



Finançament singular

Proposta de
finançament just
per a Catalunya

Resum executiu

Justificació

No hi ha autonomia real sense autonomia financera, i, per això, que Catalunya sigui responsable del finançament dels serveis públics ha estat una reivindicació històrica. L'Acord de Govern 242/2023, de 23 de novembre, en el qual es va encarregar al Departament d'Economia i Hisenda l'elaboració d'una proposta de finançament singular per a Catalunya s'inscriu, doncs, en una llarga tradició del catalanisme polític.

Aquest encàrrec resulta de tres constatacions. La primera, que tots i cada un dels sis diferents models de finançament autonòmic (1980, 1987, 1992, 1997, 2002 i 2009) han comportat una insuficiència financera crònica i persistent per finançar els serveis públics, malgrat que la ciutadania de Catalunya paga impostos suficients per cobrir el cost d'aquests serveis. La segona, que l'aplicació del model no és mai equitativa, perquè els ciutadans d'altres comunitats autònomes que aporten menys acaben rebent més. I, la tercera, que les relacions fiscals de Catalunya amb l'Estat comporten un dèficit excessiu que genera una pèrdua de benestar als ciutadans i suposa un fre al creixement econòmic.

El model de finançament actual: deficiències i conseqüències

Les deficiències del finançament autonòmic actual són múltiples.

En primer lloc, es tracta d'un sistema injust. Sota una aparença de rigor, el sistema de càlcul i el procediment per aportar recursos a les CA de règim comú és tan confús que, a la pràctica, els resultats resulten arbitraris, sense que hi hagi cap relació entre el que aporten i el que reben els ciutadans de les diferents CA. En el cas concret de Catalunya, els seus ciutadans aporten uns ingressos per habitant un 17,7% per sobre la mitjana, però reben uns recursos per habitant un 2,1% per sota.

El sistema també és injust perquè, a sobre de donar més recursos a uns ciutadans que a uns altres sense cap relació amb el que hi han aportat, no té

en compte el cost de la prestació d'aquests serveis, que és més alt en unes CA que en unes altres.

En segon lloc, el sistema pateix una clara manca d'autonomia fiscal, que fa que la Generalitat pràcticament no tingui capacitat per legislar, gestionar o recaptar els tributs generats a Catalunya.

En tercer lloc, les despeses de les CA de règim comú creixen molt més ràpidament que els ingressos que els aporta el model de finançament, i això porta a un infrafinançament crònic del conjunt d'aquestes autonomies. En aquest sentit, si des del 2012 fins al 2022 els seus ingressos haguessin crescut al mateix ritme que els de l'Administració Central, les CA de règim comú haurien disposat de 111.727 M€ addicionals.

Aquest efecte es deu, fonamentalment, a la deslleialtat de l'Estat. Per dos motius: perquè l'Estat legisla sense compensar els impactes sobre les finances autonòmiques i perquè no revisa amb prou diligència el sistema de finançament. Un exemple: entre 2021 i 2024, les modificacions acordades per l'Estat sobre l'IVA i els impostos especials han tingut un impacte negatiu només per a la Generalitat d'uns 1.800 milions d'euros. D'acord amb la llei, el sistema de finançament s'hauria de revisar cada cinc anys per tal d'actualitzar els ingressos de les comunitats, però en fa deu que aquesta actualització no s'ha realitzat.

Finalment, la falta d'autonomia fiscal es tradueix també en un sistema de bestretes que depèn de les estimacions de l'Estat, les quals sistemàticament infravaloren la recaptació en relació amb l'evolució econòmica real. Això es tradueix en tensions de tresoreria i en dificultats per planificar els pressupostos futurs.

El sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú és una anomalia en el context internacional

Ho és per dos motius.

En primer lloc perquè els governs intermedis tenen arreu més marge de maniobra. Per exemple, els governs intermedis del Canadà, Suïssa o els Estats

Units tenen una capacitat molt elevada per regular, recaptar i gestionar els seus impostos generats en els seus respectius territoris, incloent-hi figures tan rellevants com l'IRPF o l'impost sobre Societats. En el cas de Suïssa i Alemanya, aquestes unitats –els cantons i els länder, respectivament- gestionen la majoria dels impostos, fins i tot alguns dels federals.

En segon lloc, perquè, tot i que a la majoria dels casos els governs centrals estableixen alguna mena de mecanisme per anivellar els ingressos que reben els habitants dels diferents territoris, en general no se n'altera l'ordre: els governs intermedis que aporten més per habitant reben més per habitant. És el denominat “principi d'ordinalitat”, que no es respecta a Espanya.

El greuge català no és ni imaginari ni petit

Que el finançament de les CA de règim comú no respecti el principi d'ordinalitat comporta un perjudici objectiu i injustificable per als habitants de determinades CA, entre les quals Catalunya. Però no és l'únic fonament del greuge.

El sistema espanyol no té en compte el cost de la vida, que és molt diferent a les diferents CA, i això agreuja significativament l'infr finançament real de Catalunya. De fet, si es té en compte el diferencial de preus, Catalunya passa de ser la tercera comunitat en recursos aportats al model de finançament a ser la catorzena en ingressos rebuts.

Finalment, l'Estat pressuposta un nivell d'inversions a Catalunya que sistemàticament queda per sota del pes econòmic de Catalunya en el total estatal. Ara bé, el problema realment greu és el baix nivell d'execució d'aquestes obres per part de l'Estat. Així, entre 2015 i 2022 l'Estat només ha executat un 56% de la inversió prevista, que vol dir que ha deixat d'invertir 5.029 milions d'euros a Catalunya que ja estaven pressupostats.

La combinació d'un finançament insuficient i la falta d'inversions estatals fa que Catalunya aporti molt més del que rep de l'Estat. Aquesta diferència -el dèficit fiscal de Catalunya- ha representat, de forma crònica i persistent, més del 8% del PIB de mitjana des de fa 35 anys. El 2021 el dèficit fiscal s'ha disparat fins al 9,6% del PIB, uns 22.000 milions d'euros. Es pot justificar l'existència d'un dèficit fiscal als territoris amb més capacitat recaptatòria. En el cas català, però,

l'anomalia és el volum, ja que el dèficit fiscal se situa molt per sobre dels estàndards internacionals. En el cas del Canadà, per exemple, la província amb un dèficit fiscal més alt –Alberta- el té del 3,9%.

La conseqüència d'aquest dèficit excessiu és que, malgrat aportar molt per sobre de la mitjana, el nivell de benestar dels catalans està molt per sota dels de la majoria d'altres territoris de l'estat, tal com reflecteixen els indicadors que mesuren objectivament aquests factors.

Que Catalunya reivindiqui un menor dèficit fiscal no és cap anomalia en el nostre entorn internacional. Per exemple, diversos länder alemanys han qüestionat davant el seu tribunal constitucional el finançament territorial i han comportat canvis en el seu sistema d'anivellament.

És significatiu que, mentre que resulta relativament fàcil consultar les balances fiscals dels diferents territoris que les han calculat, l'Estat es resisteixi a publicar no sols les d'Espanya, sinó la informació que permet construir-les.

Proposta de model de finançament singular per a Catalunya

L'experiència dels últims 44 anys posa de manifest que cal canviar de model de finançament, ja que participar en una nova ronda de negociacions multilaterals per apedaçar el model actual portarà inevitablement al mateix resultat que les sis vegades anteriors.

Per altra banda, l'anàlisi comparada dels diversos mecanismes de finançament dels Estats federals porta a la conclusió que no existeix un model inequívoc, sinó que l'heterogeneïtat és la norma.

A partir d'aquestes dues constatacions, el que es proposa és passar d'un sistema basat en les despeses a un model basat en els ingressos. Un model en què la Generalitat recapti els impostos generats a Catalunya i assumeix la responsabilitat de finançar el cost dels serveis que reben els catalans.

El model de finançament que es proposa en aquest document és més simple que l'actual i que la majoria dels que observem arreu, i resoldria les mancances

assenyalades perquè es fonamenta en l'autonomia tributària, la responsabilitat fiscal i la suficiència financera.

Aquest model es caracteritza per l'assumpció total dels impostos generats a Catalunya. Això vol dir tenir plena capacitat normativa, el traspàs de la gestió i recaptació dels impostos i la disponibilitat de tots els recursos provinents d'aquests tributs.

A més, la Generalitat faria dues aportacions a l'Estat. Una, per compensar el cost dels serveis que aquest presta a Catalunya. La segona, en forma de fons de reequilibri territorial per tal de contribuir a la cobertura dels serveis públics a les comunitats amb menor capacitat fiscal i així garantir el principi d'equitat horitzontal.

Aquest model comporta que la Generalitat assumeixi tot el risc financer i, per tant, sigui responsable directe davant la ciutadania de la política d'ingressos i despeses. No obstant això, el model preveu i exigeix una relació bilateral i de coordinació amb l'Estat fluida i lleial.

En cap cas aquest model no comporta ni ha de comportar cap mena de privilegi per a Catalunya, i res no impedeix que es faci extensible a altres comunitats autònomes.

El model proposat és plenament legal

L'anàlisi jurídica duta a terme en aquest document conclou inequívocament que el model de finançament proposat és plenament compatible amb l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, amb la Constitució Espanyola i amb el dret de la Unió Europea.

Jurídicament, el nou sistema de finançament ha de respectar el marc normatiu existent i, en concret, adequar-se a la Llei Orgànica de Finançament de les Comunitats Autònomes (LOFCA). La implementació del model proposat exigeix, doncs, l'aprovació d'una llei orgànica que modifiqui la LOFCA.

1. Raons històriques, bilateralitat i singularitat del finançament. L'Acord del Govern 242/2023, de 23 de novembre

9

I. Anàlisi econòmica

2. Diagnosi de l'actual model de finançament

2.1. Desequilibri vertical	12
2.2. Manca d'autonomia financera i responsabilitat fiscal	14
2.3. Desequilibri horitzontal i principi d'ordinalitat	23
2.4. Deslleialtat institucional	27
2.5. Aplicació del model: sistema de bestretes	31

3. Conseqüències de les deficiències de l'actual sistema de finançament

3.1. Dèficit fiscal estructural	33
3.2. La inversió del sector públic central a Catalunya	37
3.3. Índex de progrés social	39
3.4. Altres conseqüències	40

4. Proposta del model de finançament singular per a Catalunya

4.1. Objectiu del model	42
4.2. Definició del model	43
4.3. Assumpció de la capacitat normativa dels impostos generats a Catalunya	44
4.4. Traspàs de la gestió dels tributs recaptats a Catalunya	45
4.5. Rendiment dels impostos generats a Catalunya	47
4.6. Aportació a l'Estat pels serveis prestats a Catalunya	51
4.7. Fons de reequilibri territorial	51

II. Anàlisi jurídica

5. Compatibilitat d'un model de finançament singular amb la Constitució, l'Estatut d'autonomia i el dret de la Unió Europea

5.1. Compatibilitat amb la Constitució	53
5.2. Compatibilitat amb l'Estatut d'autonomia de Catalunya	62
5.3. Compatibilitat amb el dret de la Unió Europea	72

6. Instruments normatius per establir i desenvolupar un model de finançament singular

6.1. Instruments normatius a què es pot recórrer	82
6.2. La Llei orgànica de modificació de la LOFCA	84
6.3. La modificació de la Llei de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i de la Llei de cessió de tributs	86
6.4. La determinació de la contribució de la Generalitat als mecanismes de solidaritat i a les tasques estatals no assumides	88
6.5. L'eventual modificació d'altres normes estatals	89
6.6. Els traspessos de serveis i de funcions	90

1. Raons històriques, bilateralitat i singularitat del finançament. L'Acord del Govern 242/2023, de 23 de novembre

La demanda d'un finançament singular no neix del buit, sinó que enllaça de forma nítida amb antecedents històrics que reflecteixen que Catalunya, en diferents moments de la seva història, ha gaudit d'un règim d'hisenda pública propi. Així es fa palès, per exemple, amb el mateix origen de la Generalitat de Catalunya, que té el seu precedent en l'anomenada Diputació del General creada per la Cort de Cervera de 1359 amb la finalitat de controlar i gestionar la recaptació d'impostos, o amb l'existència de la Mancomunitat de Catalunya de 1914 –institució única a tot l'Estat–, que comptava amb una hisenda nodrida tant de recursos propis com dels provinents de diputacions i ajuntaments, o també amb el règim de recursos de la Generalitat de la II República que, d'acord amb el seu Estatut de 1932, comptava amb una hisenda pròpia.

Són aquests uns precedents històrics, vinculats a l'àmbit institucional de l'autogovern de Catalunya, que cal situar en el context de l'article 5 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya que fa referència, com a fonament de l'autogovern, als drets històrics del poble català, a les institucions seculares i la tradició jurídica de Catalunya, “dels quals deriva el reconeixement d'una posició singular de la Generalitat amb relació, entre altres àmbits, al sistema institucional en què s'organitza la Generalitat”. És aquest darrer àmbit –el sistema institucional– el que, en el marc de l'article 5 EAC, també contribueix a fonamentar la demanda d'un nou sistema de finançament de caràcter singular, en la mesura que un dels aspectes vinculats històricament a les institucions pròpies de Catalunya és el finançament de què han gaudit aquestes per fer possible la seva existència i sense el qual no haguessin pogut desenvolupar les seves funcions en el passat; un finançament, en definitiva, que permetia el reconeixement de les institucions d'autogovern de Catalunya en cada fase de la seva història.

Des de la perspectiva de les relacions amb l'Estat, la demanda d'un sistema de finançament singularitzat també és plenament coherent amb el principi de bilateralitat que regeix les relacions de la Generalitat amb l'Estat (article 3 EAC) i que impregna les previsions dels títols V, Relacions institucionals, i VI, Finançament, de l'Estatut, atès que les relacions Generalitat - Estat, caracteritzades per una nota de bilateralitat, han de permetre arribar a acords

que s'ajustin, específicament, als trets diferenciats que caracteritzen Catalunya com a comunitat i les seves demandes d'autogovern.

Amb aquest marc històric i jurídic, no es pot desconsiderar ni negligir la situació d'infrafinançament crònic de la Generalitat al llarg dels successius models de finançament autonòmic, que s'ha traduït en un dèficit fiscal excessiu i permanent, que afecta, sens dubte, la capacitat de desenvolupar adequadament les polítiques públiques i la corresponent provisió de béns i serveis públics al nivell que mereixen els ciutadans de Catalunya conforme al seu esforç fiscal.

Per aquest motiu, el Govern va aprovar l'Acord 242/2023, de 23 de novembre, amb l'objectiu d'impulsar un finançament singular per a Catalunya que superi la situació anòmala d'insuficiència financera de la Generalitat i, alhora, doni resposta a la voluntat històrica d'un grau major d'autogovern, assumint més competències sobre els recursos que es generen a Catalunya.

En aquest Acord, el Govern ha encomanat al Departament d'Economia i Hisenda l'elaboració d'una proposta per a un finançament singular per a Catalunya, que s'ha de basar en els principis d'autonomia tributària, suficiència financera i responsabilitat fiscal.

El disseny i elaboració d'aquesta proposta ha d'incloure l'abordatge, entre d'altres, dels àmbits següents:

- a. **El traspàs de la gestió, recaptació, liquidació i inspecció dels impostos recaptats a Catalunya**, incloent-hi l'adequació necessària dels **recursos humans, tecnològics i econòmics** que fan falta per a la seva gestió efectiva.
- b. **L'augment de la capacitat normativa** en tots els tributs, per poder adaptar el sistema fiscal a les necessitats i preferències de Catalunya.
- c. **La cessió del rendiment de tots els impostos recaptats a Catalunya**, sens perjudici que hi hagi una **aportació a l'Estat pels serveis que presta** a Catalunya i una **quota a la solidaritat**.
- d. **L'anàlisi i proposta d'escenaris de solidaritat**, sobre la base de la comparativa estatal i internacional.

L'Acord preveu que la proposta per a un finançament singular per a Catalunya es presenti al Govern en els **tres mesos** següents a la publicació de l'Acord i, en tot cas, abans de la primera reunió de la comissió bilateral prevista amb l'Estat.

En aquest sentit, l'objectiu d'aquest informe és donar resposta a l'encàrrec que l'Acord del Govern ha fet al Departament d'Economia i Hisenda i presentar una proposta de finançament singular per a Catalunya.

La proposta s'articula en dos grans apartats. Una anàlisi econòmica realitzada pel Departament d'Economia i Hisenda i una anàlisi jurídica efectuada per l'Institut d'Estudis de l'Autogovern.

I. Anàlisi econòmica

2. Diagnosi de l'actual model de finançament

És un fet contrastat que **els diferents models de finançament autonòmic han comportat greus deficiències per a Catalunya** que es tradueixen en una **insuficiència financera crònica**. Això repercuteix negativament en el teixit productiu català i en el benestar dels seus ciutadans, ja que els serveis públics propis de l'estat del benestar, com són la salut, l'educació, els serveis socials i l'habitatge, depenen d'aquest finançament, com també en depèn la despesa pública de caràcter productiu, de la mateixa manera que les inversions en infraestructures, en tecnologia i en recerca o el suport als sectors econòmics del país.

Aquestes deficiències s'agreugen, a més, pel retard de més de 10 anys de la revisió del model. Efectivament: de conformitat amb l'article 2.U.g) de la LOFCA, el model de finançament s'ha de sotmetre a revisió quinquennal, de manera que, havent entrat en vigor l'actual model l'any 2009, hauria d'haver-se sotmès a la seva avaluació al 2013 per aprovar-ne la revisió amb efectes de l'any 2014. Així es va preveure expressament, per altra banda, en la disposició addicional setena i en la disposició transitòria tercera de la Llei 22/2009, de 18 de desembre, per la que es regula el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb estatut d'autonomia i es modifiquen determinades normes tributàries.

En aquest capítol es presenta una diagnosi de l'actual model de finançament de les comunitats autònomes de règim comú, analitzant els diferents elements que el constitueixen i que han condicionat fortament la hisenda de la Generalitat de Catalunya.

2.1. Desequilibri vertical

L'assignació de competències de polítiques de despesa entre diferents nivells de govern ha d'anar acompanyada inevitablement d'un finançament adequat. Així, el Govern central ha de distribuir recursos suficients cap a les comunitats

autònomes per garantir que aquestes puguin exercir amb èxit les competències traspassades.

Quan això no es produeix, es genera un **desequilibri vertical**. Això és el que ha succeït entre l'Estat i les comunitats autònomes, ja que **els ingressos disponibles per als governs autonòmics en el seu conjunt han esdevingut insuficients per cobrir les necessitats de despesa que comporta l'exercici de les competències assumides**. En canvi, l'Estat es troba en la situació contrària.

Aquest desequilibri vertical es pot produir per diversos motius, com poden ser les diferències en l'evolució de les necessitats de despesa i la dels recursos disponibles, o les modificacions normatives que pugui adoptar l'Estat que impacten en els ingressos o en les despeses de les comunitats autònomes, entre d'altres.

En l'actual model de finançament, **el desajust prové fonamentalment de la diferent evolució dels ingressos de l'Estat i les comunitats autònomes**, desequilibri que es va **agreujant any rere any** pel retard en la revisió del model.

