge de participació havien de servir per finançar conjuntament el cost efectiu. L'articulació entre les dues modalitats d'ingrés estava concebuda, a més, de manera correcta, per no introduir incentius negatius en la millora de l'administració dels tributs cedits, atribuïda a les comunitats autònomes. Tanmateix, en l'etapa inicial del període transitori l'articulació va estar mal dissenyada, ja que el

rendiment efectiu obtingut pels tributs cedits era considerat un simple ingrés a compte d'una quantitat total. Les comunitats autònomes no tenien cap interès a recaptar més i millor, ja que el que deixessin d'obtenir per aquesta via ho obtindrien igualment en forma de més subvenció. És més, tenien un incentiu real a recaptar com menys millor, en la mesura que els tributs cedits són íntegrament pagats pels ciutadans residents al territori i obliguen a un cert grau de responsabilització fiscal, mentre que les subvencions són finançades pels ciutadans de tot l'Estat i no porten aparellada l'exigència, sempre incòmoda políticament, d'aparèixer davant dels ciutadans requerint-los el pagament dels impostos.

iv) Doble funció del Fons de Compensació Interterritorial. El Fons de Compensació Interterritorial estava concebut, a la Constitució i a la LOFCA, com un instrument específic de la política de reequilibri interregional que ha de dur a terme l'Estat. El fet que part dels seus recursos poguessin ésser canalitzats, com a transferències de capital, a través de les comunitats autònomes, no significa que el FCI fos, que no ho era, una font de finançament regular de les despeses originades pels serveis de titularitat autonòmica. Tanmateix, la revisió de plantejaments que va tenir lloc arran dels pactes autonòmics —i que després va quedar recollida en la Llei del FCI de l'any 1984— va capgirar l'enfocament. Al FCI se li va atribuir, a més de la seva missió original (de tipus reequilibrador), la missió (que podem catalogar com de suficiència) de finançar una part de la despesa (la inversió nova) originada pels serveis transferits. Ara bé, normalment un sol instrument no pot assolir a la vegada dos objectius diferents. De manera que, o bé cal trobar un punt de conciliació entre els diferents objectius, sacrificant-ne una mica de cada un d'ells, o bé cal decantar-se totalment per un d'ells, sacrificant l'altre. Això darrer és el que va succeir en el cas espanyol. Va decidir-se afegir a la funció reequilibradora la de suficiència, però en canvi van mantenir-se intactes els criteris i la fórmula de distribució del FCI, amb la qual cosa podia arribar a produir-se la situació absolutament paradoxal que les comunitats autònomes del 143 (amb un molt més reduït nivell competencial) disposessin d'un volum apreciablement més elevat de recursos per habitant que les del 151 per finançar, suposadament, la inversió nova vinculada als seus serveis.

Aquests problemes van tenir conseqüències inevitables sobre la configuració de les hisendes autonòmiques —i en especial sobre la de la Generalitat—. En primer lloc, van conduir a una certa insuficiència de recursos i a situacions de desigualtat en relació a altres comunitats autònomes, a conseqüència tant de la pròpia lògica del cost efectiu (que tendiria a consagrar la situació històrica de la despesa del sector públic central en cada Comunitat Autònoma), com de la forma de determinació del finançament d'algunes despeses, com les originades pels costos indirectes i els centrals i la inversió nova. En segon lloc, van crear una hisenda amb fortes limitacions financeres. L'autonomia d'ingressos, amb la responsabilitat fiscal que hi va aparellada, va esdevenir pràcticament inexistent, si s'exceptua la capacitat d'actuació en el terreny de l'administració tributària dels tributs cedits. La de despeses també estava molt limitada per l'existència dels nombrosos canals de finançament específics que es van anar introduint. En tercer lloc, finalment, van desvirtuar poderosament l'automatisme que podria haver existit (en revisar, pel problema de l'efecte financer, el mecanisme del percentatge), i van situar la negociació anual, amb totes les dosis de conflictivitat política que això comporta, en el centre mateix del sistema de finançament.

