

EL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA DEL PROYECTO DE REFORMA DEL ESTATUTO DE CATALUÑA

Núria Bosch i Roca*

Sumario

1. Introducción
2. Principales características del actual sistema de financiación de la Generalitat
 - 2.1. Estructura de ingresos
 - 2.2. Impuestos propios
 - 2.3. Impuestos cedidos
 - 2.4. Transferencias
3. ¿Cuáles son los principales problemas del actual sistema de financiación autonómica?
 - 3.1. En el campo de la autonomía tributaria y la responsabilidad fiscal
 - 3.2. En el campo de la solidaridad interterritorial
4. ¿Cuál es el sistema de financiación del proyecto de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña?
 - 4.1. En el campo de la autonomía tributaria
 - 4.2. En el campo de la solidaridad interterritorial
 - 4.3. Otros aspectos importantes
5. Valoración del modelo

Núria Bosch i Roca, catedrática de Hacienda Pública. Instituto de Economía de Barcelona. Universidad de Barcelona.
Artículo recibido el 9.1.2006.

1. Introducción

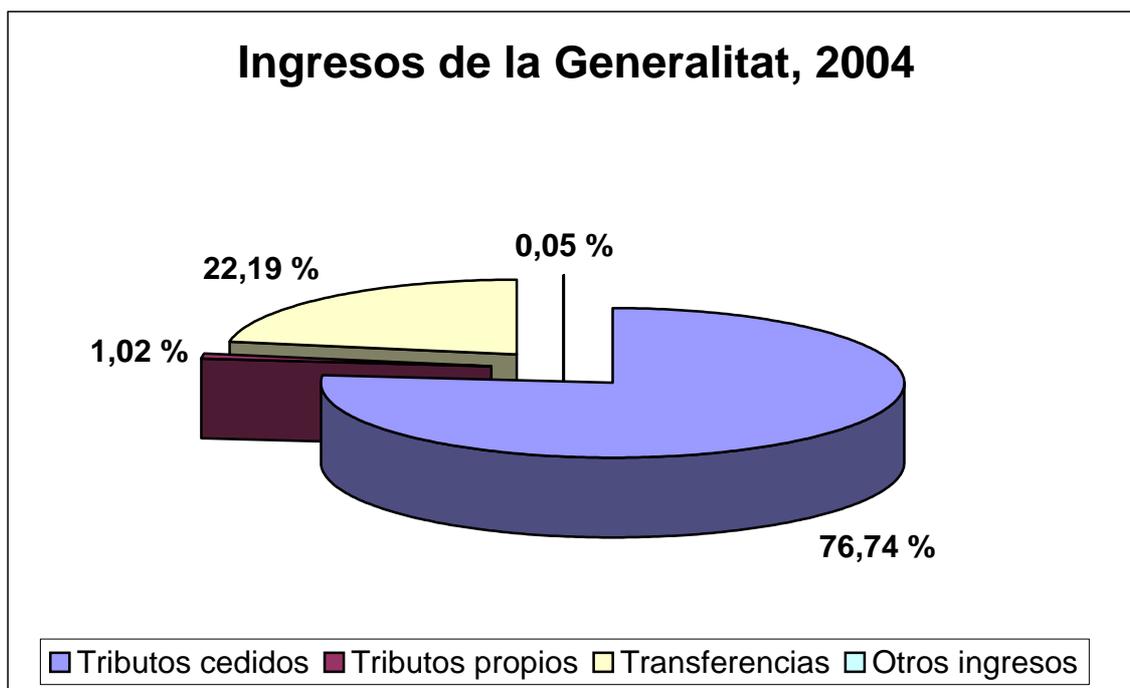
El pasado 30 de septiembre de 2005 el Parlamento de Cataluña aprobó la propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña. Su título VI hace referencia a la financiación de la Generalitat. La propuesta presentada ha generado un fuerte debate en la sociedad española sobre su contenido, principalmente por lo que respecta a la administración tributaria y a la solidaridad interterritorial. En estas líneas se analizan, en primer lugar, las principales características del actual sistema de financiación de la Generalitat y, en segundo lugar, cuáles son sus principales problemas y, por lo tanto, por qué existe la necesidad de formular un nuevo modelo de financiación para la Generalitat de Cataluña. En tercer lugar, se analiza cuál es el modelo formulado en la propuesta de reforma del Estatuto. Y en cuarto y último lugar, se hace una valoración del mismo.

2. Principales características del actual sistema de financiación de la Generalitat

2.1. Estructura de ingresos

Para el año 2004 la estructura de ingresos liquidados de la Generalitat queda reflejada en el gráfico 1. El 76,74 % de los ingresos no financieros procedían de los impuestos que el Estado ha cedido a la Generalitat. Esta cesión puede ser más o menos amplia (incluyendo el 100 % del rendimiento de los impuestos o un porcentaje menor, capacidad normativa sobre los mismos o no, gestión tributaria o no), como se verá más adelante. El segundo ingreso por su importancia relativa son las transferencias, que representan el 22,19 % del total. Finalmente, con una importancia muy exigua, cabe señalar los tributos propios (1,02 %) y otros ingresos no financieros (ingresos patrimoniales, enajenación de inversiones reales, etc.) (0,05 %).