Si s'analitza l'evolució dels ingressos estatals i els de les comunitats autònomes en el període 2012-2022, s'observa com els de l'Estat han tingut un creixement del 89 %, mentre que els de les comunitats autònomes tan sols ho han fet un 40 %. És a dir: els ingressos estatals han crescut més del doble que els ingressos de les comunitats autònomes.

Si no hagués existit aquest desequilibri vertical i s'hagués mantingut el mateix percentatge de repartiment dels recursos des del 2012 al 2022 entre els dos nivells de govern, **el conjunt de comunitats autònomes de règim comú hauria disposat de 111.727 M€ addicionals**. És important destacar que **aquest desequilibri va augmentant any rere any**, que passa dels 4.354 M€ el 2013 als 19.677 M€ l'any 2022.

Cal posar de manifest que aquesta menor disponibilitat de recursos no s'ha produït perquè les comunitats autònomes hagin tingut menys necessitats de despesa, sinó al contrari, les necessitats de despesa han tingut una dinàmica creixent al llarg dels anys, atesa la naturalesa de les competències

autonòmiques, vinculades estretament als serveis a les persones: salut, educació, serveis socials i habitatge, entre d'altres.

2.2. Manca d'autonomia financera i responsabilitat fiscal

2.2.1. Definició d'autonomia financera i responsabilitat fiscal

El concepte d'**autonomia financera** significa disposar de capacitat de decisió política sobre el nivell i la composició dels ingressos necessaris per finançar la despesa associada a les competències assumides. Atès que les dues grans fonts de finançament de les administracions públiques són els impostos i les transferències, disposar d'autonomia financera suposa disposar de poder per decidir la política tributària (és a dir, quants ingressos es necessiten, quins impostos cal establir, quin ha de ser el seu disseny i com s'ha de configurar l'Administració tributària, entre d'altres), mentre que, pel que fa a les transferències, en tant que provenen d'altres nivells de govern, no es disposa de cap capacitat de decisió.

Perquè la descentralització sigui plenament efectiva és necessari un grau d'autonomia elevat i responsabilitat fiscal, és a dir: els governs han de disposar d'una àmplia capacitat de decisió, no només sobre les polítiques de despesa, sinó també sobre els ingressos necessaris per finançar aquestes despeses. Un grau d'autonomia alt i de responsabilitat fiscal permeten **millorar la transparència, el rendiment de comptes i, per tant, l'avaluació per part de la ciutadania de l'eficiència de l'actuació pública.**

L'autonomia tributària no s'assoleix només amb l'obtenció dels ingressos, sinó que és necessari disposar de capacitat per decidir com s'obtenen. Per això, l'autonomia financera es concreta, fonamentalment, en l'àmbit tributari i, dins d'aquest, en tres competències:

- a) **Capacitat normativa** per a legislar sobre l'estructura del sistema fiscal i sobre els elements bàsics que configuren els tributs (exempcions, bases imposables, reduccions, magnitud i estructura dels tipus impositius, bonificacions, etc.).

- b) **Capacitat de gestió i recaptació** dels tributs a través d'una administració tributària pròpia.
- c) **Capacitat d'obtenció i disposició dels rendiments de la recaptació** dels impostos generats en el territori.

En aquest sentit, **a cotes d'autonomia tributària majors, major responsabilitat fiscal**, ja que els ciutadans veuen un lligam més directe entre els impostos pagats i les prestacions rebudes.

Un altre efecte positiu de l'autonomia fiscal és el fet que afavoreix una **disciplina pressupostària més elevada**. Disposar de plena autonomia fiscal suposa **assumir totalment el risc pressupostari**, fet que afavoreix un control més gran de la sostenibilitat del deute, que ja no s'explicarà per motius d'infrafinançament, sinó per l'exercici de polítiques contracíclics que temporalment ajudin a suavitzar l'impacte dels cicles econòmics.

Finalment, i no menys important, disposar de capacitat de decisió sobre els ingressos impositius suposa poder **adaptar el sistema fiscal a les necessitats de cada territori**, ja que aquestes no són homogènies. En aquest sentit, **Catalunya necessita comptar amb més poder fiscal** per poder **dissenyar un sistema tributari** que **permeti adaptar-se** a la realitat social i econòmica del país; per exemple, ajustant l'IVA als ingressos reals dels autònoms i les pimes en cada moment.

2.2.2. L'aplicació dels principis d'autonomia financera i responsabilitat fiscal en el model actual de finançament

En l'**actual model de finançament autonòmic**, encara que els **ingressos impositius tenen un pes rellevant sobre el total dels recursos de les comunitats autònomes**, això **no significa que aquestes tinguin un grau alt d'autonomia tributària**. Tal com s'ha dit anteriorment, l'autonomia tributària s'ha de valorar segons la capacitat de decisió que tinguin els ens subcentrals per dissenyar la seva política fiscal, que es verifica en l'abast de la capacitat normativa, capacitat de gestió i recaptació tributària i, finalment, en el rendiment que s'obté dels recursos generats.

En termes comparatius amb altres jurisdiccions amb sistema de finançament federal, es pot observar, en el quadre següent, que el nivell autonòmic disposa del 24 % dels ingressos impositius del sistema fiscal espanyol, a molta distància de les províncies del Canadà, on tenen un 44 % dels impostos totals; dels länder alemanys, on aquest percentatge se situa en el 40 %; o, fins i tot, dels cantons suïssos, on és del 32 %, tal com s'evidencia en aquest quadre elaborat a partir de dades homogènies de l'OCDE:

Distribució dels impostos per nivells de govern (no inclou la SS)

2021

	Govern Central	Govern Regional	Govern Local
Canadà	46%	44%	10%
Alemanya	46%	40%	14%
Suïssa	47%	32%	20%
Estats Units	55%	26%	19%
Espanya	62%	24%	13%

Font. OCDE Revenue Statistics.

Aquestes dades es mostren en termes de comptabilitat nacional, fet que significa que els ingressos derivats de la cessió a les comunitats autònomes de règim comú del 50 % de l'IVA i del 58 % dels impostos especials no es computen com a ingressos tributaris d'aquestes comunitats autònomes. El motiu d'aquesta exclusió que realitza l'OCDE, i també la Intervenció General de l'Estat (IGAE), deriva del fet que les comunitats de règim comú no tenen cap tipus de competència sobre aquests impostos, ni en termes de normativa ni de gestió tributària, sinó que reben una participació d'aquests tributs sobre la base del consum produït en el seu territori. És per aquest motiu que se'ls equipara a ingressos per transferències.

Malgrat que els ingressos impositius de les comunitats autònomes de règim comú tinguin un pes del 24 % sobre el total d'ingressos impositius, **les comunitats autònomes disposen de poca capacitat sobre la normativa tributària**, –tant pel que fa als tributs cedits per l'Estat, com a la possibilitat de crear impostos propis– **i encara menys capacitat de gestió i recaptació**.

En el cas dels **tributs cedits**, les comunitats autònomes poden modificar només alguns elements i amb certes limitacions. Pel que fa als tributs propis, la possibilitat de crear noves figures tributàries està limitada en un doble sentit: no

poden recaure sobre fets imposables gravats per l'Estat o per tributs locals (límit de la doble imposició), i no poden gravar elements situats fora del seu territori o suposar un obstacle a la lliure circulació de persones, mercaderies i capitals (límits territorial i de mercat).

En aquest sentit, per tal d'analitzar la capacitat normativa, s'han establert les categories següents, segons quins són els elements sobre els quals es disposa de capacitat:

- a) Capacitat normativa plena amb limitacions al fet imposable: tributs propis.
- b) Capacitat per decidir tipus, reduccions de la base imposable, deduccions i bonificacions: impost sobre successions i donacions, impost sobre el patrimoni i impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats.
- c) Capacitat per decidir tipus, mínim personal i familiar (amb limitacions) i deduccions (amb limitacions): tram autonòmic sobre l'IRPF.
- d) Capacitat per decidir tipus (amb limitacions): impost sobre determinats mitjans de transport i impost sobre residus.
- e) Cap competència normativa: IVA, impostos especials (sobre hidrocarburs, sobre el tabac, sobre l'alcohol i sobre electricitat), i impost sobre dipòsits en entitats financeres.

Segons dades del pressupost de la Generalitat per al 2023, **el 36 % dels ingressos tributaris provenen d'impostos sobre els quals no es disposa de cap tipus de competència normativa**. I la capacitat per incidir sobre el 64 % restant d'ingressos tributaris és molt limitada. A títol d'exemple, i tal com s'observa en la taula següent, en el cas de l'IRPF, la Generalitat únicament disposa de capacitat normativa sobre la tarifa general, sobre el mínim exempt (augmentar-lo o reduir-lo només en un 10 %) i la capacitat d'aplicar deduccions a la quota és limitada. Per contra, no pot modificar elements tan rellevants com les exempcions, la base imposable o la tarifa de l'estalvi. De fet, la Generalitat únicament disposa de competència plena en els tributs propis, que només representen el 3 % del total.

Des de l'òptica de la **capacitat de gestió**, les competències són encara més minses. **Catalunya només disposa d'aquesta capacitat sobre el 18 % dels seus ingressos impositius**. És del tot inaudit aquest percentatge tan baix en la gestió i administració dels impostos que tenen les comunitats autònomes i en concret, la Generalitat. A mode de comparativa, els ajuntaments catalans gestionen el 95 % del seus ingressos impositius.

Pressupostos de la Generalitat de Catalunya 2023

	Capacitat normativa	Capacitat de gestió	Recaptació	M€	%
Tributs propis*	Plena amb limitacions	ATC/ACA	100%	824	3%
Tributs cedits gestionats per l'ATC				4.407	15%
I Patrimoni	Min. Exempt, tarifa i bonif. quota	AEAT/ATC	100%	660	2%
I Successions i Donacions (ISD)	Reduc. BI, tarifa, multipl., bonif. quota	ATC	100%	879	3%
ITPAJD	Tipus s/ determinats fets, bonif. quota	ATC	100%	2.658	9%
I sobre el joc	Exempcions, BI, tipus, bonif. quota	ATC	100%	210	1%
Tributs cedits gestionats per l'ACR				117	0%
Impost estatal sobre residus	Tipus	ACR	100%	117	0%
Tributs cedits gestionats per AEAT				188	1%
I s/ dipòsits en les entitats de crèdit	Nul·la	AEAT	100%	72	0%
I s/determinats mitjans de transport	Tarifa (+15%)	AEAT	100%	95	0%
I s/ joc <i>on-line</i>	Tarifa (+20%)	AEAT	100%	22	0%
Tributs cedits en règim de bestretes				24.510	82%
IRPF	ME (+-10%), tarifa i deduccions quota	AEAT	50%	13.757	46%
IVA	Nul·la	AEAT	50%	8.267	28%
Impostos especials:	Nul·la	AEAT		2.486	8%
Tabac	Nul·la	AEAT	58%	774	3%
Alcohol	Nul·la	AEAT	58%	145	0%
Hidrocarburs	Nul·la	AEAT	58%	1.518	5%
Electricitat	Nul·la	AEAT	100%	257	1%
Liquidacions pendents				-209	-1%
Total ingressos impositius				30.046	100%

* Inclou cànon de l'aigua.

Si s'analitzen els sistemes de finançament dels quatre països federals de referència (Canadà, Estats Units, Alemanya i Suïssa), on el nivell subcentral té un grau competencial similar al de la Generalitat, es constata que, tot i **no existir una pauta homogènia de descentralització fiscal**, sí que existeixen uns trets comuns en els governs intermedis:

- **Tots els governs intermedis, excepte els länder, tenen un poder fiscal ampli per regular els principals impostos del sistema fiscal que són diferents dels del govern federal: per exemple, existeix un impost sobre la renda personal federal i un impost sobre la renda personal del**

nivell intermedi; passa el mateix amb l'impost sobre societats i els impostos generals i específics sobre el consum. En alguns països com Canadà, algunes províncies han optat per harmonitzar els seus impostos amb els federals –principalment la base imposable–, però és una actuació voluntària.

- **Tots els governs intermedis gestionen i recapten els seus impostos. En concret, l'impost sobre la renda de les persones físiques, l'impost sobre societats i els impostos generals sobre el consum i, en alguns casos, com a Alemanya i Suïssa, els governs intermedis també gestionen els impostos federals.** Només en el cas de Canadà, algunes províncies han delegat aquesta competència a la federació en relació amb alguns impostos provincials.
- **Tots els governs intermedis, excepte en el cas d'Alemanya, disposen del 100 % del rendiment dels seus impostos generats en el seu territori,** sens perjudici que en algun país s'apliqui un mecanisme d'anivellament horitzontal.

En el següent subapartat s'analitza amb més detall la capacitat fiscal de cadascun dels principals països federals de referència.

2.2.3. Anàlisi internacional

a) Canadà

A Canadà opera un sistema de **superposició d'impostos**, és a dir, tant la federació com les províncies tenen els seus impostos que recauen sobre els mateixos fets imposables. Així, les **províncies tenen plena autonomia fiscal sobre els seus tributs, tant en termes normatius com de gestió i recaptació i disposen del 100 % del seu respectiu rendiment.** Pel que fa a la capacitat normativa, a voluntat seva poden acordar harmonitzar o no els seus impostos amb els del govern federal i delegar-li'n l'administració.

Destaca el cas de **Quebec**, que té plena capacitat normativa sobre el seu IRPF i impost de societats, un IVA harmonitzat i, a més, la plena gestió de tots aquests impostos, així com dels seus tributs propis. **Alberta** té el seu impost de

societats propi, que també administra. La **resta de províncies** tenen l'IRPF i l'impost de societats harmonitzats amb els corresponents impostos federals i han delegat a la federació la seva gestió i recaptació.

Quant als impostos sobre el consum, tres províncies (entre les quals, Quebec) tenen un IVA harmonitzat amb el federal, cinc províncies tenen un impost sobre vendes al detall i Alberta no té cap tipus d'impost general al consum. Només dues províncies que apliquen IVA han delegat la seva administració al govern federal; la resta de províncies administren el seu impost.

b) Estats Units

Aquest país té també un sistema de **superposició d'impostos** entre el govern federal i els estats. Aquests disposen **d'autonomia tributària plena en tots tres àmbits: normatiu, de gestió i recaptació i d'obtenció del rendiment**. Aquesta autonomia tributària alta es manifesta en el fet que no tots els estats tenen els mateixos impostos i cada nivell de govern té la seva administració tributària pròpia, la qual cosa provoca una realitat molt heterogènia entre els diferents estats. Així, hi ha estats que no apliquen l'impost general sobre vendes o l'impost sobre la renda o l'impost de societats. El rendiment dels impostos estatals s'atribueix totalment als estats i el dels impostos federals al govern federal.

c) Alemanya

El sistema alemany és un **sistema de participació impositiva**. Existeix un únic sistema impositiu i els diferents nivells de govern participen dels rendiments que generen en el seu territori els impostos que conformen aquest únic sistema fiscal. Així, els **länder** tenen una participació en la recaptació dels impostos federals i disposen d'una **autonomia fiscal escassa**, atès que gairebé **no tenen capacitat legislativa sobre els impostos**, tot i que intervenen directament en l'aprovació de les lleis impositives a través del Bundesrat; però no hi poden haver diferències de càrrega fiscal entre els länder.

En canvi, **són els länder els que gestionen i recapten els impostos participats (IRPF, impost de societats i IVA)**, juntament amb els seus tributs propis, i no existeix tampoc una correlació entre la gestió d'un tribut i el dret a

percebre'n la recaptació, ja que el poder sobre els rendiments impositius està molt repartit entre federació, länder i municipis. Per exemple, l'IRPF es reparteix de la manera següent: 42,5% per la Federació, 42,5% pels länder i el restant 15% pels municipis. En l'impost de societats, el repartiment és 50% per la Federació i 50% pels länder.

d) Suïssa

A Suïssa opera un **sistema mixt de separació i superposició d'impostos**, en què tant el govern federal com els cantons tenen una autonomia fiscal àmplia. **Els cantons poden aplicar qualsevol impost menys l'IVA**, que està reservat al govern federal. Actualment, però, **els cantons estan sotmesos a la Llei d'harmonització**, que estableix límits a la definició de la base imposable i a les deduccions en els principals impostos (IRPF, impost de societats, impostos sobre patrimoni, i transmissions patrimonials). En la resta d'impostos, els cantons tenen plena autonomia. És rellevant el fet que **els cantons administren els seus impostos propis i que tenen l'obligació legal de recaptar els impostos federals sobre l'IRPF i l'IS**.

2.2.4. Experiències dins l'Estat espanyol

Pel que fa a l'**Estat espanyol**, **existeixen tractaments singulars importants**. En primer lloc, coexisteixen dos models de finançament: el model foral i el de règim comú. I, dins d'aquest últim, existeix el cas de **Canàries**, que compta amb un poder tributari més ampli que la resta de territoris de règim comú.

El **sistema foral** es fonamenta en dos pilars: l'autonomia fiscal plena i un pagament a l'Estat pels serveis prestats. Així, els territoris forals i pel que fa a l'autonomia fiscal plena, aquesta es manifesta en els tres àmbits: normatiu, d'administració tributària i d'obtenció dels recursos; només queden exclosos els impostos duaners, que romanen en mans de l'Estat.

Aquests territoris tenen capacitat normativa plena sobre els impostos concertats (o conveniats, en el cas de Navarra) amb uns límits de caràcter general, limitacions específiques per a algunes figures impositives alhora que també han de respectar uns criteris d'harmonització fiscal.

La gestió tributària correspon a cada territori foral i, per tant, a les tres diputacions basques i a la Comunitat de Navarra, pel que fa al rendiment de la recaptació impositiva, correspon íntegrament a les comunitats forals. Es tracta d'un model de finançament via ingrés i basat en el principi de bilateralitat entre l'Estat i els territoris forals.

I quant a la despesa que el Govern central realitza als territoris forals, aquests li fan una aportació segons una determinada metodologia de càlcul. És l'anomenat "cupó" basc o "aportació" navarresa.

Canàries és un cas particular dins del model de règim comú, atès que en aquesta comunitat no s'aplica l'IVA ni tampoc els impostos especials sobre hidrocarburs i tabac. Canàries disposa de l'impost general indirecte canari (IGIC) i dels impostos especials sobre hidrocarburs i tabac. L'IGIC és un impost estatal cedit a Canàries sobre el qual aquesta comunitat té àmplies capacitats normatives (pot determinar exempcions, tipus de gravamen, règims especials, entre d'altres). La gestió d'aquest impost també correspon a la comunitat autònoma, i disposa del 100 % del seu rendiment.

Pel que fa als impostos especials sobre hidrocarburs i tabac, en estar configurats com a tributs propis, Canàries hi té autonomia fiscal plena, cosa que significa que té poders normatius plens, de gestió i administració i disposa del 100 % del seu rendiment.

Tant els ingressos de l'IGIC com dels especials no entren a formar part de la cistella d'impostos del model de finançament, que se sotmet a un repartiment via els diferents fons del sistema.