4.2. *La revisió de 1986*

Bona part d'aquests problemes van ser pal·liats en la revisió de 1986 i el nou sistema que, amb vigència fins a 1991, va començar a ser aplicat l'any 1987. En el seu fil conductor fonamental, la revisió de 1986 va significar donar per definitivament superat el criteri del cost efectiu. Els ingressos de les comunitats autònomes de règim comú deixarien de calcular-se en funció de la despesa inicial que hi realitzava l'Estat, i serien calculats en funció d'un conjunt de variables objectives, que són les relacionades en l'article 13 de la LOFCA.

Els grans components del finançament de les comunitats autònomes de règim comú serien, com abans, els tributs cedits i les subvencions via PPI. Però aquestes serien calculades inicialment d'acord amb els criteris objectius que s'han assenyalat, i a més la seva actualització seria automàtica i no estaria subjecta al resultat d'una negociació. Certament, no s'acabava amb les formes de finançament específiques i condicionades d'una part de la despesa originada pels serveis transferits —continua-ven existint les anomenades subvencions de gestió autonòmica (destinades a finançar la despesa en forma de transferències a tercers vinculada als serveis transferits) i el FCI continuaria tenint atribuïda la missió de finançar la inversió nova—, però aquestes modalitats de finançament perdien part de la seva importància en relació al finançament de caràcter general.

Com es veurà, la revisió de 1986 no va significar, ni molt menys, la superació de tots els problemes que abans s'han assenyalat, però el balanç que se n'ha de fer és positiu, en el sentit que va suposar un pas en la direcció adequada en nombrosos sentits. En concret, les línies fonamentals de millora són les següents:

i) Increment del pes del finançament de caràcter general, en relació al condicionat, per la incorporació dins del primer d'una part del FCI i d'algunes de les denominades subvencions de gestió autonòmica.

ii) Millora de l'automatisme del sistema, i en concret dels mecanismes d'actualització de les subvencions PPI, que es calculen cada any segons la variació d'uns paràmetres, i d'acord amb unes normes prefixades, i deixen de dependre dels resultats de la negociació.

iii) Major igualtat en els ingressos per habitant de les comunitats autònomes d'igual nivell competencial, a conseqüència del pes atribuït a la població entre els criteris objectius utilitzats per distribuir el total de recursos destinats a les comunitats autònomes.

iv) Augment moderat del volum total de finançament posat a disposició de les comunitats autònomes, una part significativa del qual va destinar-se a millorar el de la Generalitat de Catalunya.

4.3. *La situació actual de la hisenda de la Generalitat*

Durant el període 1987-1991 la hisenda de la Generalitat respon als criteris aprovats en la revisió de 1986. El Quadre 3 mostra el detall d'ingressos consolidats de la Generalitat de Catalunya —incloent la seva administració central, les entitats autònomes de caràcter administratiu (EAA), les entitats autònomes de caràcter comercial,

industrial i financer (EACIF) i les entitats gestores de la seguretat social (EGSS)— per a l'any 1990, utilitzant xifres d'ingressos pressupostats.

El volum d'ingressos totals consolidats ascendeix, aquest exercici, a 1.064.644,4 milions de pessetes, el 93,23 % dels quals correspon a ingressos no financers i el 6,77 % a ingressos financers (crèdit i endeutament). Dels primers, el 16,11 % són ingressos tributaris (dels quals, el 14,19 % corresponen a tributs cedits), el 71,64 % són transferències (de les quals, el 66,30 % són transferències corrents i el 5,34 % transferències de capital) i el 5,48 % altres ingressos no financers (ingressos de dret privat de la Generalitat i ingressos propis de les Entitats Autònomes i Gestores).

