

## EL SISTEMA DE FINANÇAMENT

### Sistema comú: la LOFCA

L'Estat espanyol té tres grans nivells de govern: l'Estat central, les comunitats autònomes (CA, disset en total, a més de dues ciutats autònomes al nord d'Àfrica), i els ens locals. El finançament d'aquests tres nivells de govern és complex i ple de controvèrsia, especialment el que fa referència a les comunitats autònomes, en què trobem dos sistemes: el règim foral, pel qual es regula el finançament de dues comunitats (Euskadi i Navarra), i el règim comú que s'aplica a la resta de comunitats.

La principal diferència entre els dos règims la trobem en el grau d'autonomia en els ingressos. És a dir, les comunitats forals recapten la totalitat dels impostos als ciutadans i empreses de les dues comunitats, mentre que la resta de comunitats recapten menys d'un 5% dels seus ingressos. Per tant, en el sistema de règim comú, trobem un estat que no està gens descentralitzat en els ingressos, malgrat les aparences de federalisme fiscal.

Les CA de règim comú obtenen els recursos per a pagar la despesa segons el que determina la LOFCA, la llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes. La presentació [Pautes per llegir i entendre els pressupostos de la Generalitat de Catalunya](#) de Montserrat Bassols, Subdirectora general de Finançament Autonòmic del Departament d'Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya, mostra a grans trets les principals característiques del sistema de finançament que ha estat vigent durant el període 2009-2013, i que s'ha allargat fins avui per incompliment del Govern espanyol, que no ha proposat la seva revisió.

Amb més detall, aquest sistema de finançament s'explica en l'estudi [El model de finançament autonòmic de 2009: descripció i valoració](#) de Núria Bosch, Maite Vilalta (Catedràtica d'hisenda pública i professora titular, respectivament, del Departament d'Economia Política i d'Hisenda Pública de la Universitat de Barcelona) i Montserrat Bassols. En el quadre següent es mostra un esquema dels diferents components del model de finançament de les CA.

| Cistella d'impostos dels governs autonòmics       |  |
|---|--|
| <b>Tributs cedits totalment</b>                   | Impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats |
|   | Impost sobre successions i donacions                                 |
|   | Impost especial sobre electricitat                                   |
|   | Impost sobre determinats mitjans de transport                        |
|   | Impost sobre vendes minoristes de determinats hidrocarburs           |
|   | Taxa sobre el joc  |
| <b>Impostos compartits</b>                        | 50% de l'IRPF  |
|   | 50% de l'IVA   |
|   | 58% dels impostos especials  |
| Mecanisme d'anivellament                          |  |
| Fons de garantia dels serveis públics fonamentals |  |
| Recursos que no s'anivellen                       |  |
| Fons d'ajustament                                 |  |
| Fons de suficiència global                        |  |
| Fons de competitivitat                            |  |
| Fons de cooperació                                |  |

**Font:** "El model de finançament autonòmic de 2009: descripció i valoració". Departament d'Economia i Finances. Generalitat de Catalunya. 2010.

Hi ha, doncs, una cistella d'impostos i un càlcul addicional de necessitats específiques de les comunitats autònomes que tenen en compte des de l'extensió fins al nivell de renda *per capita*; unes necessitats que després es tradueixen en uns fons que modulen i augmenten l'aportació de l'Estat central a les comunitats, sempre que no hi hagi incompliments del sistema determinat. Però la redistribució real d'aquests fons, malgrat les aparences, sempre ha estat desproporcionada, arbitrària i discrecional per part de l'Estat, utilitzant les variables que li convenia i amb ponderacions injustificades.