D'altra banda, una altra situació destacable d'Espanya és el **nou impost estatal cedit sobre la deposició de residus** en dipòsits controlats, la incineració i la coïncineració, per al qual s'ha establert la possibilitat que les comunitats autònomes que ho vulguin n'assumeixin la gestió. Això, un cop més, genera asimetries en relació amb l'administració de l'impost. Així s'ha posat de manifest a la pràctica en la mesura que només sis comunitats de règim comú han assumit aquesta gestió (Catalunya, Andalusia, Canàries, Galícia, Comunitat Valenciana i Illes Balears).

Cal tenir en compte, també, que als anys noranta, algunes comunitats autònomes (Andalusia, Castella-la Manxa i Extremadura) van decidir no optar pel sistema de finançament establert amb caràcter general per a la resta de comunitats de règim comú per al quinquenni 1997-2001, sinó regir-se pel model del quinquenni 1992-1996, que va suposar una nova singularitat, ja que existien comunitats que es regien pel nou model i d'altres per l'antic.

Tal com es pot constatar de l'anàlisi realitzada, **el sistema comparat és molt heterogeni**: cada país compta amb un sistema de descentralització diferent, tot i **que els governs intermedis tenen un ampli poder tributari**, ja sigui en l'àmbit normatiu, de gestió i recaptació o en la disponibilitat dels rendiments dels impostos.

En canvi, **el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú presenta una autonomia tributària molt minsa en comparació amb els països federals de referència**, ja que la capacitat normativa és molt limitada i la gestió i recaptació de les principals figures tributàries la realitza totalment l'Agència Estatal d'Administració Tributària, sense que les comunitats tinguin cap mena de capacitat de decisió.

Val a dir que els governs intermedis dels països federals de referència tenen unes competències de despesa semblants a les de les comunitats autònomes, i destaquen salut, ensenyament, serveis socials, habitatge, cultura, entre d'altres.

Aquesta manca d'autonomia i responsabilitat fiscal és un dels principals problemes de l'actual model de finançament, constatat per la gran majoria d'experts en aquest àmbit.

2.3. Desequilibri horitzontal i principi d'ordinalitat

2.3.1. Definició d'equilibri horitzontal i principi d'ordinalitat

Quan els nivells de govern subcentral disposen de recursos tributaris, en la majoria dels casos, s'estableix un anivellament d'aquests recursos perquè els territoris amb menys capacitat fiscal no estiguin obligats a establir un nivell de

pressió fiscal més elevat per poder proveir el mateix nivell de serveis que els altres.

Per aconseguir aquest objectiu redistributiu, la majoria de sistemes de finançament utilitzen les anomenades “subvencions d'anivellament”. Aquestes atorguen recursos als territoris amb menys capacitat econòmica, fins a situar-los prop de la mitjana del conjunt de territoris que configuren el país, d'acord amb el criteri d'equitat establert.

Les subvencions d'anivellament poden provenir del govern central (anivellament vertical) o de les unitats que configuren el mateix nivell de govern (anivellament horitzontal) o una combinació de les dues.

Les causes dels desequilibris fiscals horitzontals poden ser degudes a diferències entre les unitats de govern, quant a la capacitat fiscal per habitant, quant als costos unitaris de proveir als serveis públics, i quant a les necessitats de provisió dels serveis públics per habitant.

Aquest és un principi que sovint entra en conflicte amb el criteri d'eficiència, ja que l'existència d'un mecanisme anivellador pot induir a comportaments ineficients, tant per part dels governs donants com pels receptors. Pel que fa als receptors, poden tenir incentius a realitzar una gestió tributària incorrecta, a no utilitzar la capacitat normativa sobre els tributs, a generar un nivell de despesa més alt a causa de la possible existència d'il·lusió fiscal o, poden, fins i tot, reduir els impostos, i generar una competència fiscal a la baixa.

En aquest sentit, la doctrina actual del federalisme fiscal posa l'accent principalment en aquests aspectes negatius del sistema de transferències d'anivellament i considera que els governs han de finançar-se majoritàriament amb impostos. En el cas que fos necessari un anivellament per a les jurisdiccions de nivells de govern inferiors, aquest s'hauria d'implantar mitjançant subvencions d'anivellament verticals, és a dir, provinents del govern central, no entre territoris d'un mateix nivell de govern. Tot i això, els territoris amb una capacitat econòmica més gran hauran aportat una proporció d'ingressos impositius més alta al govern central, fet que comporta una redistribució de recursos entre territoris.

L'experiència comparada mostra de nou que, en l'àmbit internacional no hi ha un comportament homogeni. Així, d'una banda, tenim l'exemple dels Estats Units on no hi ha un sistema de subvencions d'anivellament explícit, sinó que els estats es financen amb els seus tributs sense cap tipus de compensació cap als altres estats de poca capacitat tributària; i, de l'altra, el cas del Canadà, en què les províncies més riques mantenen el 100 % de la seva recaptació i és l'estat qui fa un anivellament (vertical) envers les províncies més pobres; o també el cas de Suïssa, on operen simultàniament un anivellament vertical i un altre d'horitzontal.

Ara bé, en països federals com Canadà o Suïssa, el resultat d'aquest anivellament no provoca cap alteració en l'ordre dels recursos de què disposa cada territori abans i després de l'anivellament. És a dir, compleixen estrictament el principi d'ordinalitat. Sí que es retallen distàncies entre territoris, però no s'intercanvien posicions en el rànquing en termes de recursos per habitant. Cal recordar que, en el cas dels Estats Units, no existeix cap tipus d'anivellament explícit.

Cadascun d'aquests països estableix una sistemàtica de càlcul de l'anivellament i, en alguns casos, determinades clàusules perquè es compleixi aquest principi d'ordinalitat.

2.3.2. Aplicació dels principis d'equitat horitzontal i d'ordinalitat en l'actual model de finançament

El sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú actual consta d'un anivellament horitzontal i d'un de vertical. El problema rau en fet que d'aquest procés en resulten unes diferències entre comunitats autònomes difícilment justificables sobre la base de qualsevol criteri.

En el sistema de finançament autonòmic actual hi ha un fons de garantia dels serveis públics fonamentals que és d'anivellament horitzontal, l'objectiu del qual és igualar recursos entre les diferents comunitats sobre la base de la població ajustada. Tanmateix, a més s'hi afegixen els fons de suficiència i els de convergència, que distorsionen totalment l'ordre de les comunitats en termes de recursos per habitant.

En aquest sentit, es pot afirmar que els resultats del sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú no només contravenen el principi d'ordinalitat, sinó que no segueixen una pauta redistributiva coherent, de forma que comunitats amb una capacitat fiscal molt per sota de la mitjana després de l'anivellament queden molt per sobre, i a la inversa.

En termes de capacitat fiscal, Catalunya se situa en la tercera posició, darrera de Madrid i de Balears; en canvi, després de l'aplicació del model passa a la desena posició. I si es té en compte el diferencial de preus, Catalunya passa a ocupar la catorzena posició.

Aquesta pèrdua de posicions relatives mostra que, si bé en capacitat fiscal Catalunya està per damunt de la mitjana, en recursos totals passa a estar per sota. Si analitzem el resultat de les diferents comunitats autònomes, s'observa que no hi ha cap patró redistributiu que expliqui els recursos de què disposen les comunitats autònomes. En el quadre següent es mostra el resultat dels recursos del sistema de finançament del 2021, el darrer any liquidat.

Resultats model de finançament 2021

	Capacitat fiscal			Recursos totals			Recursos totals amb PPA				
	€/hab.	índex		€/hab.	índex		€/hab.	índex			
Madrid	3.769	140,7	1	Cantàbria	3.632	124,8	1	Extremadura	4.153	142,7	1
Balears	3.248	121,2	2	Extremadura	3.422	117,6	2	Castella Lleó	3.921	134,7	2
Catalunya	3.153	117,7	3	Castella Lleó	3.411	117,2	3	Astúries	3.651	125,5	3
Aragó	2.895	108,0	4	Rioja	3.365	115,6	4	Rioja	3.628	124,7	4
Cantàbria	2.849	106,3	5	Astúries	3.293	113,2	5	Cantàbria	3.572	122,8	5
Astúries	2.628	98,1	6	Aragó	3.270	112,4	6	Galícia	3.429	117,8	6
Castella Lleó	2.620	97,8	7	Galícia	3.251	111,7	7	Aragó	3.306	113,6	7
Rioja	2.580	96,3	8	Castella La Manxa	2.947	101,3	8	Canàries	3.305	113,6	8
València	2.561	95,6	9	Balears	2.910	100,0	9	Castella La Manxa	3.264	112,2	9
Galícia	2.369	88,4	10	Catalunya	2.848	97,9	10	Balears	2.867	98,5	10
Castella La Manxa	2.210	82,5	11	Madrid	2.834	97,4	11	Andalusia	2.863	98,4	11
Múrcia	2.203	82,2	12	Canàries	2.818	96,8	12	València	2.821	96,9	12
Andalusia	2.141	79,9	13	Andalusia	2.724	93,6	13	Múrcia	2.790	95,9	13
Extremadura	1.931	72,1	14	Múrcia	2.714	93,3	14	Catalunya	2.558	87,9	14
Canàries	1.123	41,9	15	València	2.691	92,5	15	Madrid	2.412	82,9	15
TOTAL	2.679	100,0			2.910	100,0			2.910	100,0	

Val a dir que aquest resultat es repeteix any rere any.

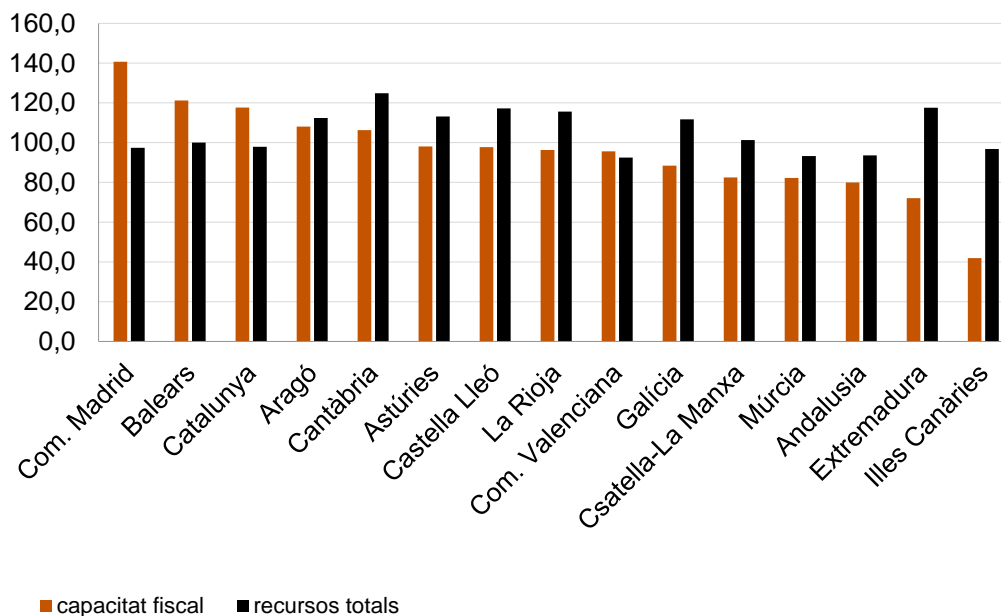
Aquestes distorsions d'ordinalitat provenen, d'una banda, de l'ús de la població ajustada com a indicador de referència. La població ajustada és un indicador sintètic de necessitats que té en compte diverses variables: la població

protegida pel sistema nacional de salut (38 %), la població (30 %), la població de menys de 16 anys (20,5 %), la població de més de 65 anys (8,5 %), la superfície (1,8 %), la insularitat (0,6 %) i la dispersió (0,6 %). En canvi, no té en compte el diferencial de preus que existeix entre les comunitats autònomes, que és clarament un indicador de més necessitats de recursos.

L'altre factor que agreuja aquesta distorsió és l'establiment del fons de suficiència, així com dels fons de convergència (fons de competitivitat i fons de cooperació).

El següent gràfic permet visualitzar la manca d'una pauta redistributiva clara i que els recursos de què disposen les comunitats autònomes no tenen cap relació amb la seva capacitat fiscal.

Resultats del sistema de finançament 2021



Font: Ministeri d'Hisenda

Aquests resultats contrasten amb l'anivellament de la capacitat fiscal que apliquen els països federals com Canadà i Suïssa. Cal recordar que als Estats Units no es fa cap tipus d'anivellament explícit.

En el següent subapartat s'analitza amb més detall l'aplicació dels mecanismes d'anivellament en cadascun d'aquests països.

2.3.3. Anàlisi internacional

a) Canadà

A Canadà, les províncies amb una capacitat fiscal inferior a la mitjana reben transferències del govern federal per assolir aquesta mitjana (anivellament vertical), mentre que les que estan per sobre de la mitjana, no fan cap tipus d'aportació.

b) Suïssa

A Suïssa, els cantons que estan per sobre de la mitjana en termes de capacitat fiscal fan una aportació als cantons que estan per sota (anivellament horitzontal) i la federació complementa aquesta aportació amb un fons que només reben els cantons que estan per sota de la mitjana (anivellament vertical). En aquest cas, l'anivellament redueix les diferències de recursos, però respecta l'ordinalitat.

c) Alemanya

Els länder alemanys anivellen la seva capacitat fiscal amb la participació en l'IVA, que es distribueix d'acord amb la població (anivellament horitzontal). Després d'aquest repartiment, la federació fa unes aportacions complementàries als länder amb una capacitat fiscal inferior al 99,75 % de la mitjana, per tal d'acostar-los a la mitjana (anivellament vertical).

Com a punt final, i a mode de conclusió, es pot afirmar que **en la majoria dels països federals amb un nivell intermedi de govern que disposa de capacitat tributària** s'estableixen mecanismes d'anivellament que retallen diferències de capacitat entre territoris. En la majoria dels casos analitzats, els governs subcentrals amb més capacitat fiscal no perden posicions relatives després d'aplicar el règim d'anivellament, de manera que es manté **l'ordinalitat**. I que, en el cas d'Alemanya, els mecanismes d'anivellament,

malgrat no respectar estrictament l'ordinalitat, apropen els recursos finals de tots els länder a la mitjana, sense provocar grans canvis en l'ordre ni desequilibris en els recursos finals.

Aquest comportament contrasta amb el cas espanyol, en què els resultats del sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú són totalment irregulars, sense una pauta redistributiva clara alhora que incompleix sistemàticament el principi d'ordinalitat, fet que provoca grans canvis en l'ordenació de les comunitat autònomes.

En aquest sentit, cal fer avinent que el motiu pel qual Catalunya perd posicions relatives en el rànquing d'ingressos tributaris es deu a tres factors:

- El **càlcul de la població ajustada**. Aquest càlcul, que s'utilitza per repartir els fons entre comunitats autònomes, es diferencia de la població. El fet d'incorporar variables no estrictament poblacionals, com la superfície o la dispersió, comporta una distorsió respecte de la població.
- L'existència del **fons de suficiència** i dels **fons de convergència** que assegurin l'*status quo* i desvirtuen la redistribució dels recursos que efectua el fons d'anivellament dels serveis públics fonamentals. Després de l'anivellament, Catalunya se situa en un 102,2 % del total de comunitats autònomes mentre que, quan s'han aplicat la resta de fons del model de finançament, se situa en el 97,9 %.
- La no inclusió del criteri del **cost de la vida**, que té un gran impacte en el cost de la prestació dels serveis públics.

2.4. Deslleialtat institucional

El retard en la revisió del sistema de finançament ha comportat que no s'hagi avaluat la possible deslleialtat institucional de l'Estat envers les comunitats autònomes.

Efectivament, la llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA) estableix que un dels principis del sistema és el de la lleialtat

institucional, que disposa que s'ha de valorar l'impacte de les decisions normatives estatals sobre ingressos i despeses que hagin afectat els recursos de les comunitats autònomes. Aquesta situació es produeix quan l'Estat adopta decisions normatives que comporten modificacions en els tributs que repercuteixen, al seu torn, en els ingressos de les comunitats autònomes, o quan adopta decisions en altres àmbits que suposen alterar les despeses autonòmiques.

Segons la LOFCA, l'impacte d'aquestes decisions s'ha de valorar quinquennalment, en el moment de fer la revisió del sistema de finançament, per tal de decidir i calcular les possibles compensacions.

Exemples recents de l'impacte sobre les comunitats autònomes de decisions unilaterals de l'Estat són les rebaixes en l'impost especial sobre l'electricitat i en el tipus de l'IVA aplicable a determinats béns. El primer és un impost cedit totalment a les comunitats autònomes, mentre que l'IVA està cedit en un 50 %. Tots dos casos mostren com una decisió unilateral de l'Estat impacta directament en els ingressos de la Generalitat.

Una estimació dels impactes que han tingut per a la Generalitat els canvis en els tipus impositius d'aquests dos impostos eleva fins als 1.794 M€ la pèrdua acumulada per al període 2021-2024.

Impacte de variacions de tipus impositius 2021-2024

IE electricitat i IVA. Dades en M€

Any impacte recaptació	2021	2022	2023	2024	
Impacte any liquidació	2023	2024	2025	2026	Total
Reducció IE electricitat	65	392	392	32	881
Reducció tipus IVA	107	250	471	85	913
Reducció IVA electricitat	50	179	263	22	514
Reducció IVA gas	0	22	46	6	74
Altres mesures IVA	57	49	162	57	325
Total IVA i IE Electricitat	172	642	863	117	1.794

Altres exemples de deslleialtat institucional són l'infr finançament de la prestació dels serveis disposats en la Llei de la dependència, la dotació del

fons de cohesió sanitària, que ha de finançar la prestació de serveis sanitaris als desplaçats i que anualment no compensa degudament el cost d'aquesta prestació.

2.5. Aplicació del model: sistema de bestretes

El model de finançament actual **es basa en un sistema de bestretes** dels recursos que pertocquen a cada comunitat autònoma, que l'Estat transfereix mensualment per dotzenes parts. Posteriorment, amb dos anys de retard, l'import es liquida en funció de com ha anat la recaptació dels impostos sotmesos a aquest règim.

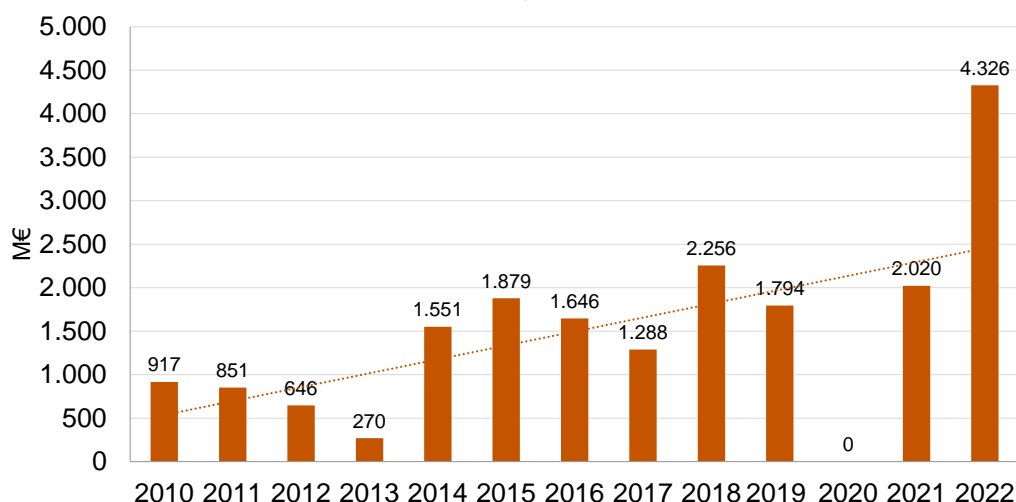
Els ingressos del model de finançament estan integrats per: el tram autonòmic de l'IRPF, la participació en l'IVA i en els impostos especials, el fons de garantia dels serveis públics fonamentals i el fons de suficiència. El volum d'aquests recursos té un pes rellevant en la hisenda autonòmica. De fet, en el pressupost de la Generalitat **representen a l'entorn del 80 % dels ingressos no financers no finalistes**.