Encara que el Quadre 3 posa de manifest l'existència d'un ventall relativament ampli de modalitats d'ingressos, en realitat la part fonamental dels recursos de la Generalitat s'obté per unes vies molt concretes. El 80,04 % dels ingressos no financers procedeix de quatre fonts específiques: els tributs cedits, que absorbeixen el 15,22 % dels ingressos no financers; la subvenció de caràcter general (PPI), que representa el 16,82 % del total; les subvencions canalitzades a ens locals, amb el 14,47 % del total; i les transferències (corrents i de capital), destinades al finançament dels serveis transferits de la Seguretat Social, que signifiquen el 33,53 % del total dels ingressos no financers. A continuació figuren les denominades subvencions de gestió autonòmica, amb el 7,55 % i les transferències de capital rebudes en concepte de compensació transitòria (antic FCI), que suposen el 2,65 % del total. Tots aquests ingressos són destinats al finançament de la despesa originada per les competències pròpies de la Generalitat de Catalunya, tret de les transferències canalitzades a ens locals, que procedeixen del govern de l'Estat i van destinades a municipis i a diputacions, i en la distribució de les quals la Generalitat no té cap capacitat de decisió.

L'estructura d'hisenda de la Generalitat posa de manifest que la part fonamental dels ingressos no financers procedeix de transferències i, dins d'elles, de transferències específiques o condicionades. Els ingressos tributaris, en efecte, només signifiquen en conjunt el 16,11 % dels ingressos totals i el 17,28 % dels ingressos no financers de la Generalitat. I, encara, això és utilitzant una definició àmplia del concepte ingressos tributaris, que inclou els tributs cedits, respecte dels quals la Generalitat —encara que té delegada l'administració tributària— no té cap capacitat normativa per intervenir en la determinació dels elements tributaris. Dins dels ingressos tributaris, la part més important correspon, amb molt, precisament als tributs cedits, que aporten el 15,22 % dels ingressos no financers totals. Actualment, els tributs cedits són cinc: Actes Jurídics Documentals (que representa el 4,73 % dels ingressos no financers totals i el 31,08 % dels obtinguts en concepte de tributs cedits), Transmissions Patrimonials (4,30 % del total i 28,26 % dels tributs cedits), Taxa sobre el joc (2,78 % i 18,25 %, respectivament), Successions (1,81 % i 11,91 %) i Patrimoni (1,60 i 10,50 %).

Els tributs cedits representen, com s'ha dit, la part més important dels ingressos tributaris. Però són ingressos tributaris sobre els quals la Generalitat té una capacitat de decisió només limitada. És responsable de l'administració tributària (és a dir, de la gestió, liquidació, recaptació i inspecció dels impostos) i, per tant, pot millorar el seu nivell d'ingressos a través d'una actuació eficaç en aquest terreny. Però no té, en canvi, capacitat per decidir els elements tributaris dels impostos (fet imposable, base imposable, tipus impositiu, etc.), titularitat que és reservada a l'Estat.

La Generalitat té aquesta titularitat normativa en les altres modalitats d'ingressos tributaris: impostos i recàrrecs propis i taxes. Però es tracta d'ingressos menors des del punt de vista quantitatiu. Els primers representen l'1,13 % dels ingressos totals i l'1,21 % dels no financers. Corresponen a l'impost sobre el joc del Bingo (que absorbeix el 86,73 % del total), fonamentalment, i al recàrrec sobre la taxa estatal sobre el joc. Les taxes, per la seva banda, signifiquen només el 0,79 % dels ingressos totals i el 0,85 % dels no financers. Encara que, certament, el camp reservat als tributs propis de la Generalitat està molt limitat per les disposicions legals reguladores d'aquesta matèria (i, en concret, pels articles 6 a 9 de la LOFCA) i que, probablement, aquesta part d'ingressos mai no tindrà una importància significativa des del punt de vista quantitatiu, també és cert que fins ara ha existit una política escassament entusiasta per part de les comunitats autònomes per explotar les possibilitats que oferia aquest camp.