Gráfico 1

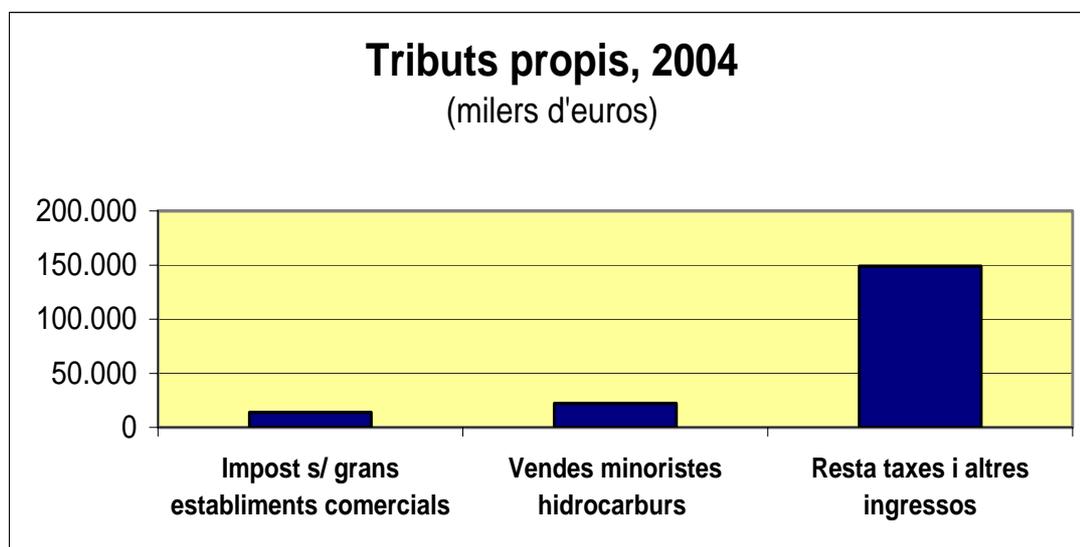


2.2. Tributos propios

Los tributos propios suponen un peso muy reducido, el 1,02 % del total de ingresos no financieros el 2004. El motivo es que, en el establecimiento de impuestos propios, las comunidades autónomas tienen una capacidad muy limitada. Según la Constitución, la potestad originaria para establecer tributos recae en el Estado, y las comunidades autónomas solamente pueden establecer tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes. Por otra parte, la LOFCA establece que las comunidades autónomas podrán establecer sus propios impuestos siempre y cuando no recaigan sobre hechos impositivos gravados por el Gobierno central. Asimismo señala que no podrán suponer un obstáculo a la libre circulación de mercancías o factores productivos, ni ocasionar fenómenos de exportación impositiva.

El gráfico 2 muestra los impuestos propios en el año 2004. Por una parte, aparece el impuesto sobre grandes establecimientos comerciales. Este impuesto grava la capacidad económica singular de determinados establecimientos comerciales implantados en grandes superficies. Constituye el hecho imponible del impuesto la utilización de grandes espacios (superficies a partir de 2.500 m²) con finalidades comerciales por razón del impacto que puede ocasionar en el territorio, en el medio ambiente y en la trama del comercio urbano de Cataluña. Por otra parte, cabe destacar el recargo en el impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos. Este impuesto fue creado en la última reforma del sistema de financiación autonómica, cediéndose íntegramente su rendimiento a las comunidades autónomas y afectándose a la financiación del gasto sanitario. Junto con el tipo de gravamen estatal, las comunidades autónomas pueden aplicar otro tipo de gravamen (recargo) dentro de un margen, cuyo rendimiento podrá destinarse asimismo a finalidades medioambientales y sanitarias. La Generalitat ha hecho uso de esta posibilidad a fin de financiar los servicios sanitarios, aplicando el recargo a partir de agosto de 2004, cuya cuantía es la reflejada en el gráfico 2.

Gráfico 2



2.3. Impuestos cedidos

Los impuestos cedidos son de carácter estatal. El Estado cede su rendimiento totalmente o un porcentaje a las comunidades autónomas. Sobre algunos de estos impuestos cedidos, las comunidades autónomas pueden ejercer

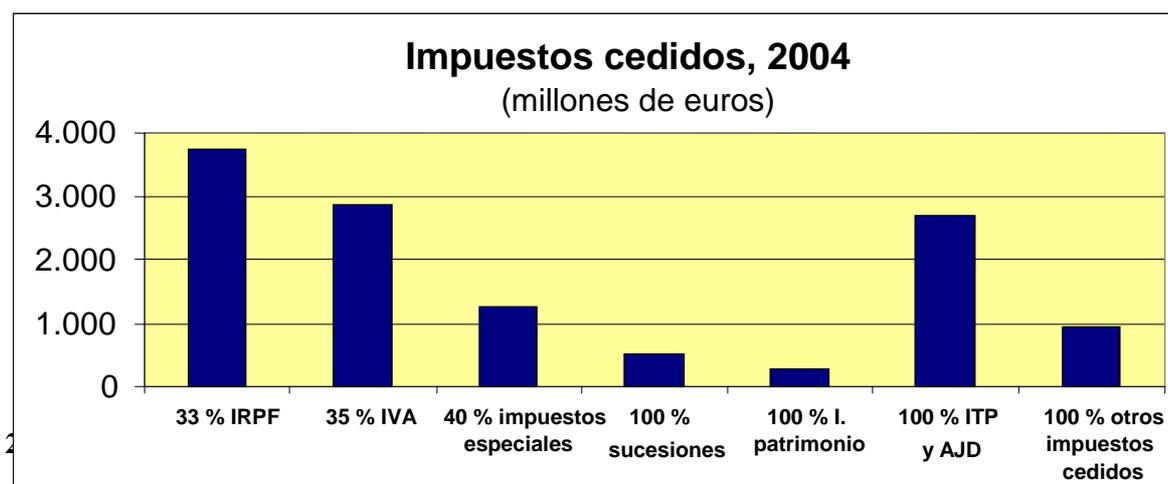
ciertas competencias normativas para regular elementos del impuesto (deducciones, tipo impositivo, etc.). Asimismo, las comunidades autónomas gestionan algunos de los impuestos cedidos (ver cuadro 1).