Les comunitats autònomes de règim comú reben anualment el 98 % del total d'aquestes bestretes, que calcula el Ministeri d'Hisenda sobre la base de les seves previsions de recaptació, i no és fins al cap de dos anys que les regularitza d'acord amb la recaptació efectivament realitzada: aleshores transfereix a les comunitats autònomes la diferència entre els imports liquidats –definitius– i les bestretes rebudes. És també en aquest moment quan l'Estat transfereix les dotacions corresponents als Fons de Convergència (Fons de Competitivitat i Fons de Cooperació).

Aquest sistema suposa que l'import de la liquidació sigui molt variable any a any, ja que **depèn de l'encert de les previsions inicials que fa el Ministeri d'Hisenda**. Una variabilitat que comporta per a les comunitats autònomes alteracions en l'evolució dels recursos, així com **tensions de tresoreria**, ja que la liquidació definitiva es fa efectiva amb dos anys de retard al mes de juliol de cada any. Aquestes tensions són encara més greus quan hi ha canvis de cicle econòmic, com va succeir durant els anys més durs de la crisi financera iniciada poc després de la implantació de l'actual model de finançament.

Al gràfic següent es mostren els imports de les liquidacions corresponents a cada any i que es reben dos anys després. És a dir, els 4.326 M€ de la liquidació del 2022 es rebran aquest any 2024. Són, per tant, 4.326 M€ que arribaran amb dos anys de retard.

Imports de liquidació del model de finançament



El sistema de **bestretes** comporta també que aquests ingressos del sistema de finançament **no tinguin cap tipus de relació amb l'evolució real de l'economia**, que és el que determina en gran part el creixement de la recaptació.

Un altre element molt rellevant és que en els càlculs de les bestretes hi ha una **gran opacitat**, ja que es desconeix la majoria de dades en què es basen. Aquest desconeixement dificulta fer cap tipus de projecció dels recursos que s'obtidran en els propers anys, tasca fonamental per preveure escenaris pressupostaris de futur. Això impacta de ple en la possibilitat d'adoptar polítiques públiques a mitjà i llarg termini.

El paper nul de les comunitats autònomes en la gestió i recaptació tributària és el motiu d'aquest sistema de bestretes, mètode totalment desconegut en el sistema comparat, on, tal com s'ha vist, els governs intermedis tenen un paper rellevant justament en aquest àmbit de la gestió i administració tributària.

3. Conseqüències de les deficiències de l'actual sistema de finançament

La principal conseqüència de l'actual model de finançament per a Catalunya és un **infrafinançament crònic de la Generalitat** que li impedeix dur a terme les polítiques públiques en la quantia i qualitat que els ciutadans de Catalunya mereixen d'acord amb el seu esforç fiscal. Entre d'altres, i molt especialment, n'estan afectades les polítiques de salut, educació, serveis socials, així com les inversions en tot tipus d'infraestructures. Aquesta situació perjudica el benestar de la ciutadania catalana, el seu poder adquisitiu i la competitivitat del teixit productiu català.

Aquesta insuficiència de recursos, a causa del sistema de finançament, és el **principal factor determinant de l'alt dèficit fiscal** que pateix Catalunya, juntament amb el **dèficit d'inversions** que li pertoca realitzar al sector públic central a Catalunya i del **model territorial de l'Estat, que potencia** la hipercapitalitat de Madrid.

A continuació s'analitza amb més detall el dèficit fiscal i el dèficit inversor que ha patit i pateix Catalunya de manera estructural en el temps.

3.1. Dèficit fiscal estructural

La balança fiscal és un instrument que mesura l'impacte redistributiu de l'actuació del govern central entre comunitats autònomes. I ho fa a partir de relacionar les despeses que el govern central realitza en un territori i els ingressos fiscals que obté d'aquest mateix territori. Aquesta relació dona un saldo fiscal, és a dir, la diferència entre les despeses aportades i els ingressos detrets per part del govern en un territori concret. Així, que una comunitat autònoma tingui dèficit fiscal significa que els ingressos que obté el govern central d'aquest territori són més elevats que les despeses que hi realitza, mentre que l'existència de superàvit fiscal indica que els ingressos obtinguts són inferiors a les despeses.

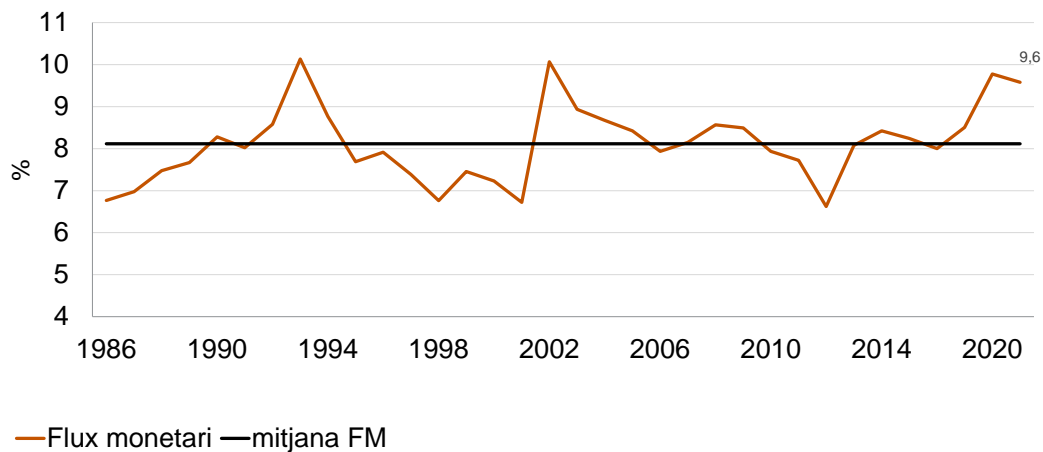
L'existència de saldos fiscals entre territoris és inherent a l'existència d'un estat central, i és raonable que els territoris més rics experimentin un dèficit fiscal i

els més pobres un superàvit fiscal. En el cas català, el que és qüestionable és la seva magnitud.

Aplicant el criteri del flux monetari (que és el que mesura l'impacte econòmic directe generat per l'activitat del sector públic en un territori, consistent en imputar els ingressos en funció d'on es localitza la capacitat econòmica subjecta a gravamen i les despeses en funció del territori on realment es materialitzen aquestes), es verifica que el dèficit fiscal de Catalunya presenta un caràcter marcadament estructural: des de fa 35 anys se situa **de mitjana en el 8,1 % del seu PIB.**

Evolució del dèficit fiscal de Catalunya 1986-2021

% del PIB



Amb les darreres dades disponibles del 2021, el dèficit fiscal de Catalunya se situa per sobre de la mitjana i assoleix pràcticament els 22.000 M€, que suposen el 9,6 % del PIB català. Aquest dèficit és el resultat d'haver aportat el 19,2 % dels ingressos de l'Estat i, en canvi, haver rebut el 13,6 % del total de la despesa de l'Estat.

Els resultats empitjoren, si s'exclouen les operacions de la Seguretat Social. Per les seves característiques, la Seguretat Social no fa una despesa territorial en funció de criteris polítics, atès que les prestacions que paga no poden fer distinció entre comunitats autònomes.

Excloent-hi la Seguretat Social, tant en el 2020 com en el 2021, Catalunya va aportar el 19 % dels ingressos, però tan sols va rebre el 9 % de la despesa de

l'Estat. La magnitud d'aquest dèficit fiscal genera unes conseqüències molt greus, tant des del punt de vista social com econòmic.

Balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central

% Catalunya/total

	Flux monetari		
	2019	2020	2021
Ingressos	19,6%	19,3%	19,2%
Estat+OA+Emp. Púb.	19,8%	19,2%	19,2%
Seguretat Social	19,4%	19,3%	19,2%
Despeses	13,4%	13,7%	13,6%
Estat+OA+Emp. Púb.	8,1%	9,0%	9,2%
Seguretat Social	16,7%	16,8%	16,7%

Aquesta magnitud del dèficit fiscal tan elevada impedeix poder millorar la prestació de serveis públics a Catalunya, com per exemple la salut, l'educació o els serveis socials, entre d'altres, i poder acostar el seu nivell al de països europeus de referència.

Per exemple, la despesa en salut del pressupost 2024 (12.928 milions) representa un 4,4 % del PIB, mentre que la mitjana d'aquesta despesa en els països de la zona euro és del 7,9 % del PIB. Poder disposar de recursos per incrementar-la en 5.000 milions suposaria poder dedicar a aquesta despesa un 6 % del PIB català.

Un altre exemple seria l'educació universitària i no universitària, en què la despesa prevista en el pressupost de 2024 (8.703 milions) representa un 3 % del PIB, mentre que a la zona euro és d'un 4,6 % del PIB i a la UE-27 d'un 4,7 %. La disponibilitat de més recursos fa possible incrementar-la en 3.000 milions, que situaria aquesta despesa en el 4 % del PIB.

En el cas de l'educació no universitària, assolir el 6 % del PIB voldria dir incrementar en 6.000 milions el nivell de despesa pública actual.

Els resultats de la balança fiscal entre Catalunya i l'Estat res tenen a veure amb els de Canadà, un país fortament descentralitzat on les províncies tenen un

grau d'autonomia tributària alt: d'una banda gestionen el 50 % de la despesa pública i, de l'altra, disposen del 44 % del total dels impostos.

A diferència del cas espanyol, el govern federal de Canadà posa a disposició pública les dades territorialitzades dels ingressos i despeses de la federació, l'informe *Finances of the Nation* ofereix anualment els saldos fiscals de les províncies amb el govern federal i dona el detall dels imports dels ingressos i de les despeses, així com del saldo i el saldo ajustat. Aquestes variables es presenten en milions de dòlars, import per habitant i en relació amb el PIB, entre d'altres. Resulta destacable el període temporal tan ampli que abasta la publicació: des del 1961 fins al 2022.

La metodologia de càlcul que emprava l'estudi es basa en el flux monetari i amb el càlcul del saldo ajustat es neutralitza l'impacte del dèficit o superàvit del govern federal. És, per tant, un càlcul similar al que es fa des de Catalunya.

En relació amb l'any 2022, els saldos fiscals resultants mostren que hi ha tres províncies que presenten un dèficit fiscal, mentre que les set restants i el conjunt dels territoris del nord tenen superàvit fiscal. D'aquestes tres províncies, Alberta i British Columbia tenen un PIB superior a la mitjana i Ontàrio està pràcticament en la mitjana.

Alberta, una província amb un PIB per càpita d'un 32 % superior a la mitjana, té un dèficit fiscal de 3.918 dòlars per càpita, equivalent a un 3,9 % del PIB, percentatge que duplica el dèficit fiscal de Catalunya (9,6 %, l'any 2021).

Saldos fiscals de les províncies del Canadà. 2012

Saldos ajustats

	M\$	\$/hab	% PIB	Índex PIB	Índex RFD
Alberta	-17.800	-3.918	-3,9%	131,6	108,8
Saskatchewan	1.571	1.315	1,4%	116,9	106,2
Newfoundland and Labrador	2.529	4.808	6,2%	100,8	97,0
British Columbia	-13.515	-2.541	-3,4%	100,3	104,8
Ontario	-27.929	-1.848	-2,7%	99,4	92,1
Quebec	22.657	2.606	4,2%	88,8	96,7
Manitoba	7.958	5.647	9,2%	87,1	94,7
Prince Edward Island	1.866	10.934	19,9%	76,1	92,1
New Brunswick	7.063	8.698	15,9%	76,0	90,7
Nova Scotia	9.857	9.666	18,1%	75,5	92,3
Territories (*)	5.743	44.204	50,3%	158,2	149,9
Total	0	0	0,0%	100,0	100,0

(*) Yukon, North west Territories i Nunavat.

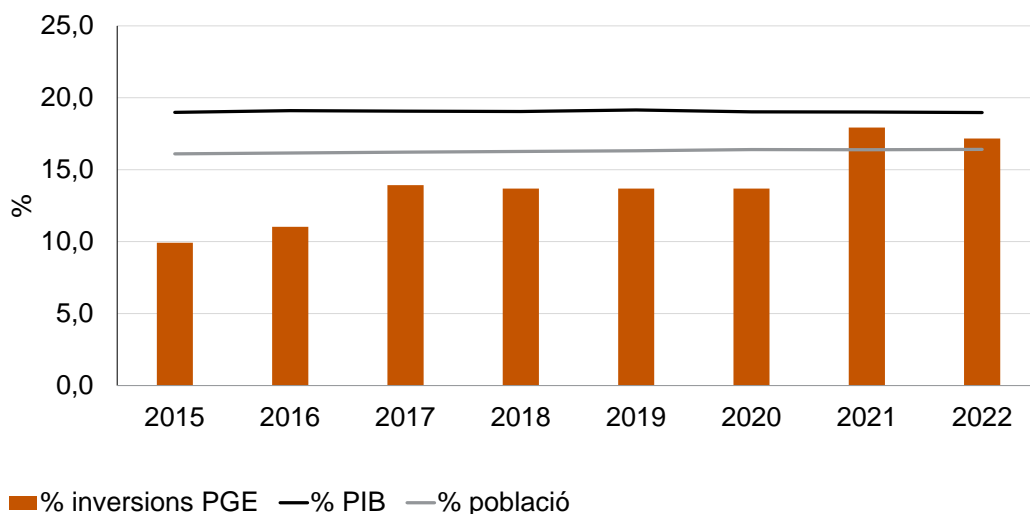
Fonts: Finances of the Nation, Statistics Canada: dades de població, PIB i renda familiar.

L'altre gran factor que determina el dèficit fiscal del sector públic central és el grau baix d'inversió pública que aquest realitza a Catalunya, tal com s'evidencia en el subapartat següent.

3.2. La inversió del sector públic central a Catalunya

El pes de la inversió pressupostada per l'Estat a Catalunya respecte a la inversió total és sistemàticament inferior al pes del PIB català sobre el conjunt del PIB estatal. Així, no es compleix la disposició addicional tercera de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, que estableix que "la inversió de l'Estat a Catalunya en infraestructures, exclòs el Fons de Compensació Interterritorial, s'ha d'equiparar a la participació relativa del producte interior brut de Catalunya amb relació al producte interior brut de l'Estat per un període de set anys. Aquestes inversions poden emprar-se també per a l'alliberament de peatges o la construcció d'autovies alternatives."

Inversions presupostades per l'Estat a Catalunya



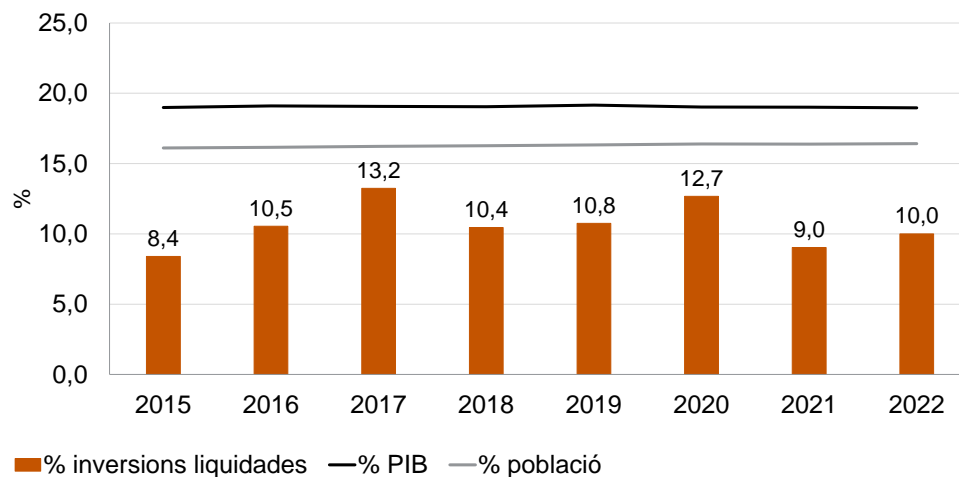
Però la situació s'agreuja en la fase d'execució, atès que Catalunya pateix una inexecució persistent de les inversions estatals previstes en els pressupostos generals de l'Estat. Tal com explicitava l'Acord del Govern 53/2024, de 5 de març, per a l'impuls de l'execució de les inversions de l'Estat a Catalunya, des del 2015 fins al 2022, l'Estat ha deixat d'invertir un total de 5.029 M€ a Catalunya, que suposa una execució del 56 % de la inversió prevista.

A més, les inversions executades per l'Estat a Catalunya no només han representat, any rere any, un pes molt inferior al del PIB (18,9 %), sinó també al de la població (16,4 %).

Les dades de la IGAE confirmen que les inversions liquidades a Catalunya han tingut en aquest període un pes del 10,5 % respecte del total regionalitzat, percentatge molt allunyat del pes que representa l'economia catalana respecte del total i del que representa la població. Les inversions del 2017, amb un pes del 13,2 % sobre el total regionalitzat, han estat les que han tingut un pes més alt en aquest període, mentre que en els dos darrers anys s'observa que tenen un pes de 9 % i del 10 %, respectivament.

En comparació amb el PIB i la població, s'observa un gran diferencial que mostra el dèficit inversor sostingut de l'Estat a Catalunya; respecte al PIB la diferència és de 8,4 punts de mitjana i, respecte a la població, de 5,7 punts.

Inversions executades per l'Estat a Catalunya



3.3. Índex de progrés social

Des de fa uns anys, la Comissió Europea ha construït l'índex de progrés social en l'àmbit regional (IPS) a partir de 55 indicadors socials i ambientals. És un indicador que pretén anar més enllà del PIB, per tenir en compte altres variables que incideixen en el nivell de benestar i progrés dels ciutadans.

A la darrera publicació, amb dades de l'any 2020, Catalunya ocupa la posició 135 amb relació a les 240 regions; en canvi, ocupa la posició 76 en termes de PIB per càpita. L'explicació d'aquesta diferència entre les posicions cal buscar-la, altra vegada, en el gran esforç redistributiu que suporta Catalunya cap a la resta de l'Estat, que es materialitza en el dèficit fiscal que, a la vegada, deriva del model de finançament i de les inversions estatals.

En concret, si s'analitza com es distribueixen en l'àmbit estatal les comunitats autònomes amb relació a l'IPS i al PIB per càpita, s'observa com el País Basc i Navarra –que en termes de PIB per càpita es troben en segona i tercera posició, respectivament–, se situen en primera i segona posició amb relació a l'IPS. Aquests territoris són els que disposen de més recursos per habitant. En canvi, Madrid passa de la primera posició en PIB per habitant a la sisena en IPS; Catalunya, de quarta a dotzena, i les Balears, de sisena a tretzena. La pauta coincideix en les tres comunitats més perjudicades pel model de

finançament i les que tenen un dèficit fiscal més elevat, tot i que Madrid es beneficia de l'efecte capitalitat. Com es pot apreciar, Catalunya és la que perd més posicions en l'IPS.