Les transferències corrents i de capital representen el 71,64 % dels ingressos totals i el 76,85 % dels no financers. Es tracta de percentatges molt alts, que posen en relleu l'elevat grau de dependència financera, i la reduïda autonomia d'ingressos de la institució autonòmica. Sobre més de les tres quartes parts dels seus ingressos, el govern autonòmic no pot decidir-ne l'import. La quantia, en la mesura que es tracta de transferències, ve determinada per altres nivells de govern, en alguns casos discrecionalment, en altres de forma reglada (en compliment de determinades normes), i en altres com a resultat de la negociació.

Aquestes transferències són de molt diferent tipus. En primer lloc, cal distingir entre les subvencions de caràcter general (PPI) i les condicionades. Les primeres representen el 15,68 % dels ingressos totals, el 16,82 % dels no financers i el 21,89 % de les transferències totals. Són les subvencions regulades en l'article 13 de la LOFCA, i constitueixen pròpiament l'objecte de la negociació quinquennal per a la revisió del sistema de finançament. L'import anual, durant el període 1987-1991, es determina actualitzant la quantia que va quedar establerta per a cada comunitat autònoma en la revisió de 1986, atenint-se a un conjunt de variables objectives. L'actualització es realitza automàticament d'acord amb la variació relativa de diferents índexs (despesa equivalent de l'Estat, impostos estatals i PIB).

Les subvencions condicionades signifiquen el 55,96 % dels ingressos totals, el 60,02 % dels no financers i el 78,11 % de les subvencions. Són, doncs, amb diferència, la forma d'ingrés quantitativament més important de la Generalitat, i l'elevat percentatge posa de relleu l'alt grau de condicionament (i, per tant, el reduït nivell d'autonomia) de la despesa que pateix la hisenda de la Generalitat. Dins d'aquestes transferències cal destacar, al seu torn, quatre modalitats especialment importants que absorbeixen, per si soles, el 96,96 % del total de les subvencions condicionades.

Són, en primer lloc, les destinades al finançament dels serveis transferits de la Seguretat Social, que signifiquen el 31,26 % del total dels ingressos, el 33,53 % dels no financers, i el 43,63 % del total de transferències. En segon lloc, les subvencions de gestió autonòmica, destinades al finançament de les subvencions a tercers (especialment, per la gratuïtat de l'ensenyament), que ascendeixen al 7,04 % del total dels ingressos, el 7,55 % dels ingressos no financers i el 9,83 % de les transferències. En tercer lloc, les transferències de capital en concepte de compensació transitoria, que substitueixen les procedents del FCI, del qual Catalunya ha quedat exclosa, a partir de la reforma de 1990; representen el 2,47 % dels ingressos totals, el 2,65 %

dels no financers i el 3,45 % de les subvencions. Finalment, en quart lloc, les subvencions canalitzades a ens locals, que suposen el 13,49 % dels ingressos totals, el 14,47 % dels ingressos no financers i el 18,83 % de les transferències. A diferència de les altres, aquestes transferències no tenen per objecte el finançament de serveis prestats per la Generalitat. Van destinades a les corporacions locals, i la intervenció de la institució autonòmica es limita pràcticament a fer d'intermediària entre el govern de l'Estat (que és el que dora financerament els fons de subvencions i els distribueix) i les unitats governamentals beneficiàries.

Finalment, els altres ingressos no financers representen el 5,48 % dels ingressos totals de la Generalitat i el 5,88 % dels ingressos no financers. Els més importants quantitativament són els percebuts per la Junta de Sanejament (en concepte de taxes), per l'Institut Català del Sòl (en concepte d'alienació d'inversions reals i de taxes), per l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes (en concepte d'ingressos patrimonials) i per les Entitats Gestores de la Seguretat Social (en concepte de taxes).