Cuadro 1

Impuesto cedido	Participación en el rendimiento	Competencias normativas	Competencias en gestión tributaria
IRPF	33 %	Tarifa. Deducciones por vivienda, circunstancias personales, inversiones no empresariales.	No hay
IVA	35 %	No hay	No hay
Impuestos especiales	40 %	No hay	No hay
Impuesto sobre el patrimonio	100 %	Mínimo exento. Tipo impositivo. Deducciones y bonificaciones.	Gestión, liquidación, recaudación, inspección
Impuesto sobre sucesiones y donaciones	100 %	Reducciones de la base imponible. Tipo impositivo. Deducciones y bonificaciones.	Gestión, liquidación, recaudación, inspección
Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados	100 %	Tipo impositivo. Deducciones y bonificaciones.	Gestión, liquidación, recaudación, inspección
Impuesto especial sobre la electricidad	100 %	No hay	No hay
Impuesto de matriculación	100 %	Tipo impositivo	Gestión, liquidación, recaudación, inspección
Impuesto sobre ventas minoristas de hidrocarburos	100 %	Tipo impositivo	Gestión, liquidación, recaudación, inspección
Tasas sobre el juego	100 %	Exenciones de la base imponible. Tipo impositivo. Bonificaciones. Devengo.	Gestión, liquidación, recaudación, inspección

El gráfico 3 muestra el rendimiento de los impuestos cedidos. Los que proporcionen a la Generalitat más ingresos son el IRPF, el IVA y el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.

Gráfico 3



El gráfico 4 detalla el tipo de transferencias que recibe el Gobierno de la Generalitat. La más importante en términos cuantitativos es el Fondo de Suficiencia, transferencia de carácter general procedente del Estado. Cabe destacar asimismo los fondos europeos y finalmente un conjunto de transferencias específicas que provienen en su mayoría del Estado y que van destinadas a sectores tales como el agrícola, el industrial, etc.

El cuadro 2 muestra cómo se calculó el Fondo de Suficiencia, que es la transferencia que cierra el sistema de financiación autonómico, en el último acuerdo de financiación (Ley 21/2001, de 27 de diciembre, reguladora de las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de autonomía). El primer paso consistió en establecer los recursos que debían recibir las comunidades autónomas en términos globales. Se establecieron tres áreas de gasto: competencias comunes (para simplificar podemos decir que incluyen todas las competencias, menos las sanitarias y las de servicios sociales), competencias sanitarias y competencias en servicios sociales. Tomando como año base de cálculo 1999, a cada bloque de competencias se le asignaron unos recursos, que eran el resultado de agregar la financiación que para cada bloque tenía cada comunidad autónoma en el año base. La suma de los tres bloques representaba el volumen total de recursos garantizados por el sistema, ya que se aseguraba que cada comunidad autónoma recibiera, como mínimo, una cuantía de financiación igual a la que recibía en el sistema anterior.

Una vez calculados los recursos totales de las comunidades autónomas se repartieron entre éstas en función de una serie de variables que deseaban reflejar sus necesidades de gasto. Los recursos destinados al bloque de competencias comunes se dividieron en tres fondos: fondo general, fondo para corregir la escasa densidad de población y el fondo de renta relativa. El fondo general, una vez descontados 39,66 millones de euros para cada comunidad en concepto de gastos de funcionamiento de las instituciones autonómicas, se va distribuyendo en función de la población (94 %), la superficie (4,2 %), la dispersión de la población (1,2 %) y la insularidad (0,6 %). El fondo para corregir la escasa densidad de población (dotado con 48,08 millones de euros), que pretende compensar los mayores costes de provisión de los servicios públicos de territorios escasamente poblados, se repartió entre las comunidades con una densidad de población inferior a 27 hab/km², siempre que tengan una superficie inferior a 50.000 km². Por último, el fondo de renta relativa (dotado con 150,3 millones de euros) se destinó a aquellas comunidades autónomas con una renta per cápita inferior a la media. A las comunidades a las que el reparto de recursos anteriores proporcionaba una cifra inferior a la que venían recibiendo por estas competencias en el año base se les concedía la denominada garantía de mínimos por el valor

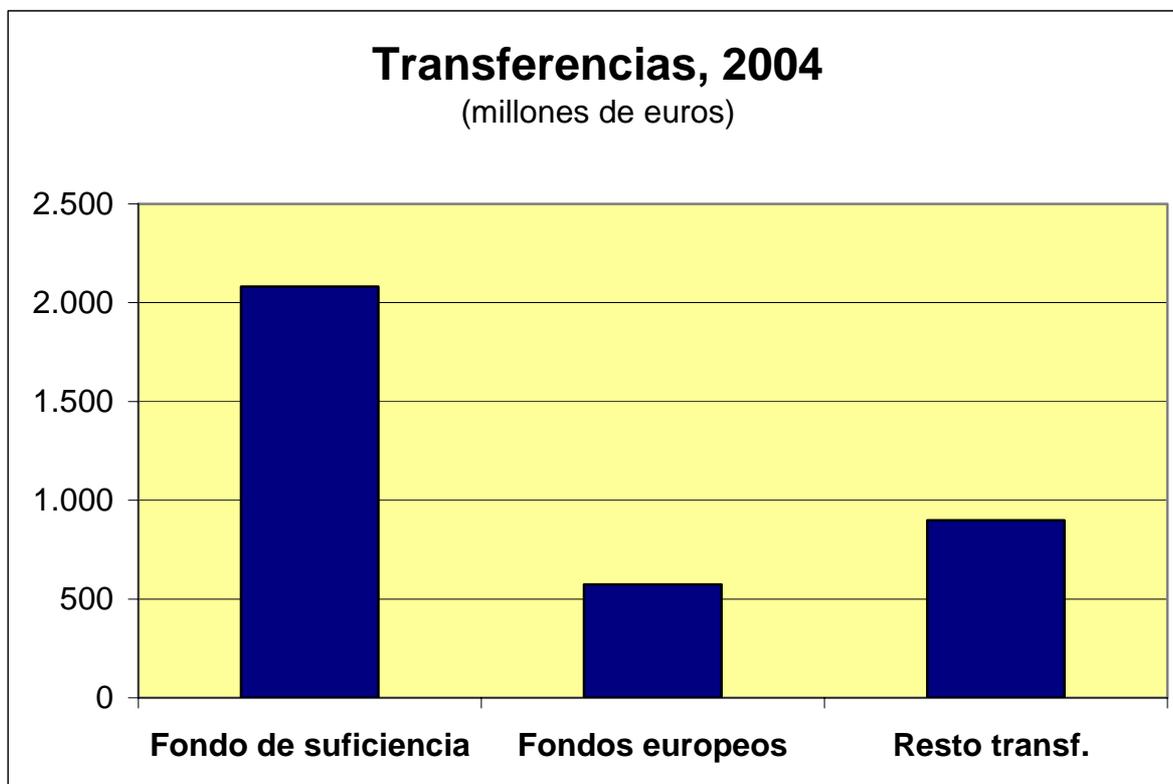
de la diferencia. Con todo, una vez determinadas las necesidades de financiación de cada comunidad por competencias comunes, se aplicaron una serie de reglas de modulación que establecían un valor máximo y otro mínimo al crecimiento de la financiación respecto al año base, a fin de evitar desviaciones importantes entre comunidades autónomas.