Índex de Progrés Social

Versió 2020 (valors 2016-2018)

Comunitat Autònoma	Índex de progrés social	Ordre sobre 17	PIB per càpita a PPA (EU=100)	Ordre sobre 17	Recursos públics per càpita
País Basc	73,9	1	119	2	1
Comunitat Foral Navarra	73,6	2	113	3	2
La Rioja	71,7	3	98	7	4
Aragó	70,8	4	100	5	7
Cantàbria	70,5	5	84	9	3
Comunitat de Madrid	69,7	6	126	1	13
Castella i Lleó	68,8	7	86	8	5
Galícia	68,7	8	82	10	9
Principat d'Astúries	68,5	9	81	11	8
Comunitat Valenciana	67,8	10	80	12	17
Illes Canàries	67,4	11	75	14	14
Catalunya	67,1	12	109	4	12
Illes Balears	65,2	13	100	5	11
Regió de Murcia	65,2	14	77	13	16
Extremadura	64,3	15	67	17	6
Castella-La Manxa	63,4	16	72	15	10
Andalusia	61,8	17	68	16	15

Del que ha quedat exposat, es fa evident que la insuficiència financera derivada del model de finançament, considerada conjuntament amb les altres variables que determinen el dèficit fiscal, provoca que els ciutadans de Catalunya tinguin un nivell de benestar i progrés social molt inferior al que els hauria de correspondre.

3.4. Altres conseqüències

Les limitacions a l'autonomia tributària i, especialment, a la capacitat normativa sobre els impostos impedeixen que el Parlament de Catalunya **pugui adequar**

la fiscalitat a la realitat de Catalunya, ja que la competència normativa sobre els principals tributs és estatal.

A més, la conseqüència lògica d'aquesta manca de capacitat normativa és **una dependència excessiva de la legislació estatal**. A títol d'exemple, els impostos ceditats tradicionals (impost sobre el patrimoni, successions i donacions i ITPAJD), són impostos amb una legislació antiga i desfasada, amb sentències que han suposat jurisprudència consolidada i que l'Estat no incorpora a la legislació amb la diligència corresponent, situació que genera inseguretat jurídica i un increment de la litigiositat.

4. Proposta del model de finançament singular per a Catalunya

4.1. Objectiu del model

La superació de la situació exposada i dels problemes que en deriven exigeix l'adopció d'un **model de finançament singular per a Catalunya** fonamentat en unes **quotes d'autogovern més grans** que permeti a la Generalitat assolir els principis **d'autonomia tributària, responsabilitat fiscal i suficiència financera**, sens perjudici de garantir un finançament a l'Estat pels serveis que presta a Catalunya i una aportació a un fons de reequilibri territorial.

El primer objectiu del model és **augmentar l'autonomia tributària i la responsabilitat fiscal** de la Generalitat de Catalunya, fent possible la potestat per mantenir, establir i regular el seu règim tributari, gestionar i recaptar tots els impostos i obtenir-ne el rendiment. Això implica que l'exacció, gestió, liquidació, recaptació i inspecció de la majoria d'impostos estatals correspongui a la Generalitat, i que aquesta aporti una quota a l'Estat per les despeses que la Generalitat no té assumides, així com una quota per a un fons de reequilibri territorial que garanteixi un determinat nivell **d'equitat horitzontal**.

Aquest model permetrà adaptar el sistema fiscal a la realitat de Catalunya, i la Generalitat és la responsable directa davant dels ciutadans de la política d'ingressos i despeses i assumeix el cost de la gestió i recaptació de tots els tributs.

El segon objectiu és augmentar la **suficiència financera**. El model ha de proporcionar els recursos adequats per fer front a les competències de despesa assumides per la Generalitat i **eliminar el dèficit inversor i reduir el dèficit fiscal** de Catalunya amb el Govern central.

Finalment, el darrer objectiu és el de **transparència**. El model ha de ser clar, per tal que els ciutadans coneguin el volum d'impostos que suporten de cada administració, així com el grau de redistribució que comporta el sistema. Només amb transparència es disposa dels elements suficients per poder jutjar democràticament una determinada acció de govern i que aquest rendeixi comptes amb la ciutadania. La transparència també permet el reconeixement de l'esforç fiscal que cada territori suporta i la magnitud de l'aportació que es fa per al reequilibri territorial.

En definitiva, el model de finançament singular que es proposa per a Catalunya ha de permetre avançar cap a l'autogovern amb un poder de decisió molt més alt sobre els tributs generats a Catalunya, assolint un nivell més ampli d'autonomia i de responsabilitat fiscal, que a la vegada garanteixi la suficiència financera i la redistribució interterritorial, sota criteris d'eficiència, transparència i rendiment de comptes.

4.2. Definició del model

El model que es proposa és un model de plena sobirania fiscal, basat en l'**assumpció total dels impostos generats a Catalunya**, amb:

- Una **aportació a l'Estat pels serveis que aquest presta** a Catalunya.
- Una **aportació a un fons de reequilibri territorial**.

L'assumpció total dels impostos recaptats a Catalunya suposa:

- **Plena capacitat normativa**, amb els límits establerts, si escau, per la normativa europea.
- **Traspàs de la gestió i recaptació** dels impostos generats a Catalunya.
- **Disponibilitat de la totalitat dels recursos impositius** provinents d'aquests tributs.

Es tracta d'un model de **responsabilitat fiscal plena** que incorpora set components essencials:

1. La **gestió i recaptació** per part de la Generalitat de tots els tributs que es generin en el seu territori, mitjançant l'Agència Tributària de Catalunya.
2. La **capacitat normativa completa** sobre aquests tributs, sense cap altra limitació que les directrius harmonitzadores i de coordinació fiscal que estableixin l'Estat i la Unió Europea.
3. La **capacitat financera total** derivada de l'obtenció del **100% del rendiment dels impostos** generats a Catalunya.

4. L'assumpció del **risc financer unilateral** per part de la Generalitat.
5. Un mecanisme de **transferència cap a l'Estat pels serveis que aquest presta** a Catalunya.
6. Un **mecanisme de redistribució** amb la finalitat de transferir recursos a aquelles comunitats amb menys capacitat econòmica, que garanteixi un nivell de cobertura dels serveis públics bàsics a igualtat d'esforç fiscal.
7. Un mecanisme de negociació i revisió del sistema basat en una **relació bilateral** entre la Generalitat i l'Estat, així com un mecanisme de coordinació.

4.3. Assumpció de la capacitat normativa dels impostos generats a Catalunya

L'objectiu del nou model és assolir la **capacitat normativa plena** sobre tots els tributs que es recaptin a Catalunya per poder **adaptar el sistema fiscal català a les necessitats i preferències dels ciutadans**.

Catalunya ha de poder mantenir, establir i regular en el seu territori el seu règim fiscal propi sense més limitacions que les derivades de la Unió Europea o de la normativa acordada. Per tant, l'exacció, gestió, liquidació, inspecció, revisió i recaptació dels tributs que integrin aquest sistema tributari propi correspon a la Generalitat de Catalunya amb les mateixes facultats i prerrogatives que la hisenda pública de l'Estat; i, per tant, també li correspon assumir una capacitat normativa més àmplia.

En aquest sentit, cal assenyalar que **una capacitat normativa total o absoluta no és possible** ja que hi ha **impostos harmonitzats en l'àmbit de la Unió Europea**, com l'IVA, l'impost sobre operacions societàries i alguns impostos especials; i **d'altres en l'àmbit intern**, com serien els tributs concertats de normativa comuna (entre els quals destaquen l'impost sobre la renda dels no residents, l'impost sobre la prima d'assegurances, l'impost sobre les transaccions financeres, entre d'altres). Però, tret d'aquestes limitacions, la capacitat normativa respecte a la resta de tributs seria plena.

A més, **la capacitat normativa plena ha d'abastar**, no només la corresponent a la regulació legal i reglamentària específica de cada impost, sinó **també la regulació del règim general dels tributs i dels procediments per a la seva aplicació, així com del règim sancionador específic** de l'àmbit tributari. Això implica la competència normativa per disposar d'una llei general tributària i dels corresponents reglaments de desplegament de la regulació dels procediments de gestió, liquidació, recaptació, inspecció i revisió.

Per garantir l'eficiència del sistema tributari i la seguretat jurídica màxima, serà necessari establir un conjunt de principis que regeixin el sistema tributari que estableixi la Generalitat, entre els quals destaquen els següents:

- Principi de coordinació, harmonització fiscal i col·laboració amb l'Estat, d'acord amb les normes que s'estableixin en la llei que aprovi el nou règim fiscal singular per a Catalunya.
- Sotmetiment als tractats o convenis internacionals signats i ratificats per l'Estat o als que s'hagi adherit.

D'altra banda, el desplegament de la normativa fiscal pròpia s'haurà de desenvolupar a mesura que s'avanci en l'assumpció de la gestió dels diferents tributs, i és d'aplicació, amb caràcter supletori i temporal, la normativa estatal corresponent.

Atès que la Generalitat haurà **d'assumir la competència per a la tramitació de recursos contra els actes dictats per l'Administració tributària autònoma**, correspondrà a la Generalitat, a través de la **Junta de Tributs**, tramitar i resoldre les reclamacions econòmiques administratives que s'interposin en relació amb tots els tributs assumits.

4.4 Traspàs de la gestió dels tributs recaptats a Catalunya

L'augment de l'autogovern i la responsabilitat fiscal va lligat també a la **capacitat de gestionar i recaptar tots els tributs generats a Catalunya**, ja que l'assignació impositiva i l'Administració tributària són aspectes inseparables.

La Generalitat no només ha d'obtenir el rendiment dels ingressos tributaris i dissenyar el sistema fiscal català, sinó que **ha d'exercir el poder per fer complir les obligacions tributàries** de tots els impostos en els quals té capacitat normativa.

De fet, l'**Administració tributària** es configura com un element clau no només de la política fiscal, sinó de l'**estructura institucional de qualsevol govern**, en tractar-se de l'organització pública responsable de l'aplicació del sistema tributari per mitjà de l'exercici de les potestats i funcions administratives de gestió, recaptació, liquidació, inspecció i comprovació de les obligacions tributàries dels contribuents subjectes a la jurisdicció fiscal i, si escau, de sancionar les irregularitats que es produeixin.

L'objectiu de l'administració tributària de Catalunya és i ha de continuar essent aconseguir el més alt nivell de compliment voluntari possible per part dels seus contribuents. Per fer-ho és imprescindible prestar una assistència de qualitat que faciliti el compliment de les obligacions tributàries, acompanyat d'un sistema de control tributari eficaç. En aquest sentit, el traspàs de la gestió dels tributs estatals ha de permetre avançar en aquesta estratègia facilitadora, de minimització dels costos administratius i burocràtics que suporten els contribuents, posant a l'abast de la ciutadania tots els mitjans humans i tecnològics que han de fer possible una gestió eficaç dels tributs generats a Catalunya.

El traspàs de la **gestió tributària** és la part més complexa, per la qual cosa es preveu un **traspàs gradual**, en el qual és imprescindible preservar la prestació del servei. Es tracta que l'Agència Tributària de Catalunya (ATC) assumeixi les funcions d'aplicació dels tributs per mitjà de l'exercici de les potestats i funcions administratives de liquidació, recaptació i comprovació de les obligacions tributàries dels impostos que actualment gestiona l'AEAT. L'assumpció d'aquesta competència requereix el traspàs dels mitjans humans, materials i tecnològics per part de l'AEAT a l'ATC.

4.5. Recaptació i rendiment dels impostos generats a Catalunya

El model de finançament singular per a Catalunya que es proposa és un **sistema de finançament via ingrés**, en el qual la Generalitat assumeix totalment la responsabilitat i el risc de cobrir el cost que suposen les competències assumides, és a dir, les necessitats de despesa. Així, el nou model requereix que el Govern, no només pugui decidir el disseny dels impostos que configurin el sistema fiscal català, sinó que pugui obtenir-ne el seu rendiment, sens perjudici que hi hagi una aportació a l'Estat pels serveis que presta a Catalunya i una quota per a finançar un fons de reequilibri territorial.

Així doncs, **el model preveu que des de la Generalitat es faci una aportació a l'Estat per finançar els serveis que no estan transferits** a la Generalitat i també una **aportació a un fons de reequilibri territorial** per garantir la cobertura dels serveis públics a les comunitats amb menys capacitat fiscal. La definició d'aquesta quota de solidaritat és un element sotmès a negociació política, ja que caldrà establir quins criteris o paràmetres s'han de considerar per determinar-ne la quantia.

L'aplicació plena de la proposta del nou model singular per a Catalunya es basa en l'obtenció per part de la Generalitat del rendiment de tots els impostos estatals generats a Catalunya, exceptuant-ne els corresponents al tràfic exterior.

A mode il·lustratiu, el quadre següent mostra el resultat de l'estimació dels imports de cada impost corresponent a l'any 2021 i es comparen amb els actuals. El quadre permet distingir els impostos que actualment no estan cedits a la Generalitat, els que estan cedits parcialment i els que ja estan cedits del tot.

En el cas de l'IRPF s'ha considerat com a import la quota total dels contribuents catalans; la recaptació per IVA s'ha aproximat per l'índex relatiu del consum; la quantia associada als impostos especials s'ha estimat a partir dels consums específics dels béns sotmesos a gravamen; i la recaptació de l'impost de societats a través de l'excedent brut d'explotació com a variable aproximativa al benefici empresarial. I la resta d'impostos que no estan cedits a partir de variables específiques vinculades al fet imposable.

Si Catalunya disposés d'un model de finançament singular com el que es proposa s'estima que gestionaria i recaptaria al voltant de 52.000 M€. Aquesta és una xifra molt rellevant, si es té en compte que actualment l'Agència Tributària de Catalunya¹ només gestiona uns impostos cedits i propis que generen prop de 4.900 M€. En concret, del total dels impostos generats a Catalunya (sense comptabilitzar els locals), l'ATC només en gestiona i recapta el 9 %, mentre que el 91 % restant són recaptats per l'AEAT.

En canvi, en el model proposat, l'ATC passaria a gestionar, entre d'altres, l'IRPF amb uns 23.000 M€ de recaptació, l'IVA amb uns 14.200 M€, l'impost de societats amb 5.300 M€ i els impostos especials amb 3.500 M€.

¹ Juntament amb l'ACA i l'ARC

Recaptació dels tributs a Catalunya

2021

Dades en M€	AEAT	ATC	Total
Impostos propis de la Generalitat*	0	742	742
Impostos no cedits	6.571	0	6.571
Impost sobre societats	5.335	0	5.335
Impost sobre la renda de no residents	382	0	382
Impost sobre la producció d'energia elèctrica	102	0	102
Impost sobre producció de combustible nuclear	122	0	122
Impost sobre emmagatzematge combustible nuclear	3	0	3
Impost sobre primes d'assegurances	518	0	518
Impost sobre gaso fluorats d'efecte hivernacle	14	0	14
Impost sobre transaccions financeres	61	0	61
Impost sobre determinats serveis digitals	34	0	34
Impostos cedits parcialment	40.899	0	40.899
Impost sobre la renda de les persones físiques	23.074	0	23.074
Impost sobre el valor afegit	14.226	0	14.226
Impost especial sobre hidrocarburs	2.109	0	2.109
Impost especial sobre tabac	1.304	0	1.304
Impost especial sobre alcohols	130	0	130
Impost especial sobre cervesa	55	0	55
Impostos cedits totalment	355	4.157	4.511
Impost sobre successions i donacions		871	871
Impost sobre el patrimoni		596	596
Impost sobre dipòsts en entitats de crèdit	62		62
Impost sobre transmissions patrimonials I AJD		2.526	2.526
Impost sobre determinats mitjans de transport	86		86
Impost especial sobre l'electricitat	206		206
Taxes sobre el joc		163	163
Total	47.825	4.899	52.723
Total (%)	91%	9%	100%

* Inclou els cànon de l'aigua i de residus gestionats per l'ACA i ARC, respectivament.

Si es compara el total de recaptació de tots els tributs generats a Catalunya (52.000 M€) en relació amb els ingressos tributaris que actualment proporciona el model de finançament autonòmic a la Generalitat (25.600 M€) s'observa que

el nou model genera uns rendiments que dupliquen aquest import tal com s'observa en el quadre següent.

No obstant això, els ingressos nets addicionals que obtindria la Generalitat no serien els prop de 26.400 M€, atès que caldria descomptar aquelles transferències que actualment realitza l'Estat a Catalunya com les adreçades als governs locals, les beques o altres tipus de transferències o prestacions.

Rendiment dels tributs estatals a Catalunya

2021

Dades en M€	Sistema actual	Proposta	Diferència
Impostos no cedits	0	6.571	6.571
Impost sobre societats	0	5.335	5.335
Impost sobre la renda de no residents	0	382	382
Impost sobre la producció d'energia elèctrica	0	102	102
Impost sobre producció de combustible nuclear	0	122	122
Impost sobre emmagatzematge combustible nuclear	0	3	3
Impost sobre primes d'assegurances	0	518	518
Impost sobre gaso fluorats d'efecte hivernacle	0	14	14
Impost sobre transaccions financeres	0	61	61
Impost sobre determinats serveis digitals	0	34	34
Impostos cedits parcialment	21.105	40.899	19.794
Impost sobre la renda de les persones físiques	11.748	23.074	11.326
Impost sobre el valor afegit	7.113	14.226	7.113
Impost especial sobre hidrocarburs	1.380	2.109	729
Impost especial sobre tabac	757	1.304	548
Impost especial sobre alcohols	75	130	55
Impost especial sobre cervesa	32	55	23
Impostos cedits totalment	4.511	4.511	0
Impost sobre successions i donacions	871	871	0
Impost sobre el patrimoni	596	596	0
Impost sobre dipòsts en entitats de crèdit	62	62	0
Impost sobre transmissions patrimonials I AJD	2.526	2.526	0
Impost sobre determinats mitjans de transport	86	86	0
Impost especial sobre l'electricitat	206	206	0
Taxes sobre el joc	163	163	0
Total	25.616	51.981	26.365

L'aplicació d'aquest nou model comportarà establir uns punts de connexió. Aquests són els criteris pels quals es determina quina és l'administració a la qual s'atribueix la competència exactora d'un determinat tribut i quina normativa serà aplicable, així com la determinació de la proporció corresponent a cada administració (Generalitat i Estat) en els supòsits de tributació conjunta per l'impost sobre societats o per l'impost sobre el valor afegit.

Així, caldrà determinar els casos en els quals una empresa ha de tributar exclusivament en una administració (Generalitat o Estat) i els casos en què ha de tributar de forma compartida entre la hisenda catalana i la hisenda estatal, en funció del territori on realitza les seves operacions. En aquest segon supòsit, s'hauran d'establir les regles per localitzar les operacions i per fixar quin percentatge del volum d'operacions s'entén realitzat en cada territori. Aquestes regles són habituals en els països descentralitzats i, en el cas espanyol, són aplicades regularment a les empreses que operen dins i fora del País Basc i de Navarra.