L'última revisió del model és del 2008, però les previsions d'ingressos que preveia no s'han complert a causa de la crisi econòmica. La disminució dels ingressos i unes despeses creixents van provocar una situació d'impossibilitat d'obtenir crèdit als mercats, i l'Estat va implementar un sistema de suport paral·lel al finançament anomenat FLA, Fondo de Liquidez Autonómica, que ha estat polèmic pel fet que ha funcionat com un sistema de préstecs amb interessos, que en el cas de Catalunya ha suposat haver de pagar per obtenir un finançament que en cas de disposar d'hisenda pròpia disposaríem d'ell sense interessos. En lloc de la revisió del sistema de finançament autonòmic quan corresponia (fa tres anys, segons la llei), l'Estat central va preferir el control absolut sobre les finances de Catalunya que li proporcionava el FLA. A més, amb la col·laboració del Tribunal Constitucional, va prohibir els tributs que la Generalitat havia ideat per a augmentar els ingressos (euro per recepta, sobre els dipòsits bancaris, etc.), al mateix temps que imposava despeses addicionals no correspostes amb els ingressos per a finançar-les (Llei de la dependència...), entre altres mesures de deslleialtat institucional per part de l'Estat espanyol respecte a Catalunya, i va reduir fins a eliminar-la, la poca autonomia financera que hi havia.

Durant aquest període, un altre element de polèmica ha estat com ha distribuït l'Estat el límit de dèficit determinat a la UE. En successives ocasions hem vist com l'Estat s'atorgava per a ell la major part del marge i atorgava a les CA la responsabilitat de complir amb la major part d'aquest límit, i es va agreujar el tema pel fet que les CA són les responsables de la majoria dels capítols més forts de la despesa social (salut, educació, serveis socials, etc.), amb gran susceptibilitat per part de l'opinió pública davant de qualsevol mesura d'austeritat en aquests capítols.

Veiem com el Govern central augmenta la seva despesa mentre trasllada a les comunitats autònomes l'esforç de reducció del dèficit via despesa:

#### Evolución de la despesa pública espanyola

| Administració                        | Variació despesa 2010-2014 |        |
|--------------------------------------|----------------------------|--------|
|                                      | Milions d'euros            | %      |
| Administració central <sup>(1)</sup> | 4.576                      | 4,40   |
| Comunitats autònomes                 | -25.402                    | -14,62 |
| Corporacions locals                  | -14.921                    | -22,70 |
| Seguretat Social <sup>(2)</sup>      | 6.155                      | 4,06   |
| Total administracions públiques      | -29.592                    | -5,98  |

**FONT:** IGAE. Despesa no financera del sector públic 1995-2014

(1): Descomptant les ajudes a institucions financeres

(2): Inclou la prestació per atur

Aquest fet va suscitar un article per part nostra: [Dèficit públic: el ministre Montoro amaga la veritat](#)

### Incompliment del principi d'ordinalitat

Des de Catalunya s'adverteix que el sistema de finançament de les comunitats autònomes no és just, perquè altera l'ordre del rànquing de comunitats segons renda *per capita*, de manera que comunitats que se situen per sota de la mitjana, un cop feta la redistribució de recursos per part de l'Estat, acaben situant-se en posicions més altes al rànquing que aquelles que se situaven per sobre de la mitjana inicialment, de manera que la solidaritat s'invoca de manera abusiva. Vegem-ho (no s'inclouen les comunitats de règim foral, Navarra i Euskadi):

**Índex de capacitat fiscal i de recursos totals resultat del model de finançament, any 2011**  
(Calculat en funció de la mitjana per habitant. Mitjana Espanya = 100)

| Comunitat         | Capacitat Fiscal | Total recursos del model |
|-------------------|------------------|--------------------------|
| Catalunya         | 119,1            | 99,4                     |
| Galícia           | 91,2             | 110,9                    |
| Andalusia         | 79,9             | 93,9                     |
| Astúries          | 106,6            | 112,6                    |
| Cantàbria         | 114,4            | 124,4                    |
| La Rioja          | 103,2            | 120,7                    |
| Múrcia            | 83,5             | 93,1                     |
| País Valencià     | 93,7             | 93,6                     |
| Aragó             | 114,6            | 116,3                    |
| Castella-La Manxa | 85,4             | 103,4                    |
| Canàries          | 42,2             | 88,3                     |
| Extremadura       | 76,2             | 114,5                    |
| Illes Balears     | 121,7            | 100,8                    |
| Madrid            | 134,2            | 95,4                     |
| Castella i Lleó   | 101,5            | 116,3                    |

**Font:** Euroregió de l'Arc mediterrani. [El canvi en el model de finançament amb independència del procés sobiranista català](#). Núria Bosch. 2014.