En lo referente al bloque de competencias sanitarias, sus recursos se repartieron entre las comunidades autónomas a través de dos fondos: el fondo general para financiar la sanidad y el fondo de ahorro de incapacidad temporal. El primero se distribuyó en función de la población protegida (75 %), la población mayor de 65 años (24,5 %) y la insularidad (0,5 %). El segundo, dotado con 240,4 millones de euros, se repartió entre las comunidades autónomas en función de la población protegida. Su objetivo es financiar la adopción de programas y medidas dirigidas al control del gasto por incapacidad temporal y a la mejora de la gestión de los servicios sanitarios por dicha contingencia. A los recursos obtenidos por cada comunidad por estos dos fondos debe añadirse la correspondiente garantía de mínimos, cuando estos recursos sean inferiores a los que venía disponiendo, y los ingresos procedentes del fondo de cohesión sanitaria. Este fondo tiene como finalidad garantizar la igualdad en el acceso a los servicios sanitarios públicos en todo el territorio nacional (sustituye al fondo de desplazados vigente en el anterior acuerdo).

Por último, los recursos correspondientes al bloque de servicios sociales se distribuyeron entre las comunidades autónomas en función de la población mayor de 65 años. En este caso, también garantizaba el sistema como mínimo un volumen de recursos igual al que las comunidades autónomas venían percibiendo en el año base.

Así pues, los recursos de cada comunidad son la suma de los recursos calculados según las variables representativas de las necesidades de gasto por competencias comunes, por competencias sanitarias y por competencias en servicios sociales.

Gráfico 4



Cuadro 2

TOTAL DE RECURSOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS POR COMPETENCIAS COMUNES, SANITARIAS Y SERVICIOS SOCIALES ⇒ ⇒	DISTRIBUIDOS EN FUNCIÓN DE UNA SERIE DE VARIABLES (NECESIDADES DE GASTO) ⇒ ⇒ ⇒ ⇒	RECURSOS DE CADA COMUNIDAD R_i
FONDO DE SUFICIENCIA = R_i – TRIBUTOS CEDIDOS – FONDO DE AHORRO EN INCAPACIDAD TEMPORAL		

Una vez calculados los recursos a percibir por cada comunidad, ya puede determinarse el Fondo de Suficiencia, pues esta subvención es de cierre del sistema. Viene determinada por la diferencia entre los recursos calculados para cada comunidad autónoma y los recursos procedentes de los tributos cedidos más el Fondo de ahorro en incapacidad temporal. La evolución del Fondo de Suficiencia a lo largo del tiempo se realiza cada ejercicio actualizando la cuantía del Fondo en el año base con la tasa de variación de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE).

3. ¿Cuáles son los principales problemas del actual sistema de financiación autonómica?

3.1. En el campo de la autonomía tributaria y la responsabilidad fiscal

El sistema de financiación autonómica que entró en vigor en el año 2002 se ha comprobado que es insuficiente para afrontar las actuales necesidades de gasto de la Generalitat. Ésta posee actualmente las competencias sobre educación, sanidad y servicios sociales, cuya dinámica de crecimiento está por encima de los demás gastos. En cambio, el poder tributario de la Generalitat para incrementar sus ingresos mediante actuaciones discrecionales no deja de ser limitado. Es cierto que tiene capacidad normativa para incrementar el tipo impositivo de los impuestos cedidos tradicionales, es decir, de impuestos como el de patrimonio, el de sucesiones o el de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados. También puede establecer el recargo permitido sobre el impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos y puede, en fin, incrementar la tarifa del IRPF. Si bien en algunos de éstos ya ha ejercido la citada potestad aumentando el tipo impositivo o estableciendo el recargo sobre el impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos, es preciso señalar que, salvo el IRPF, se trata de impuestos de un rendimiento impositivo limitado y en que la tendencia en alguno de ellos es a disminuir su presión fiscal, como en el caso del impuesto de sucesiones o el IRPF. En especial en este último caso, ninguna comunidad autónoma ha incrementado la tarifa, puesto que tiene un coste político evidente ante las actuales reformas fiscales, incluida la del Gobierno central español, que anuncian una rebaja del tipo. Por lo tanto, deberían encontrarse espacios fiscales que diesen a la Generalitat cierta capacidad normativa para incidir sobre los grandes impuestos, y de este modo gran parte de sus ingresos dependería de sus propias políticas tributarias.