4.6. Aportació a l'Estat pels serveis prestats a Catalunya

El model singular de finançament preveu que des de la Generalitat es faci una aportació a l'Estat per finançar els serveis que no han estat transferits a la Generalitat. Es tracta de la part de la despesa de l'Estat que beneficia Catalunya (acció exterior, defensa, justícia, entre d'altres), menys els ingressos obtinguts per l'Estat a Catalunya.

A partir d'aquest càlcul, caldrà realitzar una sèrie d'ajustos corresponents als impostos indirectes (IVA i impostos especials).

4.7. Fons de reequilibri territorial

La proposta preveu també una aportació a un fons –que s'haurà de crear– per garantir la cobertura dels serveis públics a les comunitats amb menys capacitat fiscal.

Es tracta d'un fons de reequilibri territorial la definició de la qual haurà de sotmetre's a negociació política, ja que caldrà establir quins criteris o paràmetres s'han de considerar. El fet que el nou model compleixi el principi de transparència facilitarà una negociació amb dades objectivables.

II. Anàlisi jurídica

En aquest apartat, l'Institut d'Estudis de l'Autogovern analitza les dues grans qüestions en relació amb un règim de finançament singular que compleixi els requeriments indicats en l'Acord del Govern: la seva compatibilitat amb la Constitució, l'Estatut d'autonomia de Catalunya i el dret de la Unió Europea i les modificacions normatives que caldria impulsar amb la finalitat d'implantar-lo.

5. Compatibilitat d'un model de finançament singular amb la Constitució, l'Estatut d'autonomia i el dret de la Unió Europea

5.1. Compatibilitat amb la Constitució

a) L'habilitació constitucional

Tant la doctrina com la jurisprudència es mostren unànimes a l'hora de reconèixer que la Constitució (CE) no conté un règim estructurat de finançament per a les comunitats autònomes, ni exigeix que s'estableixi un model general i únic per a totes, sinó que en permet la concreció per normes infraconstitucionals, en el marc del principi dispositiu que inspira la configuració del procés autonòmic. En particular, el Tribunal Constitucional (TC) ha reiterat el caràcter obert de la CE en aquest àmbit, afirmant que aquesta no predetermina quin ha de ser el sistema de finançament autonòmic, sinó que l'Estat és l'únic constitucionalment habilitat per establir un o altre sistema de finançament autonòmic², sense que correspongui a la jurisdicció constitucional pronunciar-s'hi³.

També l'experiència dels més de 40 anys d'Estat de les autonomies mostra clarament l'existència, constitucionalment pacífica, de diversos sistemes de finançament autonòmic. Així, es posa de manifest no només amb la vigència dels models de concert basc i del conveni navarrès, sinó també amb el fet que el règim comú de finançament s'ha concretat en diferents sistemes al llarg del desenvolupament de l'Estat autonòmic. Fins i tot, han coexistit diversos sistemes de finançament i això no solament ho fa palès el cas de les Illes

² STC 192/2000, de 13 de juliol (FJ 4) i 19/2012, de 15 de febrer (FJ 11)

³ TC 13/2007, de 18 de gener (FJ 3), 204/2011, de 15 de desembre (FJ 5) i 50/2023, de 10 de maig (FJ 4).

Canàries –reconegut expressament a la disposició addicional tercera CE– i el règim de les Illes Balears –analitzat recentment per la STC 50/2023, de 10 de maig–, sinó que també ho posa de manifest el fet que en el passat algunes comunitats autònomes de règim comú (Andalusia, Castella-la Manxa i Extremadura) van decidir no optar pel sistema de finançament establert amb caràcter general per a la resta de comunitats de règim comú per al quinquenni 1997-2001, sinó regir-se pel model del quinquenni 1992-1996. **En resum, la CE no obliga que el sistema de finançament autonòmic establert per l'Estat hagi de ser només un i igual per a totes les comunitats autònomes.**

En aquest context hom pot preguntar-se si és necessària una habilitació constitucional per poder aplicar a Catalunya un model de finançament singular. La resposta a aquesta qüestió ha de ser negativa. Les constitucions, a diferència de les lleis, llevat d'alguns preceptes que contenen mandats de fer o cert tipus de normes programàtiques o relatives al disseny institucional, no són normes que calgui “desenvolupar” a través de disposicions que es limitin a concretar el que aquestes constitucions estableixen. Com ha reiterat el TC, la CE constitueix un marc normatiu en què caben legítimament totes les diverses opcions polítiques i normatives que no contravinguin els seus preceptes⁴. En definitiva, el legislador no executa la Constitució, sinó que crea dret amb llibertat dins el marc que aquesta ofereix⁵. A això cal afegir, com s'ha dit, el grau notable d'obertura o “desconstitucionalitzat” del sistema de finançament de les comunitats autònomes, que permet que altres normes, amb tota llibertat, respectant només les regles i principis constitucionals, estableixin el sistema o els sistemes de finançament que creguin oportuns.

El marc constitucional espanyol permet aplicar opcions polítiques diferenciades sobre el finançament autonòmic. I aquestes opcions, si no incorren en arbitrarietat ni introdueixen desigualtats injustificades i, en definitiva, respecten la Constitució, no cal que tinguin més justificació que la de la voluntat política de la majoria necessària per adoptar-les.

⁴ STC 49/2008, de 9 d'abril (FJ 12).

⁵ STC 112/2021, de 13 de maig (FJ 5).

b) El principi de solidaritat

La CE es refereix en diversos preceptes al principi de solidaritat vinculant-lo sempre al model territorial de descentralització política, tant pel que fa al model d'organització territorial –article 2, que garanteix la solidaritat de les nacionalitats i de les regions– com específicament respecte d'aspectes relacionats amb l'àmbit del finançament (article 138, que atribueix a l'Estat la garantia de la realització efectiva d'aquell principi, article 156, que hi fa referència per emmarcar l'autonomia financera que s'atribueix a les comunitats autònomes i article 158.2, que utilitza el principi de solidaritat com un dels criteris que fonamenten l'existència d'un fons de compensació destinat a despeses d'inversió).

Per la seva banda, l'article 201.2 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) determina que un dels principis que regeixen el finançament de la Generalitat és el de solidaritat. Per tant, és important analitzar si un model de finançament singular per a Catalunya, amb les característiques apuntades a l'Acord GOV/242/2023, de 23 de novembre, respectaria el principi de solidaritat.

No sembla necessari desplegar una llarga argumentació per posar de manifest que un model de finançament singular per a Catalunya no vulneraria el principi de solidaritat ni impediria la seva efectivitat plena. El fet que aquest nou model afectés la forma de gestionar els ingressos tributaris que es generen a Catalunya no és incompatible amb la realització del principi esmentat, contribuint a subvenir les càrregues d'altres comunitats autònomes mitjançant l'aportació a l'Estat dels recursos necessaris perquè aquest desenvolupés les funcions essencials que li corresponen, incloent-hi la de garantir la cohesió social i territorial.

A la pràctica, és prou significatiu que el règim de concert econòmic del País Basc, regulat a la Llei 12/2002, de 23 de maig, per la qual s'aprova el concert econòmic amb la Comunitat Autònoma del País Basc, reculli el principi de solidaritat com un dels que s'han de respectar en les relacions financeres entre l'Estat i el País Basc (article 48) i que també ha de regir en el sistema tributari que estableixin els territoris històrics (article 2.u.primera). Igualment, la Llei 28/1990, de 26 de desembre, per la qual s'aprova el Conveni econòmic entre l'Estat i la Comunitat Foral de Navarra, incorpora el principi de solidaritat (article

2.1.d) com un dels que haurà de respectar la Comunitat Foral de Navarra en l'exercici de la seva potestat tributària.

Per tant, el mateix legislador estatal considera plenament compatible l'existència d'aquests dos models de finançament, expressius del màxim nivell d'autogovern en l'àmbit del finançament, amb la realització del principi de solidaritat. És a dir, aquest no queda exceptuat en el model del País Basc i de Navarra, sinó que s'hi integra amb naturalitat.

c) La prohibició de privilegis econòmics i socials i la garantia de la igualtat dels drets i deures de tots els espanyols

Per altra part, cal que analitzem la compatibilitat d'un sistema de finançament singular amb les disposicions constitucionals que, d'una banda, prohibeixen que de les regulacions estatutàries en puguin derivar privilegis econòmics o socials (art. 138.2 CE) i, de l'altra, garanteixen que tots els espanyols tindran els mateixos drets i deures en qualsevol part del territori de l'Estat (article 139.1 CE).

Malgrat que aquestes determinacions constitucionals no estan referides directament al sistema de finançament de les comunitats autònomes i que, en un cas, el de l'article 139.2 CE, es vinculen a les regulacions dels estatuts d'autonomia, no es pot descartar la possibilitat que es considerin aplicables a les disposicions que regulin el finançament autonòmic i, en concret, a la proposta de model singular de finançament per a Catalunya.

És clar que el simple fet que una comunitat autònoma tingui un sistema de finançament diferenciat al de les altres no implica que la primera gaudeixi d'un privilegi econòmic o social. Per tal que el tracte diferent es pogués titllar de privilegiat, des de la perspectiva jurídica, caldria que el sistema de finançament es configurés de manera que, necessàriament, provoqués uns desequilibris econòmics capaços de perjudicar de manera rellevant les altres comunitats, o bé des d'una altra perspectiva, que legalment es vetés a d'altres comunitats, amb característiques similars a la comunitat amb finançament diferenciat, la possibilitat d'accedir a aquest model.

Així ho va declarar el Tribunal Constitucional en la Sentència 31/2010, de 28 de juny, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya, en què declarà que quan l'article 138.2 CE proclama que les diferències entre els estatuts d'autonomia no podran implicar, en cap cas, privilegis econòmics o socials, no està imposant una homogeneïtat absoluta, sinó que el que proscriu són les diferències que no tinguin justificació objectiva i raonable, comportant beneficis que altres comunitats autònomes, en les mateixes circumstàncies, no podrien obtenir⁶.

De fet, la configuració legal del model més clar de finançament singularitzat que constitueix el concert basc no porta, de manera necessària i automàtica, a resultats desproporcionats i perjudicials per a d'altres comunitats autònomes. Sobre aquest punt, cal recordar que la Llei 12/2002 del concert basc, estableix que la normativa tributària mantindrà una pressió fiscal efectiva global equivalent a la que hi ha a la resta de l'Estat (article 3), incorpora –com s'ha apuntat anteriorment– el principi de solidaritat (article 2.u.primer i 48) i també preveu la contribució de la comunitat al Fons de Compensació Interterritorial en concepte de càrrega no assumida per la comunitat autònoma (article 52.3.a).

Una altra cosa pot ser la manera en què s'han concretat a la pràctica els diversos elements del concert, especialment pel que fa a la determinació del "cupo" que la comunitat autònoma ha d'abonar a l'Estat, que és fruit, essencialment, d'un acord polític. És més, l'aplicació del concert podria tenir resultats negatius per a la comunitat autònoma, en ser un model de risc unilateral, ja que, en fixar-se la quota de retorn a l'Estat en funció de les càrregues de l'Estat i del principi de solidaritat, una disminució dels ingressos tributaris comporta automàticament una disponibilitat de recursos més baixa per a la comunitat per exercir les seves competències i no una disminució de la contribució que està obligada a pagar a l'Estat.

L'existència d'un model de finançament singular per a Catalunya tampoc no comportaria la vulneració del principi d'igualtat de drets i deures dels espanyols en tot el territori de l'Estat, ja que ens trobem davant de realitats que operen en plànols diferents: l'institucional, en el cas del finançament, i el personal, en el cas dels drets i deures dels ciutadans.

⁶ STC 31/2010, de 28 de juny (FJ 131), amb una doctrina reiterada a la STC 20/2013, de 31 de gener (FJ 10)

Només indirectament es podria sostenir que aquests drets i deures queden afectats negativament, si les comunitats autònomes respectives disposessin de menys recursos per al seu finançament –cosa que no deriva necessàriament del nou sistema de finançament, com s’ha dit–, o si el fet que de comptar amb un finançament singular obrís la porta a una diversitat de situacions jurídiques dels ciutadans espanyols, en la mesura que les seves administracions territorials disposessin de sistemes de finançament que comportessin eventuais drets i obligacions tributàries diferenciades. Davant d’això, cal tenir en compte que les posicions jurídiques dels ciutadans poden ser diverses en funció de la comunitat a què pertanyin, ja que això és consubstancial a un règim de descentralització política que no exigeix que totes les comunitats territorials que s’autogovernen tinguin el mateix nivell de competències, ni que les exerceixin en un mateix sentit o amb uns resultats idèntics⁷.

d) La relació dels recursos financers de les comunitats autònomes

La CE preveu que un dels recursos que nodreixen la hisenda de les comunitats autònomes són els impostos cedits totalment o parcialment per l’Estat (article 157.a CE). Per la seva banda, l’EAC preveu que els recursos de les finances de la Generalitat estaran integrats, entre d’altres, pel rendiment de tots els tributs estatals cedits (article 202.3.b) que poden tenir la consideració de tributs cedits totalment, entesos com aquells respecte als quals corresponen a la Generalitat la totalitat dels rendiments i la capacitat normativa (article 203.2.a). Finalment, la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA), quan enumera els recursos de les comunitats autònomes, fa referència als “tributs cedits, totalment o parcialment, per l’Estat” (article 4.U.c).

La lectura de les tres normes esmentades fa evident que no utilitzen els mateixos conceptes, atès que, mentre que la CE fa referència als “impostos cedits”, l’EAC i la LOFCA parlen dels “tributs cedits”.

Tot i això, el model singular proposat en l’Acord GOV/242/2023, de 23 de novembre, quan fa referència a la cessió total d’impostos estatals, s’ajustaria a

⁷ STC 51/2019, d’11 d’abril (FJ 8).

les tres regulacions esmentades: a la CE, perquè aquesta fa referència expressa als “impostos” i, a l'EAC i a la LOFCA, perquè vinculen la seva regulació als “tributs”, tenint en compte, en aquest sentit, que els impostos constitueixen una categoria diferenciada dintre dels tributs.

Tanmateix, s'ha de fer notar que aquesta discordança terminològica no és irrellevant ja que la regulació de l'EAC i la LOFCA ha emparat la cessió a les comunitats autònomes dels anomenats “tributs sobre els jocs d'atzar”, com ara la taxa sobre rifes, tómbols, apostes i combinacions aleatòries (article 34 de la Llei 22/2009, de 18 de desembre, per la qual es regula el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb estatut d'autonomia i es modifiquen determinades normes tributàries). És per això que semblaria oportú, arribat el cas, que una proposta eventual que pogués arribar a formular el Govern de Catalunya, davant de l'Estat, si es tractés d'una cessió de recursos, tingués per objecte els tributs estatals i no només els seus impostos.

e) La potestat originària de l'Estat per establir tributs

La CE estableix que la potestat originària per establir tributs correspon exclusivament a l'Estat, mitjançant una llei (article 133.1 CE). El Tribunal Constitucional ha considerat que aquesta previsió presenta una connexió indubtable amb l'article 149.1.14 CE, que reserva a l'Estat en exclusiva la competència sobre la hisenda general, i l'article 157.3 CE, que remet potestativament a una llei orgànica per a la regulació de les competències financeres de l'apartat 1 del mateix article⁸. És per això que, **en l'actual marc constitucional, no es podria configurar un sistema de finançament singular –deixant de banda el règim de concert i de conveni–, que permetés considerar que la potestat tributària autonòmica tindria un caràcter originari**. En aquest sentit, la proposta de finançament singular de l'Acord GOV/242/2023, de 23 de novembre, en els termes en què està formulada, no qüestiona la potestat originària estatal per establir tributs i s'hi mostra respectuosa plenament.

⁸ STC 100/2012, de 8 de maig (FJ 7).

f) El principi de lleialtat constitucional

El Tribunal Constitucional ha sostingut, de manera reiterada, que les actuacions de l'Estat i de les comunitats autònomes han d'estar presidides pel principi de lleialtat constitucional, principi que, tot i que no està recollit de manera expressa en el text constitucional, constitueix un suport essencial del funcionament de l'Estat autonòmic, l'observança del qual resulta obligada⁹ i que ha de fer-se efectiu, fins i tot, al marge del sistema de distribució de competències¹⁰.

El Tribunal ha considerat que aquest principi té una específica projecció en l'àmbit de les relacions financeres entre Estat i comunitat autònomes, i requereix que el Govern de l'Estat extremi el zel per arribar a acords amb les comunitats autònomes, que es poden assolir en el marc de les comissions mixtes de composició paritària¹¹, si bé aquests acords no són vinculants, ja que no poden menyscar la potestat legislativa plena de les Corts Generals¹². Per al Tribunal, del principi de lleialtat deriva un deure de col·laboració i d'informació recíproques entre les administracions implicades que ha de presidir les relacions entre l'Estat i les comunitats autònomes amb l'adopció de procediments de consulta, negociació o, si escau, la cerca de l'acord previ¹³.

D'acord amb això, i en els termes exposats, l'aprovació d'un sistema de finançament singular per a Catalunya no seria susceptible d'infringir, per si mateix, el principi de lleialtat constitucional, si bé el procediment d'aprovació i la seva implementació haurien de ser respectuosos amb les exigències que deriven del principi esmentat.

g) La llei orgànica de l'article 157.3 CE

L'article 157.3 CE estableix que mitjançant una llei orgànica es pot regular l'exercici de les competències financeres enumerades en l'apartat 1 del mateix article, les normes per resoldre els conflictes que puguin sorgir i les possibles

⁹ STC 215/2014, de 18 de desembre (FJ 4).

¹⁰ STC123/2012, de 5 de juny (FJ 8).

¹¹ STC 217/2013, de 19 de desembre (FJ 6).

¹² STC 204/2011, de 15 de desembre (FJ 9).

¹³ STC 135/2020, de 23 de setembre (FJ 4).

formes de col·laboració financera entre les comunitats autònomes i l'Estat. A l'empara d'aquest precepte constitucional, l'Estat ha aprovat la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA).

Malgrat que l'article 157.3 CE no exigeix l'aprovació de la llei orgànica a què fa referència, sinó que preveu la seva existència com una simple possibilitat, el TC ha donat a la LOFCA un protagonisme extraordinari a la hora de precisar el model de finançament de les comunitats autònomes. Ho ha fet a partir de la tesi segons la qual en l'ordenament espanyol correspon al legislador estatal establir el marc general de tot el sistema tributari i la delimitació de les competències financeres de les comunitats autònomes en relació amb l'Estat. Per al Tribunal Constitucional¹⁴ la referida competència estatal derivaria de la competència sobre la hisenda general (article 149.1.14 CE), de la potestat originària de l'Estat per establir tributs (article 133 CE) i de la possibilitat de dictar la LOFCA (article 157.3 CE). Al mateix temps integra aquesta llei orgànica en el bloc de constitucionalitat¹⁵ i, per tant, la converteix en cànon de constitucionalitat de les disposicions infraconstitucionals.