L'infrafinançament de la Generalitat de Catalunya ve de lluny. El 1985, Ramon Trías Fargas, que fou conseller d'Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya i coneixia a fons l'entrellat del sistema de finançament autonòmic, ja va denunciar en el llibre *Narració d'una asfíxia premeditada: les finances de la Generalitat de Catalunya* que el sistema de finançament autonòmic de règim comú estava pensat per a ofegar les finances de Catalunya com a eina de control polític. Això explica que el deute de la comunitat de Catalunya sigui més alt que la mitjana de comunitats autònomes.

Les successives reformes del sistema de finançament no han millorat la situació de les finances de Catalunya, ja que en cada revisió s'ha mantingut la situació de *statu quo* per a les comunitats afavorides pel sistema per motius polítics. A més, mai s'ha acceptat tenir en compte els diferents nivells de preus en cada comunitat autònoma. El cas és que el nivell de preus de Catalunya se situa sensiblement per sobre de la mitjana estatal, de manera que si es té en compte el cost de la vida, els recursos que el sistema proporciona a Catalunya se situen quinze punts per sota de la mitjana, quan per capacitat fiscal Catalunya se situa en les primeres posicions.

Aquesta arbitrarietat del sistema de finançament, juntament amb la manca d'inversions de l'Estat a Catalunya són els dos elements que expliquen el dèficit fiscal de Catalunya amb l'Estat.

## Dèficit fiscal

(Referent al dèficit fiscal, la nostra sectorial va preparar per a la població catalana aquesta presentació divulgativa: [El que cal saber sobre el dèficit fiscal.](#))

Alguns polítics i economistes espanyols han intentat treure importància a aquest dèficit, argumentant que avui la Generalitat no podria disposar d'aquests diners. Aquests arguments obvien el fet que actualment en la despesa del Govern central a Catalunya hi ha una part important de fons que provenen de l'endeutament de l'Estat; per tant, això s'hauria de tenir en compte a l'hora d'analitzar la diferència entre recaptació fiscal i despesa rebuda a Catalunya. Per a tenir en compte aquest fet, i neutralitzar-lo, s'obtenen les balances fiscals neutralitzades. En el nostre article [Té importància la independència?](#) hi fem referència.

El març de 2012 la Generalitat va presentar la balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central. Els resultats es mostren en el quadre següent de la pàgina següent.

### Sèrie històrica comparable: 1986 – 2009 (flux monetari)

Balança fiscal neutralitzada de Catalunya amb l'Administració central

| Any            | % PIB Catalunya | Any         | % PIB Catalunya |
|----------------|-----------------|-------------|-----------------|
| 1986           | -6,7            | 1998        | -6,7            |
| 1987           | -6,9            | 1999        | -7,4            |
| 1988           | -7,4            | 2000        | -7,2            |
| 1989           | -7,6            | 2001        | -6,7            |
| 1990           | -8,2            | 2002        | -10,0           |
| 1991           | -7,9            | 2003        | -8,9            |
| 1992           | -8,5            | 2004        | -8,6            |
| 1993           | -10,0           | 2005        | -8,3            |
| 1994           | -8,7            | 2006        | -7,9            |
| 1995           | -7,6            | 2007        | -8,1            |
| 1996           | -7,8            | 2008        | -8,5            |
| 1997           | -7,3            | 2009        | -8,4            |
| <b>Mitjana</b> |                 | <b>-8,0</b> |                 |

Font: [Balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central 2006-2009](#).  
Generalitat de Catalunya. 2012.

Vegeu també aquest article de La Vanguardia: [La Generalitat situa el dèficit fiscal de Catalunya en 14.623 milions en 2012](#)

El dèficit fiscal de Catalunya amb l'Estat espanyol és una característica secular indiferentment del color del govern espanyol de torn. Ja al segle XIX hi ha càlculs de la importància d'aquest dèficit. En l'última etapa pseudodemocràtica no solament no ha disminuït, sinó que fins i tot ha empitjorat. Els càlculs anuals rigorosos donen una mitjana del 8 % del PIB català des del 1986 fins ara, la qual cosa reflecteix l'ofegament a què està sotmesa l'economia catalana.