En el campo tributario, otro problema del actual sistema de financiación radica en la Administración tributaria. Actualmente las liquidaciones definitivas de los impuestos estatales en cuyo rendimiento participa la Generalitat, como por ejemplo el IRPF, se hacen efectivas a la Generalitat con mucho retraso (dos años después del ejercicio al que corresponden). También debe mejorarse la información que posee la Generalitat sobre dichos impuestos, lo que es completamente necesario si se tiene poder normativo para decidir ciertos elementos de los mismos (tipo impositivo, deducciones, etc.). En la actualidad, la Generalitat se encuentra con que, por ejemplo, si desea establecer una deducción sobre el IRPF no dispone de la información precisa para saber qué impacto recaudatorio tendrá dicha medida. Por lo tanto, deberían hallarse fórmulas para que la Generalitat pudiese participar en la administración de los mencionados impuestos. Ahora bien, tampoco creo que el camino sea crear una administración tributaria de la Generalitat completamente independiente de la del Estado, pues parece lógico que se administren de forma integrada impuestos en cuyo rendimiento participan tanto el Estado como la Generalitat. El establecimiento de un consorcio entre la Generalitat y el Estado puede ser una buena solución para la organización de la Administración tributaria, que evita la fragmentación y fomenta la coordinación.

3.2. En el campo de la solidaridad interterritorial

A mi juicio, el defecto más grave del actual sistema de financiación autonómica es la ausencia de un criterio explícito de equidad o solidaridad interterritorial, por lo que se producen importantes diferencias entre comunidades autónomas en cuanto a recursos disponibles per cápita que no responden a razones que puedan justificarse desde el punto de vista económico o de la equidad interterritorial.

La distribución de recursos entre las comunidades autónomas del sistema de financiación es compleja, con muchas reglas de modulación, como se ha explicado anteriormente, que encubren acuerdos políticos sobre cantidades pactadas¹ y que pretenden el mantenimiento del *statu quo*. Pese a que en el vigente sistema de financiación la población es el criterio básico para el reparto de los recursos de carácter general entre las comunidades autónomas, se constatan importantes diferencias entre los recursos per cápita de las comunidades autónomas que responden a criterios arbitrarios y a que las diversas revisiones del sistema de financiación han intentado siempre garantizar el *statu quo*. A éste lo condicionó en su momento el método de valoración de los servicios que se traspasaban a las comunidades autónomas, llamado del coste efectivo, que suponía calcular el gasto de funcionamiento asociado al servicio en el nivel de prestación previo a su traspaso. Los recursos que se asignaban a las comunidades tenían que cubrir dicho coste. Por lo tanto, si el nivel de prestación de los servicios a traspasar era bajo, también lo eran el coste efectivo y, en consecuencia, los recursos asignados a la comunidad. Éste fue el caso de Cataluña. El método de valoración de los mencionados servicios perpetuó, tanto en su distribución territorial como en el volumen proporcional de recursos, el modelo de administración que había en España antes de la etapa democrática. Las posteriores revisiones del sistema de financiación han seguido manteniendo este *statu quo* inicial, ya que en cada revisión figuraba la cláusula de salvaguarda de que ninguna comunidad autónoma podía recibir menos recursos que en la etapa anterior. Por lo tanto, en cada revisión, las únicas variaciones han venido dadas por el reparto de los recursos que el Estado ha aportado adicionalmente. Así que sólo ha variado en el margen la estructura del sistema.²

El cuadro 3 y el gráfico 5 ilustran este hecho al mostrar la posición relativa de las distintas comunidades autónomas en los recursos incondicionados per cápita que les proporciona el sistema de financiación

¹ Véase C. Monasterio (2002), "El sistema de financiación autonómica 2002", en J. Salinas (dir.), *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, p. 15-59.

² Para una revisión de la financiación de la Generalitat desde la aprobación del Estatuto de 1979 hasta la actualidad, véase Bosch (2005), "Balanz del sistema de finançament de Catalunya i perspectives de reforma", en *Vint-i-cinc anys d'Estatut 1979-2004*, Parlamento de Catalunya, Barcelona, p. 223-246.

autonómica, es decir, tributos cedidos más Fondo de Suficiencia.³ Los datos se ofrecen a través de un índice en relación con la media igual a 100.