5. Cap a la revisió de la hisenda autonòmica

L'any 1991 és l'últim del quinquenni de vigència del sistema aprovat l'any 1986. L'any 1992 hauran, doncs, d'introduir-se les reformes acordades al llarg de 1991. Encara que la revisió de 1986 va suposar un pas endavant en la solució dels principals problemes existents, és evident que l'experiència d'aquests darrers anys posa de manifest que resten qüestions molt importants que continuen funcionant defectuosament, i que hauran d'ésser objecte d'atenció amb motiu d'aquesta revisió.

Els principals problemes que presenta actualment la hisenda autonòmica són els següents:

i) En primer lloc, la manca de mecanismes adequats de coresponsabilització fiscal. S'ha vist abans l'escàs pes dels ingressos tributaris en el conjunt d'ingressos de la Generalitat. La institució autonòmica disposa d'un escàs marge de maniobra per poder actuar sobre el seu volum total d'ingressos. Aquesta realitat limita la capacitat de decisió i l'autonomia d'ingressos. A més, la manca de vinculació que existeix de cara als ciutadans residents al territori entre els beneficis derivats de la despesa pública i el seu cost en forma d'impostos té conseqüències clarament negatives en nombrosos terrenys.

ii) En segon lloc, l'excessiu condicionament de la despesa. Hem vist que el pes de les subvencions condicionades és elevat. Representen entorn del 60 % dels ingressos no financers de la Generalitat. Aquest fet contradiu la definició més elemental del concepte d'autonomia financera, que és un component essencial de l'autonomia política. És evident que sempre existirà un grau de condicionament de la despesa. En el moment d'elaborar el pressupost de l'exercici, està clar que els governs no són completament lliures per distribuir-la com vulguin. Hi ha nombrosos factors que la condicionen (de tipus històric, legal, etc.). Ara bé, en cap cas no sembla acceptable que els recursos destinats al finançament de serveis que són de competència autonòmica puguin ser, en si mateixos, un factor condicionant de la despesa.

iii) En tercer lloc, la desigualtat en els ingressos disponibles en relació amb altres comunitats autònomes que tenen un àmbit competencial similar. Pel que fa a altres

comunitats autònomes de règim comú la situació s'ha corregit apreciablement després de la revisió de 1986, si bé subsisteixen diferències que posen de relleu la necessitat de perfeccionar els sistemes de subvencions d'anivellament. En canvi, hi ha diferències difícils de justificar en relació a les comunitats autònomes del 151 que gaudeixen de sistemes de finançament específics; i també, encara que en menor grau, respecte a l'Estat, per al finançament de serveis similars.

Aquests problemes hauran d'ésser objecte d'atenció en la propera revisió del sistema de finançament. Evidentment, la solució completa de cada una d'aquestes qüestions exigeix temps, i no pot esperar-se que quedin definitivament resoltes en aquesta ocasió. Cal, però, saber quins són els problemes existents per tal que les mesures adoptades signifiquin passos endavant en la direcció adequada. Tenint, doncs, present quins són aquests problemes, poden avançar-se alguns dels criteris bàsics que podrien ser tinguts en compte en la propera reforma del sistema de finançament:

a) La despesa corresponent a competències pròpies s'ha de finançar, llevat de casos excepcionals, amb finançament de caràcter general, compost per ingressos tributaris i subvencions de caràcter general.

b) Una part significativa del finançament de caràcter general ha de procedir d'ingressos tributaris; entenent aquest concepte en un sentit ampli, podem considerar ingressos tributaris tots aquells que procedeixen directament dels impostos (estatals o autonòmics) suportats pels ciutadans residents al territori.

c) Les comunitats autònomes amb igual nivell competencial tenen dret a disposar d'un volum de recursos sensiblement semblant per atendre necessitats similars, si realitzen un esforç semblant. Aquest criteri porta a propugnar com a substancialment raonable el principi de la igualtat de recursos per habitant en les comunitats autònomes d'igual nivell competencial.

d) Els sistemes de subvencions de caràcter general s'han de dissenyar i distribuir de tal manera que facin possible la materialització de la igualtat bàsica propugnada al punt anterior, sempre que això no suposi introduir desincentius en l'activitat tributària autonòmica.

e) Les subvencions condicionades no poden constituir de cap manera la forma habitual de finançament de les comunitats autònomes. La seva utilització ha de quedar circumscrita a uns casos molt concrets i perfectament tipificats, com poden ser el finançament transitori de les despeses originades per serveis autonòmics o el finançament de competències estatals que poden ésser eficaçment gestionades pels governs autonòmics.