El Tribunal, doncs, ha transformat allò que l'article 157.3 qualifica com a "possibilitat" de dictar una llei orgànica destinada a regular l'exercici de les competències financeres de les comunitats autònomes, a resoldre conflictes i establir formes de col·laboració entre les comunitats, en una llei que l'Estat ha de dictar forçosament. I és que, segons el Tribunal, amb l'article 157.3 CE, es va pretendre habilitar la intervenció unilateral de l'Estat a fi d'assolir un grau d'homogeneïtat mínim en el sistema de finançament autonòmic, salvant així la dificultat que hauria suposat que aquest sistema quedés exclusivament en mans del que es decidís en el procediment d'elaboració de cadascun dels estatuts d'autonomia¹⁶.

En definitiva, el Tribunal reserva o atribueix a la LOFCA l'exercici de la competència estatal, deduïda dels articles 149.1.14, 133 i 157.3 CE, que consisteix a establir el marc general de tot el sistema tributari i delimitar les

¹⁴ STC 65/2020, de 18 de juny (FJ 7).

¹⁵ SSTC 250/1988, de 20 de desembre (FJ 1); 68/1996, de 18 d'abril (FJ 3); 171/1996, de 30 d'octubre (FJ 4); 13/2007, de 18 de gener (FJ 2) i 19/2012, de 15 de febrer (FJ 11).

¹⁶ STC 68/1996, de 4 d'abril (FJ 9); 13/2007, de 18 de gener (FJ 7) i 101/2016, de 25 de maig (FJ 9).

competències financeres de les comunitats autònomes en relació amb l'Estat. I, de fet, a la pràctica, la LOFCA sempre ha proclamat, en els seus diversos preàmbuls i articulats, que l'establiment d'aquest marc general del sistema de finançament i la delimitació de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes constituïa el seu objecte fonamental de regulació.

Del que s'ha assenyalat, cal concloure que un eventual nou règim de finançament singular per a Catalunya requerirà necessàriament de la seva adequació a la LOFCA, la qual, com veurem més endavant, s'haurà de modificar per establir el marc normatiu que empari l'existència d'aquell règim de finançament.

5.2. Compatibilitat amb l'Estatut d'autonomia de Catalunya

a) L'argument de la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny

No es pot desconèixer que, en una primera aproximació, alguns dels articles de l'Estatut d'autonomia de Catalunya no responen estrictament als principis que haurien de conformar un sistema de finançament singular. Aquesta és una qüestió important perquè, si s'arribés a la conclusió que alguns dels preceptes estatutaris no són compatibles amb un règim de finançament com el pretès, la seva implantació podria exigir la reforma de l'Estatut. Caldrà, doncs, tenir en compte la regulació estatutària en matèria de finançament per analitzar la seva compatibilitat amb un règim de finançament singular. Tanmateix, la Sentència 31/2010, de 28 de juny, ofereix un argument per descartar, d'entrada i amb caràcter general, aquella eventual incompatibilitat, en la mesura que va afirmar que els preceptes estatutaris, la implementació dels quals requeria decisions de l'Estat, no vinculaven el legislador estatal, sinó que s'havien de considerar simples recomanacions polítiques.

En efecte, la STC 31/2010¹⁷, malgrat admetre que els estatuts d'autonomia poden regular la hisenda autonòmica, posa especial èmfasi a destacar el paper que correspon a l'Estat per regular tot el sistema tributari i delimitar les competències financeres autonòmiques, raonant que, alhora que l'Estat té

¹⁷ FJ 130 i 135.

competència exclusiva en matèria d'hisenda general (article 149.1.14 CE) i té atribuïda la potestat originària per establir tributs mitjançant llei (article 133.1 CE), també li correspon regular l'exercici de les competències financeres de les comunitats autònomes (article 157.3 CE).

A partir d'aquest raonament, la Sentència nega la naturalesa vinculant de les previsions estatutàries i reitera la completa llibertat del legislador estatal per implantar-les, declarant que la cessió de tributs, els percentatges de participació en tributs cedits parcialment, la contribució a la solidaritat i a l'anivellament de serveis públics fonamentals i la participació en la distribució de fons estructurals europeus són aspectes que han de ser regulats per l'Estat¹⁸. Més concretament, el TC declara que les potestats autonòmiques sobre tributs cedits s'establiran en la llei de cessió amb l'abast que el legislador estatal cregui oportú¹⁹, alhora que rebutja que l'Estatut pugui incidir en l'articulació dels mecanismes de solidaritat i anivellament²⁰.

A més, la Sentència afirma amb rotunditat la completa llibertat de les Corts Generals per tramitar els projectes de llei que o bé incorporin directament previsions estatutàries, com ara els percentatges de cessió de determinats impostos²¹ o els criteris per fixar la inversió de l'Estat a Catalunya²², o bé implantin els acords presos per òrgans previstos a l'Estatut, com ara la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat que pot acordar les condicions de la cessió de tributs estatals cedits totalment i parcialment²³.

Els estatuts d'autonomia han quedat reduïts, segons la STC 31/2010, a poc més que simples manifestacions de voluntat política que poden ser lliurement implantades o no pel legislador orgànic (a través de la LOFCA) o pel legislador ordinari estatal. Es tracta d'una doctrina recentment confirmada per la STC 50/2023, de 10 de maig²⁴, pel que fa als compromisos estatutaris en matèria de finançament, en afirmar que aquests no poden menyscabar la llibertat de les Corts Generals per definir

¹⁸ STC 31/2010, de 28 de juny (FJ 135).

¹⁹ STC 31/2010, de 28 de juny (FJ 132).

²⁰ STC 31/2010, de 28 de juny (FJ 134).

²¹ STC 31/2010, de 28 de juny (FJ 137).

²² STC 31/2010, de 28 de juny (FJ 138).

²³ STC 31/2010, de 28 de juny (FJ 136).

²⁴ FJ 4.

la política de despesa estatal mitjançant la seva concreció anual al pressupost, expressió d'aquesta llibertat parlamentària.

Finalment, cal apuntar que una evident manifestació de l'àmplia llibertat de què gaudeix el legislador estatal i el paper residual que tenen els estatuts d'autonomia en l'àmbit del finançament són les importants i modificacions prolixes introduïdes els anys 2009 i 2010 en el finançament de les comunitats autònomes de règim comú, vehiculades, d'una banda, a través de la reforma de la LOFCA i, de l'altra, de l'aprovació tant de la Llei 22/2009, de 18 de desembre, per la qual es regula el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb estatut d'autonomia, com de les diverses lleis de cessió de tributs a les comunitats autònomes.

Aquestes modificacions han afectat totes les comunitats, incloses les que no havien modificat el seu estatut d'autonomia, la qual cosa demostra que el contingut d'aquests no és especialment determinant per a l'Estat a l'hora d'establir un nou sistema de finançament. Per això, no semblaria gaire coherent argumentar que el respecte per l'Estatut d'autonomia de Catalunya impedeix establir un sistema de finançament singularitzat, sense modificar l'Estatut. Cosa diferent és la valoració de la conveniència o no de procedir en el seu moment a una reforma estatutària per compassar plenament el seu contingut al nou sistema de finançament amb l'objectiu d'afavorir la seguretat jurídica i reforçar la posició constitucional de l'Estatut en tant que norma institucional bàsica de Catalunya.

b) Els recursos per al finançament de la Generalitat

Es podria plantejar el dubte de si establir un règim de finançament singular, en els termes plantejats en l'Acord GOV/242/2023, de 23 de novembre, entraria en contradicció amb l'article 202.3 EAC, que regula els recursos de la Generalitat sense focalitzar o circumscriure els recursos vinculats a fons estatals als provinents de tributs estatals cedits, o amb l'article 203.2.b que preveu l'existència de tributs cedits només de manera parcial.

Aquesta discordança, però, no planteja cap problema d'antiestatutarietat, si es té en compte que **la relació de recursos estatutaris no s'ha d'interpretar com una exigència inexcusable que les finances de la Generalitat es nodreixin necessàriament de tots i cadascun d'ells, sinó com el marc normatiu que regula les fonts de les quals pot obtenir finançament la Generalitat.** De fet, cal tenir en compte que l'operativitat pràctica de diferents recursos que es detallen a l'article 203.3 EAC, queda condicionada a la seva creació efectiva mitjançant decisions posteriors de les diferents administracions, com ara l'autonòmica (en el cas de tributs propis), l'estatal (en el cas d'assignacions amb càrrec als pressupostos generals de l'Estat), o l'europea (en el cas de recursos procedents de la Unió Europea), que aquestes administracions lliurement podrien no adoptar.

Així, per exemple, respecte dels tributs estatals cedits parcialment, previstos a l'article 203.2.b amb relació a l'article 206.2 EAC i que, d'acord amb el model proposat en l'Acord GOV/242/2023, de 23 de novembre, no existirien en el règim de finançament que estem analitzant, cal tenir en compte que la seva creació s'hauria de vehicular a través de lleis aprovades pel legislador estatal, que, d'acord amb la jurisprudència constitucional, no té cap obligació de dictar-les, sinó que pot fer-ho o no amb llibertat total. Per tant, la llibertat amb què compta el legislador estatal per donar compliment al que preveuen les normes estatutàries es constitueix en un altre argument per sostenir que aquelles no són un obstacle insalvable a l'hora d'establir un règim de finançament en què no apareguin alguns dels recursos previstos a l'Estatut, com ara els tributs cedits parcialment.

c) Els criteris que han de regir la fixació del nivell de recursos financers de la Generalitat

Més problemes podria suscitar de bon principi l'adequació d'un sistema de finançament singular –basat en el model proposat en l'Acord GOV/242/2023, de 23 de novembre– als criteris que, segons l'article 206.1 EAC, han de regir la fixació del nivell de recursos de la Generalitat i que pivoten al voltant de les necessitats de despesa i la capacitat fiscal, entre d'altres criteris.

En una primera aproximació a aquest precepte estatutari semblaria que els criteris esmentats responen als mateixos emprats en el sistema de finançament comú, centrat essencialment en les despeses de les comunitats autònomes per exercir les seves competències. Tanmateix, la referència a la capacitat fiscal – que està vinculada a la generació d’ingressos tributaris– i la clàusula oberta que suposa la locució “entre d’altres criteris” per determinar els recursos de la Generalitat, permeten sostenir, de forma fonamentada, que la seva regulació pot emparar un règim de finançament singular amb les característiques apuntades en l’Acord GOV/242/2023, de 23 de novembre que, a més, pot considerar-se plenament ajustat a la doctrina constitucional que sosté que l’autonomia política dels ens territorials va estretament lligada a la seva suficiència financera, en la mesura que exigeix la disposició plena de mitjans financers per poder exercir, sense condicionaments indeguts i en tota la seva extensió, les competències, especialment les que es configuren com a exclusives²⁵.

En qualsevol cas, cal reiterar que **la llibertat completa de què, segons el Tribunal Constitucional, disposa el legislador estatal, per implantar les previsions estatutàries a través de les lleis reguladores del finançament autònomic –que, com s’ha dit, l’any 2009 es van aplicar de manera uniforme a totes les comunitats de règim comú, tinguessin o no el seu estatut reformat–, també porta com a conseqüència que un model de finançament singular, com el proposat en l’Acord GOV/242/2023, de 23 de novembre, no es pugui considerar inconstitucional si hom pogués interpretar que no s’ajustava estrictament a l’esmentada regulació estatutària**. Una altre plantejament suposaria obviar la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a la prevalença de la voluntat del legislador estatal, quan actua en exercici de les seves competències exclusives, sobre el contingut de les normes estatutàries que es configuren com uns compromisos polítics que no predeterminen el sentit de l’exercici de la competència estatal.

²⁵ SSTC 96/2002, de 25 d’abril (FJ 3), 194/2004, de 10 de novembre (FJ 22) i 96/2016, de 12 de maig (FJ 4).

d) Els mecanismes d'anivellament i solidaritat

També es podria plantejar la compatibilitat del nou sistema de finançament amb la regulació estatutària relativa als mecanismes d'anivellament i de solidaritat amb les altres comunitats autònomes. Així, en primer lloc, hom es podria qüestionar si la referència als mecanismes d'anivellament i de solidaritat (article 206.3 EAC) és coherent amb un model de finançament singular en què la solidaritat amb altres territoris es duria a terme a través d'una contribució singularitzada.

Sens perjudici de tornar a recordar que el Tribunal Constitucional, en la STC 31/2010, de 28 de juny, a través de diverses tècniques (declaració d'inconstitucionalitat, tècnica interpretativa i reducció dels manaments estatutaris a simples recomanacions polítiques), ha eliminat la força normativa de la regulació relativa als mecanismes d'anivellament i solidaritat, és cert que la regulació estatutària és perfectament compatible amb l'articulació d'un règim de finançament com el que estem analitzant.

En efecte, la referència als mecanismes d'anivellament i de solidaritat de l'article 206.3 EAC incideix en un dels factors que haurien de ser tinguts en compte per configurar el volum de recursos que ha de pagar a l'Estat una comunitat autònoma amb un règim de finançament singular: en concret, la realització efectiva del principi de solidaritat previst a l'article 138.1 CE. Per tant, des d'aquesta perspectiva, la regulació de l'article 206.3 EAC no plantejaria problemes de compatibilitat en relació amb un model com l'analitzat, sinó que seria perfectament coherent amb aquest. Aquesta conclusió es veu confirmada pel fet que el precepte esmentat, en modular els recursos financers de què podrà disposar la Generalitat, fa referència a l'ajustament d'aquests recursos –ajustament que es vincula als mecanismes de solidaritat i d'anivellament–, però sense predeterminar la manera concreta en què es durà a terme aquest ajustament, ni com operarà sobre els recursos financers de la Generalitat.

Anant un pas més enllà, també és oportú analitzar si els criteris estatutaris que regeixen els mecanismes d'anivellament i de solidaritat, es poden integrar com a criteris per regir la fixació de la contribució de Catalunya als mecanismes de solidaritat. Per respondre a aquest dubte, cal partir novament de la doctrina de

la STC 31/2010, de 28 de juny²⁶ que, d'una banda, va declarar la compatibilitat de les previsions estatutàries amb el contingut de l'article 158 CE, tot raonant que l'expressió "serveis d'educació, sanitat i altres serveis essencials" –que delimitava la finalitat de la contribució a la solidaritat– era equivalent a la de "serveis públics fonamentals" del precepte constitucional esmentat, i que el criteri dels "nivells semblants en el conjunt de l'Estat" pressuposava el "nivell mínim" del mateix article 158.1 CE i, de l'altra, va reconèixer la llibertat de l'Estat per determinar els mecanismes de solidaritat i de prestació dels serveis públics fonamentals en tot el territori espanyol. **La doctrina constitucional, per tant, en reconèixer la constitucionalitat dels criteris de l'article 206.3 EAC i els termes amb què ho ha fet, permet que aquests puguin operar com a criteris que coadjuvin a fixar la contribució de la Generalitat a la solidaritat, ja sigui per un sistema de quota de retorn o de retenció en els ingressos tributaris.**

Una segona qüestió que es podria formular és si el principi d'ordinalitat de l'article 206.5 EAC, en virtut del qual l'aplicació dels mecanismes d'anivellament no han d'alterar en cap cas la posició de Catalunya en l'ordenació de rendes per càpita entre les comunitats autònomes abans de l'anivellament, es podria integrar com a criteri per regir la fixació de la quota de retorn o la quantia de la cessió en un sistema basat en el règim de cessió total de tributs estatals.

Sobre aquest aspecte, torna a ser inexcusable referir-se a la STC 31/2010, de 28 de juny²⁷, que efectua un doble pronunciament sobre aquest precepte estatutari al qual deixa sense efectivitat pràctica per dues vies. Primerament, privant-lo de força normativa, ja que si bé no el va valorar com a contrari a la CE, va afirmar que hauria de declarar-se inconstitucional en cas que tingués una naturalesa condicional i imperativa. Per tant, *a sensu contrario*, l'article 206.5 EAC no té cap tipus de força normativa. En segon lloc, per la via interpretativa, el Tribunal Constitucional arriba a la conclusió que l'article esmentat ha d'entendre's com la manifestació d'un principi inherent al model de solidaritat interterritorial, en virtut de la qual l'Estat està constitucionalment obligat a procurar un "equilibri econòmic, adequat i just" entre comunitats autònomes que no perjudiqui les més pròsperes més enllà del raonablement

²⁶ FJ 134.

²⁷ FJ 134.

necessari per a la promoció de les menys afavorides, de manera que, per al Tribunal Constitucional, la garantia de l'Estatut només operaria quan l'alteració de la posició de Catalunya es degués, no a l'aplicació dels mecanismes d'anivellament, sinó exclusivament a l'aportació que realitzés Catalunya com a conseqüència de la seva possible participació en els dits mecanismes, no com a conseqüència de les aportacions alienes.

El pronunciament de la STC 31/2010 sobre el principi d'ordinalitat no impedeix, tanmateix, que es pugui utilitzar com un dels factors a partir del qual es calculi la contribució de la Generalitat als mecanismes de solidaritat, en la mesura que l'Alt Tribunal no va considerar l'article 206.5 EAC contrari a la CE. El principi d'ordinalitat es podria veure dotat, en principi, de la força normativa que li atorgaria el legislador estatal que aprovés el nou règim de finançament singular.

e) La valoració d'impacte financer de les normes i la garantia d'inversions estatals en infraestructures

Dels dos darrers dubtes que podrien plantejar-se respecte de la compatibilitat de preceptes estatutaris amb un règim de finançament basat en la cessió total de tributs estatals, el primer fa referència a un aspecte que no constitueix un mecanisme ordinari de finançament, sinó que segons l'Estatut es tracta d'una exigència derivada del principi de lleialtat institucional. Ens referim a l'exigència de valorar "l'impacte financer [...] que les disposicions generals aprovades per l'Estat tinguin sobre la Generalitat [...], en un període de temps determinat, en forma de variació de les necessitats de despesa o de la capacitat fiscal, a fi d'establir els mecanismes d'ajustament necessaris" (article 209.1 EAC).

Cal afirmar la plena aplicabilitat d'aquesta regla estatutària en un model de finançament com el que s'analitza aquí. En efecte, si, hipotèticament, el finançament de la Generalitat de Catalunya es fonamentés en aquest nou règim de finançament i s'aprovessin disposicions estatals que suposessin una despesa més alta per a la Generalitat de Catalunya, això significaria que aquesta hauria de dedicar-hi uns recursos que hauria de detreure d'altres partides, tret que existís un sistema estable que atorgués un finançament suplementari de l'Estat per a aquests supòsits, tal com preveu l'article 206

EAC. Aquest finançament suplementari semblaria que no es podria obtenir, *a priori*, reduint la quota de retorn que correspondria pagar a la Generalitat, ja que això –a banda de constituir un mecanisme que no podria donar una resposta immediata a les necessitats de finançament autonòmiques– aniria contra la mateixa naturalesa de la quota a pagar a l'Estat, que es destina a finançar les despeses estatals no assumides per la comunitat autònoma, i no a finançar de manera indirecta les despeses autonòmiques.

Per tant, en cas de disposicions estatals que impliquessin un major de grau de despesa per a la Generalitat de Catalunya, si aquesta estigués inclosa en un sistema de finançament singular, basat, per exemple, en la cessió total de tributs estatals, caldria preveure els mecanismes per compensar la despesa més alta a què hauria de fer front la Generalitat.