Cuadro 3

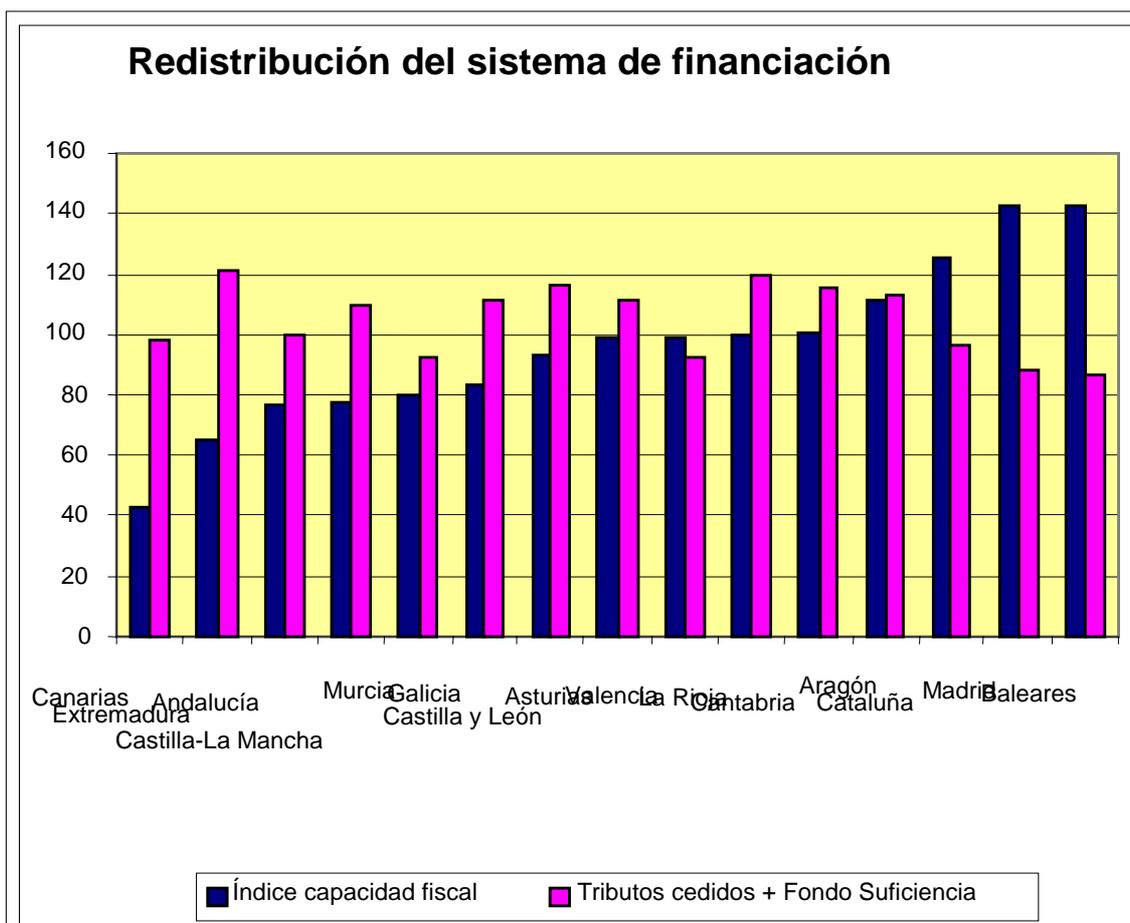
ÍNDICE		
	Recursos de la financiación autonómica (tributos cedidos más Fondo de Suficiencia)	Recursos por los impuestos pagados (índice de capacidad fiscal)
Baleares	86	142
Madrid	88	142
Murcia	92	80
C. Valenciana	92	99
Cataluña	97	125
Canarias	98	43
Andalucía	100	77
Castilla-La Mancha	109	78
Galicia	111	83
Asturias	111	99
Aragón	113	111
Cantabria	115	101
Castilla y León	116	93
La Rioja	119	100
Extremadura	121	65
MEDIA CA	100	100

Cataluña se sitúa ligeramente por debajo de la media, con un índice igual a 97. Las diferencias entre comunidades autónomas son evidentes. Su ranking va de un índice de 121 para Extremadura a otro de 86 para las Islas Baleares. Por lo tanto, mientras hay comunidades que se sitúan en un 21 % por encima de la media, otras sólo alcanzan unos recursos que representan el 86 % de la media.

Los mismos cuadro y gráfico comparan los recursos de la financiación autonómica con la contribución impositiva realizada por cada comunidad. En este caso, Cataluña se sitúa en la posición 125 sobre una media de 100. Por lo tanto, los ciudadanos de Cataluña pagan impuestos por valor de 125 y reciben recursos por la financiación autonómica por valor de 97. En cambio, la situación inversa se da en comunidades como Extremadura, donde sus habitantes pagan impuestos por valor de 65 y reciben recursos por 121.

³ Es la cuantía de recursos "R" indicada en el cuadro 2.

Gráfico 5



En el cuadro 3 y el gráfico 5 se observa una inversión de las posiciones. Las comunidades con más contribución impositiva, muy por encima de la media (Baleares, Madrid, Cataluña), son las que tienen unos recursos per cápita más bajos, por debajo de la media, en la financiación autonómica, y al revés, las comunidades que menos contribuyen fiscalmente (Extremadura, Castilla y León, Galicia, Castilla-La Mancha) son las que acaban teniendo más recursos per cápita por lo que respecta a la financiación autonómica. No obstante, hay excepciones a esta regla. Por ejemplo, Aragón está por encima de la media tanto por los impuestos pagados (111) como por los recursos de la financiación autonómica (113). Por su parte, Murcia y la Comunidad Valenciana están por debajo de la media en ambas magnitudes.

Los resultados de la redistribución de ingresos a que conduce el actual modelo de financiación autonómica son, por lo tanto, arbitrarios y poco justificables. Son la consecuencia de la falta de un criterio explícito de solidaridad o equidad interterritorial y de un buen mecanismo de nivelación. En los países que cuentan con buenos sistemas de nivelación, tras la actuación de estos mecanismos los territorios más pobres disponen de unos ingresos próximos a la media, pero en ningún caso los territorios más ricos, que están por encima de la media antes de la nivelación, pasan a estar por debajo después de la actuación del mismo, como sucede en España.

Por lo tanto, sería preciso establecer un sistema de nivelación entre las comunidades autónomas que hiciera explícitos los flujos de recursos destinados a la solidaridad y que respondiera a un criterio de equidad claro, social y políticamente aceptado.

4. ¿Cuál es el sistema de financiación del proyecto de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña?

En el proyecto hay dos aspectos que indican las características básicas del sistema de financiación que debería surgir del mismo. Uno es el de la autonomía tributaria y el otro el de la solidaridad interterritorial.

4.1. En el campo de la autonomía tributaria

En cuanto a la autonomía tributaria, el sistema que propone el Estatuto es un modelo de poder tributario compartido entre el Estado y la Generalitat en sus tres vertientes: rendimiento de los impuestos, capacidad normativa y gestión tributaria.

Así, se establece que el Estado y la Generalitat participan en el rendimiento de todos los impuestos estatales en Cataluña en unos porcentajes determinados en función de sus necesidades de gasto. Estos porcentajes no podrán fijarse por el Estatuto –así lo dictaminó el Consejo Consultivo de la Generalitat–, aunque se entiende que en algunos casos la participación de la Generalitat podría ser del 100 %, como ya sucede ahora en algunos impuestos cedidos.