A partir d'aquests criteris bàsics poden desenvolupar-se les línies de reforma del sistema de finançament que han de permetre avançar en la solució dels tres grans problemes que abans s'han assenyalat. Es tracta, en definitiva, que aquesta reforma permeti introduir millores substancials en una peça sensible del model autonòmic, com és la de la hisenda, a la qual ara cal prestar una atenció preferent per tal de donar noves perspectives al conjunt del procés de descentralització de l'Estat.

Quadre 1

Evolució dels ingressos de l'administració autonòmica a Catalunya (en milions de pessetes)¹

| | Ingressos no financers | | |
|------------------------------------|------------------------|-----------|-------------|
| | 1982 | 1986 | 1990 |
| Generalitat | 273.003,5 | 402.558,5 | 939.971,3 |
| Entitats autònomes administratives | 1.191,0 | 7.993,0 | 35.814,5 |
| Entitats autònomes com. ind. fin. | 1.148,0 | 14.829,4 | 39.787,9 |
| Entitats gestores Seguretat Social | — | 195.915,1 | 356.189,9 |
| Total sense consolidar | 239.342,5 | 621.296,0 | 1.371.763,6 |
| Total consolidat | 238.305,4 | 414.565,3 | 992.606,0 |
| | Ingressos totals | | |
| | 1982 | 1986 | 1990 |
| Generalitat | 246.149,7 | 429.523,0 | 987.971,3 |
| Entitats autònomes administratives | 1.216,2 | 9.395,3 | 48.789,1 |
| Entitats autònomes com. ind. fin. | 3.260,3 | 23.077,5 | 50.743,7 |
| Entitats gestores Seguretat Social | — | 195.915,1 | 356.297,9 |
| Total sense consolidar | 250.626,2 | 657.910,9 | 1.443.802,2 |
| Total consolidat | 248.860,2 | 451.180,2 | 1.064.644,4 |

1. Xifres corresponents a ingressos pressupostats.

Font: *Presupost de la Generalitat de Catalunya, de les seves entitats autònomes i de les entitats gestores de la Seguretat Social*, Departament d'Economia i Finances.

Quadre 2

Evolució de la importància relativa dels ingressos no financers de l'administració autonòmica

| | % Variació anual des de 1982 | % s/PIB |
|------|------------------------------|------------------------------|
| 1982 | — | 6,14 |
| 1986 | 14,85 | 6,62 |
| 1990 | 19,52 | 10,18 (8,71) ¹ |

1. Excloent els ingressos corresponents a transferències de l'Estat canalitzades a ens locals.

Font: Quadre 1; A. Castells, «La hisenda de la Generalitat: situació actual i perspectives», a *Les finances de les comunitats autònomes: l'experiència de Catalunya*, Institut d'Estudis Autonòmics (quadre 2); i FIES, per les estimacions del PIB.