Un altre tema és el cas especial de la comunitat de Madrid, a qui a vegades s'atribueix un dèficit fiscal superior al català, ja que llavors per a la seva posició en el rànquing no es té en compte que la superior capacitat fiscal de Madrid no és deguda als ciutadans de la seva comunitat, ja que s'hi liquiden els impostos de les grans empreses i hi ha ubicat el funcionament de l'aparell de l'Estat. De fet, intenten amagar que bona part del dèficit fiscal català és en benefici de la capital de l'Estat, centre de les infraestructures radials i *hub* aeroportuari, contràriament al que recomanaria la racionalitat econòmica.

### Revisió del model de finançament

En motiu de la seva investidura, Mariano Rajoy ha anunciat la convocatòria de la taula de presidents autonòmics per a estudiar la revisió del sistema. El fet és que ho fa amb tres anys de retard, motiu pel

qual el model del 2009 s'haurà mantingut durant tot aquest temps en contra del que determinava el propi model.

Aquest fet, i els successius incompliments dels models (eliminació unilateral del fons de competitivitat, etc.) per part del Govern espanyol han provocat queixes i reclamacions constants d'algunes comunitats, en especial de Catalunya, que també va patir l'incompliment de la disposició addicional 3a de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya per part de l'Estat, segons la qual l'Estat invertiria a Catalunya durant set anys l'equivalent al percentatge del PIB català respecte del total espanyol.

A continuació adjuntem tres enllaços relacionats amb aquest tema:

- Sobre el fons de competitivitat:  
[http://www.parlament.cat/web/actualitat/noticies/index.html?p\\_format=D&p\\_id=98434396](http://www.parlament.cat/web/actualitat/noticies/index.html?p_format=D&p_id=98434396)
- Sobre la disposició addicional 3a de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya:  
[http://premsa.gencat.cat/pres\\_fsvp/AppJava/notapremsavw/285949/ca/govern-analitza-linforme-cronica-duna-ofensiva-premeditada-detalla-lestrategia-lestat-ofegar-limitar-laminar-lautogovern-catalunya.do](http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/AppJava/notapremsavw/285949/ca/govern-analitza-linforme-cronica-duna-ofensiva-premeditada-detalla-lestrategia-lestat-ofegar-limitar-laminar-lautogovern-catalunya.do)  
  
[http://economia.gencat.cat/ca/70\\_ambits\\_actuacio/analisi\\_finances\\_publicques/estadistiques-indicadors-financers/la\\_inversio\\_publica\\_a\\_catalunya/la\\_inversio\\_de\\_l\\_estat\\_a\\_catalunya/les\\_inversions\\_segons\\_la\\_disposicio\\_addicional\\_tercera\\_de\\_l\\_estatut\\_d/](http://economia.gencat.cat/ca/70_ambits_actuacio/analisi_finances_publicques/estadistiques-indicadors-financers/la_inversio_publica_a_catalunya/la_inversio_de_l_estat_a_catalunya/les_inversions_segons_la_disposicio_addicional_tercera_de_l_estatut_d/)
- Article de la catedràtica Núria Bosch sobre el sistema de finançament i les possibilitats de millora:  
[Obstacles del finançament autonòmic](#)

I davant d'això, el Govern català i els partits polítics que li donen suport han desistit d'assistir-hi amb la màxima representació del president de la Generalitat. En paraules textuais de Joan Tardà al Congrés de Diputats (29 d'octubre de 2016): "No participarem en les negociacions per a la reforma del sistema de finançament. Perquè el finançament que ens interessa, el nostre, és l'agència tributària de la República de Catalunya. No us agrada? Preferiu la hipocresia política? Nosaltres anem amb el mandat democràtic que ens ha donat el poble de Catalunya. No participarem en la negociació sobre el sistema de finançament. Perquè ja ens han enganyat moltes vegades."

Sectorial d'Economia de l'ANC. Novembre 2016.