También se establece que la Generalitat tiene capacidad normativa y responsabilidad fiscal sobre todos y cada uno de los impuestos estatales en Cataluña, en el marco de las competencias del Estado y de la Unión Europea. Esta capacidad incluye la participación en la fijación del tipo impositivo, las exenciones, reducciones y bonificaciones sobre la base imponible, así como las deducciones sobre la cuota.

En el campo de la autonomía tributaria, el último aspecto que cabe destacar es el de la gestión. Se crea la Agencia Tributaria de Cataluña para recaudar, liquidar e inspeccionar los impuestos propios de la Generalitat y los impuestos estatales en Cataluña. Esta Agencia actuará en colaboración con la Administración tributaria del Estado, suscribiendo convenios y haciendo uso de los demás medios de colaboración que se consideren pertinentes.

4.2. En el campo de la solidaridad interterritorial

La propuesta de reforma del Estatuto establece un criterio de solidaridad que está en la base de los sistemas de nivelación de los países federales. Éste no es otro que la Generalitat contribuirá a la solidaridad con las demás comunidades autónomas a fin de que los servicios prestados por los distintos gobiernos autonómicos a sus ciudadanos puedan alcanzar niveles similares siempre que realicen un esfuerzo fiscal también similar. Ello significa que a los territorios pobres se les debe garantizar la prestación de un nivel de servicios públicos, llamémoslo estándar, sin necesidad de que para alcanzar dicho nivel tengan que realizar un esfuerzo fiscal superior al de los ricos. El establecimiento de este criterio es importante debido a que el actual sistema de financiación autonómica carece de un criterio explícito de solidaridad interterritorial y da lugar a importantes diferencias en los recursos per cápita de las comunidades autónomas que no responden a razones económicas ni de equidad interterritorial, como se ha puesto de manifiesto anteriormente.

Además del criterio anterior, se establecen pautas sobre cómo el citado criterio debería operar para evitar que se generen desincentivos económicos a causa de la redistribución de recursos que implica la solidaridad. Una primera pauta es que el mayor esfuerzo fiscal, esto es, la mayor contribución impositiva que pueden realizar los ciudadanos de Cataluña debe traducirse en mayores ingresos para la Generalitat. El esfuerzo fiscal se medirá a

partir de la diferencia entre la cuantía de los impuestos estatales per cápita en Cataluña y la media de las comunidades autónomas. Esta cláusula quiere asegurar que el proceso de nivelación no sustraiga todo el exceso de capacidad fiscal (calculada sobre la base de una presión fiscal estándar) de Cataluña sobre la media, lo que limita los efectos económicos desincentivadores que podría ocasionar la nivelación y atiende el principio de eficiencia económica, además del de equidad. Son estos principios los que inspiran las subvenciones de nivelación en países de larga tradición federal, como Alemania o Canadá, donde la nivelación no es completa y, por lo tanto, no se alcanza la igualdad de recursos per cápita entre los diferentes territorios tras la misma, pero se garantiza que todos puedan prestar niveles similares de servicios públicos, si así lo desean, realizando un esfuerzo fiscal similar. Un segundo requisito de la nivelación es que en ningún caso ésta podrá alterar la situación relativa de la ordenación de rentas per cápita existente entre las comunidades autónomas con anterioridad a la misma. Esta condición es equivalente a la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional alemán en 1999, según la cual el sistema de nivelación debe reducir las diferencias de capacidad fiscal, pero no invertirlas, provocando que tras su aplicación los territorios más ricos tengan menos recursos que los más pobres.

Por lo tanto, ante quienes califican la propuesta de financiación de la Generalitat de insolidaria, hay que decir 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 sobre cómo el criterio anterior debería operar para evitar que se generen desincentivos económicos a causa de la redistribución de recursos que la solidaridad implica. Si, como hemos visto, por su contribución impositiva Cataluña tiene un índice igual a 125 sobre una media igual a 100, lo que intentan garantizar las anteriores disposiciones es que después de la nivelación Cataluña no se quede con unos recursos por debajo de la media como sucede actualmente, sino que aunque se reduzca el índice de 125, permanezca por encima de la media y en la misma posición relativa (por ejemplo, si antes de la nivelación ocupaba la tercera plaza por su renta per cápita, tras ella deberá ocupar igualmente el tercer puesto).

4.3. Otros aspectos importantes

Otros aspectos importantes a destacar son los siguientes:

- Se establece el principio de lealtad institucional, esto es, el Estado debe garantizar a la Generalitat la cobertura financiera en caso de que sus decisiones impliquen un mayor gasto o menores ingresos para ésta.
- Está prevista la actualización periódica del sistema de financiación. Las necesidades de gasto y de ingresos evolucionan a lo largo del tiempo. Por lo tanto, es preciso que el modelo cuente con mecanismos para adaptarse a las realidades, es decir, que permitan adecuar los recursos de la Generalitat a sus necesidades de gasto a lo largo del tiempo. Así, está previsto que el Estado y la Generalitat actualizarán cada cinco años el sistema de financiación, sin perjuicio del seguimiento y actualización de los recursos proporcionados por el sistema de financiación durante el quinquenio.
- La Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado - Generalitat es el órgano bilateral de negociación en el ámbito de la financiación autonómica entre la Administración del Estado y la Generalitat. Esta Comisión viene a sustituir a la actual Comisión Mixta de Valoraciones Estado - Generalitat, y le corresponde la concreción, desarrollo, actualización y seguimiento del sistema de financiación, así como la canalización del conjunto de relaciones fiscales y financieras de la Generalitat con el Estado. Es paritaria y tiene una presidencia rotatoria entre las dos partes en turnos de un año.