Quadre 3
Ingressos de la Generalitat de Catalunya (1990) (en milions de pessetes)

| | | % s/total | |
|--|-----------|-----------|-------------------|
| | | (I) | (II) ⁴ |
| <i>Ingressos no financers</i> | 992.606,0 | 93,23 | 92,18 |
| Ingressos tributaris | 171.529,5 | 16,11 | 18,62 |
| Impostos i recàrrecs propis | 12.048,0 | 1,13 | 1,31 |
| Impost joc bingo | 10.183,0 | 0,98 | 1,13 |
| Recàrrec taxa joc | 1.665,0 | 0,15 | 0,18 |
| Tributs ceditos | 151.091,0 | 14,19 | 16,40 |
| Successions | 18.000,0 | 1,69 | 1,95 |
| Patrimoni | 15.800,0 | 1,49 | 1,72 |
| Transmissions patrimonials | 42.719,0 | 4,01 | 4,64 |
| Actes jurídics documentats | 47.000,0 | 4,41 | 5,10 |
| Taxa joc | 27.571,0 | 2,59 | 2,99 |
| Luxe (extingit) | 1,0 | — | — |
| Taxes | 8.390,5 | 0,79 | 0,91 |
| Transferències corrents | 705.849,3 | 66,30 | 61,05 |
| Subvencions caràcter general | 166.933,0 | 15,68 | 18,13 |
| Participació PPI | 161.833,0 | 15,20 | 15,57 |
| Major DEE 90 | 5.100,0 | 0,48 | 0,56 |
| Subvencions específiques | 538.916,3 | 50,62 | 42,92 |
| Subvencions gestió autonòmica | 74.965,0 | 7,04 | 8,14 |
| Fons CEE (FSE) | 2.500,0 | 0,24 | 0,27 |
| Subvencions canalitzades a ens locals | 143.574,0 | 13,49 | — |
| Transferències EGSS ¹ | 315.498,3 | 29,63 | 34,25 |
| Altres subvencions ² | 2.379,0 | 0,22 | 0,26 |
| Transferències capital | 56.878,0 | 5,34 | 6,18 |
| Compensació transitòria | 26.330,0 | 2,47 | 2,86 |
| Fons CEE (FEDER i altres) | 5.000,0 | 0,47 | 0,54 |
| Subvencions específiques | 8.243,0 | 0,77 | 0,90 |
| Transferències EGSS ¹ | 17.305,0 | 1,63 | 1,88 |
| Altres ingressos no financers ³ | 58.349,2 | 5,48 | 6,33 |
| Taxes Junta Sanejament | 18.820,2 | 1,77 | 2,04 |
| Taxes Institut Català del Sòl | 4.865,9 | 0,46 | 0,53 |
| Taxes EGSS | 4.505,0 | 0,42 | 0,49 |
| Ingressos patrimonials EAJA | 6.168,9 | 0,58 | 0,67 |
| Alienació inversions reals Inst. Cat. Sòl | 13.962,0 | 1,31 | 1,51 |
| Altres | 10.027,2 | 0,94 | 1,09 |

(continua)

(continuació)

| | | % s/total | |
|----------------------------|-------------|-----------|--------|
| | | (I) | (II) |
| <i>Ingressos financers</i> | 72.038,4 | 6,77 | 7,82 |
| Generalitat | 48.000,0 | 5,51 | 5,21 |
| EAJA | 12.974,6 | 1,22 | 1,41 |
| EACIF | 10.955,8 | 1,03 | 1,19 |
| EGSS | 108,0 | 0,01 | 0,01 |
| <i>Ingressos totals</i> | 1.064.644,4 | 100,00 | 100,00 |

1. Per tal d'oferir dades consolidades, la xifra correspon als ingressos consignats en el respectiu concepte en els pressupostos de les entitats gestores de la Seguretat Social, deduint la quantia que figura com a transferència de la Generalitat a les entitats gestores de la Seguretat Social.
2. S'han deduït 4.626,4 milions de pessetes procedents de Entitat Autònoma de Jocs i Apostes, per tal d'oferir ingressos consolidats.
3. Inclou ingressos patrimonials i alienació d'inversions reals de la Generalitat i ingressos propis (taxes, ingressos patrimonials i alienació d'inversions reals) de les entitats autònomes i les entitats gestores.
4. Excloent les transferències específiques canalitzades en ens locals.

Font: Susanna Bonastre, «Els pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a 1990», *Nota d'Economia*, juliol 1990, pàg. 41-60