- La inversión del Estado en infraestructuras debe tender a equipararse al peso relativo del PIB de Cataluña en relación con España. Esta disposición, que posee carácter adicional y no está ligada directamente al modelo de financiación autonómica, quiere corregir el déficit en infraestructuras de Cataluña. En el período 1991-2002 la inversión estatal fue de 198 euros de media, mientras que en Cataluña de tan sólo 133 euros. En cambio, en el mismo período la inversión estatal en Madrid alcanzó la cifra de 243 euros per cápita.
- La aplicación del sistema de financiación deberá conducir a una reducción del déficit fiscal de Cataluña con la Administración del Estado. Objetivamente, puede afirmarse que Cataluña tiene un déficit fiscal excesivo que los expertos sitúan alrededor del 7,5 % del PIB catalán. Por lo tanto, la consecuencia de la aplicación del sistema de financiación contenido en la propuesta de reforma del Estatuto ha de ser la reducción del déficit fiscal de Cataluña, de forma que en el plazo de diez años a partir de la entrada en vigor del Estatuto se equipare al de territorios de nivel de renta relativa similar en otros países de la Unión Europea.
- La capacidad de financiación por habitante de la Generalitat debe equipararse paulatinamente, en un plazo no superior a quince años, a la obtenida por las comunidades autónomas forales. Actualmente, las comunidades forales disponen de un 75 % más de recursos per cápita que el conjunto de comunidades autónomas de régimen común. Por otra parte, la Constitución establece que las diferencias estatutarias no pueden suponer privilegios ni económicos ni sociales. Por lo tanto, en el futuro los ingresos de las comunidades forales y los de las de régimen común deberían converger.
- El sistema de financiación contenido en la propuesta de reforma del Estatuto podrá ser aplicado gradualmente. El plazo máximo establecido es de cinco años.

5. Valoración del modelo

Desde mi punto de vista, en torno al modelo de financiación contenido en la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña es posible realizar las siguientes consideraciones:

- Incrementa notablemente los recursos de la Generalitat. En la actualidad tenemos en España un estado bastante descentralizado por el lado del gasto, siendo la distribución porcentual del gasto público entre Gobierno central, comunidades autónomas y corporaciones locales del 52 %, 35 % y 13 %, respectivamente. Las comunidades autónomas prestan los servicios que constituyen el núcleo del estado de bienestar (sanidad, educación, vivienda, servicios sociales, etc.), que tienen un gasto con una dinámica de crecimiento muy por encima de los demás. Sin embargo, ello no ha ido acompañado de la transferencia de recursos necesarios para financiarlos. El nuevo modelo garantiza que los ingresos crezcan según las necesidades de gasto de la Generalitat. También permitirá fortalecer la cohesión social interna de Cataluña, haciendo frente a los problemas de la inmigración, las bolsas de pobreza, la exclusión social, etc.
- Es un modelo fiscalmente responsable. Incrementa sustancialmente la autonomía tributaria de la Generalitat, haciendo posible que gran parte de sus ingresos dependan de sus propias políticas tributarias. Por otra parte, la gestión de los impuestos estatales por parte de la Agencia Tributaria de Cataluña mejorará la información y evitará el retraso en las liquidaciones de los impuestos en que participa la Generalitat.

- Es un modelo solidario, que establece un criterio claro y transparente de solidaridad interterritorial por vez primera en el Estado español. El modelo establece un principio de equidad consistente en garantizar un mismo nivel de servicios si se realiza un esfuerzo fiscal similar. Con la aplicación del modelo, las comunidades más pobres no se ven obligadas a prestar un nivel de servicios más bajo o a incrementar la presión fiscal sobre sus ciudadanos, ya que éstas reciben recursos de las más ricas.
- El criterio de solidaridad establecido combina los principios de equidad y de eficiencia económica. Es decir, intenta alcanzar la equidad sin desincentivar económicamente ni a los territorios aportadores ni a los receptores. Entre 1995 y 2004 el crecimiento medio del PIB español fue del 3,3 %, mientras que el de Cataluña se situó en el 2,8 %. El nuevo modelo de financiación debe promover el crecimiento tanto de Cataluña como de España, pues Cataluña continúa siendo el motor de la economía española al representar su PIB el 19 % del PIB español.
- Es generalizable. El modelo que se propone es generalizable al resto de comunidades autónomas, si así lo desean, puesto que no supone privilegio alguno.
- No es el concierto económico, por varias razones. En primer lugar, en el sistema foral el pago que se hace al Estado vía “cupo” (País Vasco) o “aportación” (Navarra) no tiene ninguna relación con la recaudación impositiva obtenida en el territorio foral. En el modelo que propone el Estatuto, el Estado participa en una parte de sus impuestos en Cataluña. En segundo lugar, en el sistema foral la Administración tributaria se lleva a cabo independientemente de la Administración tributaria del Estado. El modelo del Estatuto prevé la colaboración entre la Agencia Tributaria de Cataluña y la Agencia Estatal de Administración Tributaria. En tercer lugar, la contribución de los territorios forales a la solidaridad es prácticamente inexistente. El modelo del Estatuto de Cataluña establece mecanismos para hacer efectiva la solidaridad interterritorial. En cuarto lugar, el modelo foral no es generalizable al resto de comunidades autónomas. En cambio, ya se ha dicho que el modelo del Estatuto es perfectamente generalizable. En quinto y último lugar, el sistema foral establece una relación bilateral con el Estado. El modelo catalán combina relaciones bilaterales y multilaterales.
- En conclusión, es una propuesta de características federales, homologable a los modelos de financiación existentes en países como Canadá o Alemania que se sustentan en los principios de responsabilidad fiscal, autonomía y solidaridad. Este es el camino a seguir para evitar otras soluciones de tipo confederal o unitarias.