L'últim dubte que es planteja és si l'eventual nou règim de finançament aniria en detriment de la garantia d'un percentatge mínim d'inversions estatals en infraestructures a Catalunya, com el regulat en la disposició addicional tercera EAC, que es va establir per un període de set anys o, més àmpliament, que fos fruit d'un pacte polític entre les institucions catalanes i les estatals.

Per respondre a aquesta qüestió, cal tenir present que les inversions estatals en infraestructures no es destinen a finançar competències assumides estatutàriament per la Generalitat, sinó que es tracta d'inversions que lògicament han d'estar vinculades a àmbits materials de competència exclusiva estatal (ports i aeroports d'interès general, obres d'interès general, ferrocarrils i transports terrestres que circulin per més d'una comunitat autònoma, etc.), per la qual cosa no constitueixen un mecanisme per dotar de recursos la Generalitat, sinó que estan desvinculades del sistema de finançament autonòmic, tant si aquest es fonamenta en el model de règim comú, com si es fonamenta en el règim finançament singular. Per tant, **l'existència d'aquest règim de finançament singular seria plenament compatible amb la fixació d'un percentatge mínim d'inversions estatals en infraestructures a Catalunya. Seria una altra cosa que el cost d'aquestes inversions estatals, en constituir despeses generals de l'Estat, haguessin de ser computades a l'hora de fixar el que hem qualificat com a quota de retorn.**

f) El sistema organitzatiu

En l'àmbit organitzatiu, els preceptes estatutaris que podrien plantejar algun dubte són els relatius a la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat - Generalitat (article 201.3, entre d'altres), a l'Agència Tributària de Catalunya (article 204) i al Consorci Paritari o ens equivalent (article 204.2).

Per determinar la possibilitat d'encaix de la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat - Generalitat en un sistema de finançament singular, cal partir de la jurisprudència constitucional que ha declarat²⁸ que la Comissió Mixta és un instrument per propiciar la integració de les posicions de l'Estat i de la Generalitat, si bé ni li pertoca aconseguir els acords per al desplegament normatiu o l'aplicació del títol VI de l'Estatut, Del finançament de la Generalitat, ni pot quedar desconnectada dels òrgans i procediments multilaterals. **El Tribunal ha admès la constitucionalitat de les funcions que corresponen a la Comissió Mixta per a “la concreció, l'aplicació, l'actualització i el seguiment del sistema de finançament, així com la canalització del conjunt de relacions fiscals i financeres de la Generalitat i l'Estat”, si bé ha apuntat que aquestes funcions no exclouen les decisions corresponents de l'òrgan multilateral (Consell de Política Fiscal i Financera), sinó que, havent reconegut que els òrgans bilaterals de cooperació poden realitzar actuacions complementàries a les dels òrgans multilaterals, aquest ha de ser l'abast de les funcions de la Comissió Mixta.**

Aquesta jurisprudència constitucional sobre les funcions estatutàriament atribuïdes a la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat - Generalitat contribueix a facilitar la seva inserció en el nou règim de finançament que podria materialitzar-se en dues fases o etapes diferents en el procés de l'elaboració del nou sistema de finançament:

- a) Primera fase (debat i negociació sobre el nou sistema de finançament): **res no impedeix, des del punt de vista estrictament jurídic, que la Comissió Mixta sigui l'òrgan que debati i negociï el nou règim de finançament.** En aquest sentit, les funcions atribuïdes a la Comissió per l'Estatut i la seva composició donen suport a aquesta conclusió; així,

²⁸ STC 31/2010, de 28 de juny (FJ 131).

com hem assenyalat, correspon a la Comissió, d'acord amb l'article 210.1 EAC, la concreció, l'aplicació, l'actualització i el seguiment del sistema de finançament, i també la canalització del conjunt de relacions fiscals i financeres de la Generalitat i l'Estat.

- b) Segona fase (concreció i aplicació del nou sistema de finançament, un cop aprovat): **és possible atribuir a la Comissió Mixta la funció d'acordar la quantitat a abonar a l'Estat en concepte de càrregues no assumides i de contribució als mecanismes de solidaritat o la resolució de discrepàncies en l'aplicació del nou sistema de finançament.** Les raons exposades anteriorment per justificar la intervenció de la Comissió Mixta en la primera fase també podrien justificar que la Comissió Mixta es configurés com a l'òrgan bilateral Generalitat - Estat que exercís funcions de col·laboració en el desenvolupament i aplicació del nou sistema de finançament. No obstant això, en tractar-se d'un nou sistema de finançament, seria possible configurar un altre òrgan de col·laboració Generalitat - Estat en aquest àmbit; això requeriria, però, delimitar amb claredat quines funcions correspondrien a cadascun dels dos òrgans.

Respecte de l'Agència Tributària de Catalunya, la seva previsió estatutària tampoc no suposa cap obstacle per establir el nou règim de finançament autonòmic, ja que la seva creació se situa en l'àmbit de la potestat organitzativa de la Generalitat de Catalunya (l'Agència Tributària està regulada als articles 211-1 i següents de la Llei 17/2017, de l'1 d'agost, del Codi tributari de Catalunya i d'aprovació dels llibres primer, segon i tercer, relatius a l'Administració tributària de la Generalitat). Tan sols cal tenir present que, per imperatiu estatutari (article 204.1 EAC) correspondria a l'Agència, per delegació de l'Estat, la gestió, la recaptació, la liquidació i la inspecció dels tributs estatals cedits totalment a la Generalitat.

Finalment, en relació amb el Consorci paritari que, segons l'article 204.2 EAC, ha de gestionar els tributs que no siguin propis de la Generalitat ni siguin estatals cedits totalment, es podria plantejar la qüestió de si aquesta gestió compartida podria entrar en contradicció amb una gestió tributària gairebé

exclusiva de la Generalitat, que seria pròpia d'un règim de finançament singular basat en la cessió total de tributs estatals.

Per respondre a aquesta qüestió, cal partir de l'article 204.1 EAC que estableix que la gestió, la recaptació, la liquidació i la inspecció de tots els tributs propis de la Generalitat de Catalunya, i també, per delegació de l'Estat, dels tributs estatals cedits totalment a la Generalitat, corresponen a l'Agència Tributària de Catalunya. Pel que fa a la resta d'impostos de l'Estat recaptats a Catalunya, l'article 204.2, 1r paràgraf, preveu la possibilitat que la Generalitat de Catalunya pugui rebre una delegació de l'Administració tributària de l'Estat o que es puguin establir fórmules de col·laboració. Per tant, aquest darrer paràgraf faria referència tant als impostos estatals cedits parcialment, com als impostos estatals hipotèticament no cedits. És en aquest marc que s'hauria d'haver constituït, en el termini de dos anys, un consorci o un ens equivalent, amb participació paritària de l'Agència Estatal d'Administració Tributària i de l'Agència Tributària de Catalunya.

La compatibilitat d'aquest precepte amb el nou model de finançament que estem analitzant deriva del fet que a la pràctica l'Estat continuaria tenint, encara que sigui de manera residual, alguns tributs propis i continuaria reservant-se algunes potestats relatives als tributs totalment cedits. En aquest context, el Consorci tindria forçosament unes facultats de col·laboració molt reduïdes però no inexistents i res no impediria que, per acord de l'Estat i de la Generalitat, pogués assumir d'altres competències, si es considerés oportú.

És més, cal tenir present, de nou, l'argument de la doctrina de la STC 31/2010. Tot i que aquesta Sentència no es va pronunciar sobre l'article 204.2 EAC que, com s'ha assenyalat, preveu la constitució del Consorci, conté una doctrina que pot resultar d'aplicació a aquest article. En efecte, aquesta Sentència²⁹ atorga una completa llibertat a l'Estat per implantar les previsions estatutàries en diversos àmbits com l'organitzatiu o el procedimental, que requereixen de la seva actuació per ser materialitzades³⁰. Doncs bé, d'acord amb aquesta doctrina discutible, **la configuració del Consorci que preveu l'Estatut d'autonomia de Catalunya tampoc no es podria considerar com una determinació que vinculés l'Administració de l'Estat, en la mesura que no**

²⁹ FJ 111.

³⁰ FJ 111.

estaria dotada d'una força normativa o obligacional, sinó que només reflectiria una recomanació política que l'Estat podria lliurement implantar o no. Per tant, la no constitució del Consorci en el nou model de finançament podria interpretar-se, en virtut de la jurisprudència constitucional, no com un incompliment estatutari, sinó com una lliure decisió de les administracions implicades –estatal i autonòmica– que decidirien no constituir-lo. De fet, aquest Consorci no s'ha arribat a constituir mai.

5.3. Compatibilitat amb el dret de la Unió Europea

a) El dret originari i derivat de la Unió Europea

El nou model de finançament no ha de ser contrastat només amb la Constitució i l'Estatut d'autonomia de Catalunya, sinó que també és necessari analitzar-lo des de la perspectiva de la seva compatibilitat amb el dret de la Unió Europea. En aquest sentit, es pot afirmar que ni el dret originari ni derivat de la Unió Europea no contenen disposicions que impedeixin aprovar un nou sistema de finançament singular amb les característiques apuntades en l'Acord GOV/242/2023, de 23 de novembre, en la mesura que el nou sistema constituiria simplement una forma de regular i gestionar el finançament d'unes entitats territorials descentralitzades d'un estat membre de la Unió Europea que, *a priori* i, sens perjudici de l'anàlisi que mereixés el contingut concret de la proposta de normativa reguladora del nou sistema de finançament, no incidiria en cap disposició de dret europeu. En definitiva, **el principi de neutralitat institucional del dret europeu respecte de l'organització interna de l'Estat i de la distribució de competències entre els ens territorials que el componen permet arribar a la conclusió que la regulació d'un sistema de finançament d'un ens descentralitzat d'un estat membre que es fonamenta en els principis que aquí estem analitzant, no infringiria el dret originari de la Unió Europea.**

Tanmateix, el que s'acaba de dir no equival a afirmar que el dret europeu, originari i derivat, no pugui actuar com a límit de la configuració, el desenvolupament i l'aplicació concretes del nou sistema de finançament. En tal sentit, **cal tenir en compte que el dret originari de la Unió Europea (Tractat de Funcionament de la Unió Europea) conté diverses disposicions que**

tendeixen a assegurar aspectes que es consideren essencials en el projecte europeu, com ara la lliure circulació de mercaderies, la lliure competència i la unió econòmica, disposicions que haurien de ser respectades en el desenvolupament i aplicació del nou sistema de finançament.

Així, cal fer esment de les prohibicions d'establir exaccions d'efecte equivalent als drets de duana d'importació i exportació, que també queden prohibits (article 28.1 i 30); de fixar mesures d'efecte equivalent a les restriccions quantitatives a la importació i a l'exportació, que queden prohibides (article 34 i 35); d'establir restriccions a la lliure prestació de serveis (article 56); d'atorgar ajuts sota qualsevol forma que falsegin o amenacin falsejar la competència, afavorint determinades empreses o produccions (article 107.1); de gravar productes d'altres estats membres amb tributs interns que siguin superiors als que gravin directament o indirectament productes nacionals similars (article 110); de beneficiar els productes exportats al territori d'un dels estats membres mitjançant la devolució de tributs interns superior a l'import d'aquells amb què hagin estat gravats (article 111) i, finalment, de concedir exoneracions i reembossaments a les exportacions i imposar gravàmens compensatoris a les importacions (article 112).

Un altre aspecte rellevant que també cal prendre en consideració, en l'àmbit de dret originari de la Unió Europea, són les disposicions relatives a l'estabilitat pressupostària dels estats membres de la Unió Europea, disposicions que són d'aplicació a les entitats regionals d'aquells estats, que estan obligades a respectar-les. Precepte essencial en aquest àmbit és l'article 126 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea (TFUE) que estableix que els estats membres evitaran dèficits públics excessius, alhora que fixa les competències de la Comissió i del Consell per al cas que aquells es produeixin. Tot enllaçant amb aquestes previsions, el protocol número 12, sobre el procediment aplicable en cas de dèficit excessiu, determina que als efectes de l'article 126 TFUE, s'entendrà per públic el que pertany a les administracions públiques, entre les quals s'inclou l'administració regional.

Un cop assenyalades les anteriors normes de dret originari de la Unió Europea, es pot afirmar que, **en principi, el contingut de la normativa que regulés el nou sistema de finançament, en la mesura que tindria essencialment un**

caràcter d'ordenació de potestats entre l'Administració central d'un Estat membre i una entitat regional descentralitzada, no hauria de tenir virtualitat suficient per incidir en les prescripcions del dret originari de la Unió Europea, i serien, en tot cas, les disposicions de desenvolupament d'aquell sistema i els actes d'aplicació els que serien susceptibles d'afectar aquelles prescripcions.

Amb tot, no es pot descartar que, malgrat que teòricament el dret de la Unió Europea no constitueix un criteri per distribuir competències en l'estat autonòmic, la interdicció per als estats membres de tenir un dèficit públic excessiu continguda en l'article 126 TFUE, juntament amb les disposicions aprovades per garantir l'efectivitat d'aquesta prohibició, podrien arribar a ser utilitzades per l'Estat com a arguments per reservar-se determinades potestats en un nou règim de finançament singular basat, per exemple, en la cessió total de tributs estatals. De fet la STC 134/2011, de 20 de juliol, que resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Parlament de Catalunya contra diversos preceptes de la Llei 18/2001, de 12 de desembre, general d'estabilitat pressupostària i de la Llei orgànica 5/2001, de 13 de desembre, complementària a la Llei general d'estabilitat pressupostària, utilitza el dret europeu, originari i derivat, com a criteri per reforçar l'argumentació que va conduir a reconèixer la constitucionalitat de la reserva a l'Estat de determinades potestats en matèria d'estabilitat pressupostària.

Passant a analitzar el dret derivat de la Unió Europea, cal posar de manifest que aquest té una incidència directa en la configuració del nou sistema de finançament. En efecte, emparat en l'article 113 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea –que habilita el Consell per adoptar disposicions per harmonitzar les legislacions relatives a diversos impostos, en concret els impostos sobre el volum de negocis, els impostos sobre consums específics i altres impostos indirectes (article 113)–, el Consell ha dictat normes harmonitzadores de determinats impostos estatals.

Aquestes normes harmonitzadores impedeixen que les comunitats autònomes puguin assumir competències normatives sobre els impostos afectats. Un bon exemple el trobem en l'Acord del Consell de Política Fiscal i Financera 6/2009, de 15 de juliol que va ser el fonament de l'actual model de finançament de les comunitats autònomes de règim comú. Aquest Acord apuntava la manca de

potestats normatives autonòmiques en relació amb els anomenats “impostos especials de fabricació harmonitzats”, amb l'excepció de l'impost sobre hidrocarburs respecte del qual sí que n'havien assumit, però amb caràcter limitat, per efecte de la Directiva 2003/96/CE del Consell, de 27 d'octubre de 2003, per la qual es reestructura el règim comunitari d'imposició dels productes energètics i de l'electricitat. Aquesta circumstància va ser constatada i valorada en l'Acord del Consell de Política Fiscal i Financera esmentat, i es va reflectir en les lleis de cessió de tributs, com ara la Llei 16/2010, de 16 de juliol, del règim de cessió de tributs de l'Estat a la Comunitat Autònoma de Catalunya, en què es feia constar que el Govern de l'Estat promouria davant de la UE les modificacions necessàries perquè, si eventualment fos necessari, es pogués substituir l'impost sobre les vendes detallistes de determinats hidrocarburs – que posteriorment es va derogar– per suplementos autonòmics de tipus sobre determinats productes subjectes a l'impost sobre hidrocarburs, amb neutralitat financera.

Un segon exemple el constitueix l'impost sobre el valor afegit, respecte del qual les disposicions europees que l'harmonitzen havien impedit que les comunitats autònomes haguessin assumit potestats normatives, tal com també es va reconèixer en l'Acord del Consell de Política Fiscal i Financera 6/2009, tot i que l'Estatut d'autonomia de Catalunya preveia la cessió de competències normatives estatals sobre determinades operacions subjectes a IVA (disposició addicional onzena). Com en el supòsit anterior, l'exposició de motius de la Llei 16/2010, de 16 de juliol, esmentada en el paràgraf anterior, també va recollir el compromís del Govern d'impulsar reformes de la normativa europea que permetessin l'exercici de capacitat normativa per les comunitats autònomes en determinades operacions de l'impost.

Per tant, el principal aspecte del dret derivat europeu que caldria tenir en compte en la configuració del nou règim de finançament autonòmic és que aquest nou règim no podria preveure l'assumpció de potestats normatives, en determinats impostos que haguessin estat objecte de disposicions harmonitzadores aprovades per la Unió Europea. De fet, l'article 19.2, darrer paràgraf LOFCA, així ho preveu en establir que les competències que s'atribueixin a les comunitats autònomes en relació amb els tributs cedits passaran a ser exercides per l'Estat quan sigui necessari per

donar compliment a la normativa sobre harmonització fiscal de la Unió Europea.

Finalment, com en el cas del dret originari de la Unió Europea, **tampoc no es pot descartar que l'Estat pogués arribar a utilitzar disposicions europees de dret derivat per justificar la reserva de determinades potestats en aquest àmbit.** Per exemple, es pot fer esment del Reglament (UE) 2021/241 del Parlament Europeu i del Consell de 12 de febrer de 2021 pel qual s'estableix el Mecanisme de Recuperació i Resiliència, que va ser aprovat per les institucions europees per fer front als efectes de la pandèmia de la COVID-19. En el marc normatiu que configurava el Reglament esmentat i la normativa connexa, el Govern espanyol va aprovar, el 27 d'abril de 2021, el Pla de recuperació, transformació i resiliència –actualitzat per l'addenda de 6 de juny de 2023– en què s'inclouen diverses mesures relatives a la modernització del sistema fiscal, algunes de les quals podrien arribar a ser esgrimides per l'Estat per modular un sistema de finançament singular basat en la cessió total de tributs estatals.

b) La jurisprudència europea sobre les potestats financeres de les entitats territorialment descentralitzades

Arribats a aquest punt és necessari fer esment de la doctrina jurisprudencial europea (Tribunal de Justícia de la Unió Europea) (TJUE) recaiguda en relació amb normes i actes tributaris adoptats per entitats descentralitzades que gaudien d'un règim de finançament diferenciat, atès que el seu examen ha d'apuntar, previsiblement, quins són els trets que fan que aquest règim i el seu desenvolupament sigui o no compatible amb el dret europeu.

En aquest marc, cal començar referint-se a la STJUE de 6 de setembre de 2006³¹, que va resoldre un recurs d'anul·lació interposat per la República Portuguesa contra la Decisió 2003/442/CE de la Comissió, que va determinar que les reduccions dels tipus de l'impost sobre la renda, adoptades per l'òrgan legislatiu de la Regió de les Açores, aplicables a determinades entitats empresarials, no eren compatibles amb el mercat comú. Cal fer notar que en el

³¹ Assumpte C-88/03

procés seguit davant del Tribunal de Justícia, el Govern de Portugal va rebre el suport del Regne d'Espanya com a part coadjuvant, aspecte que palesa que aquest considerava que la doctrina que fixés el Tribunal de Justícia podria afectar-lo. La representació espanyola argumentava que la descentralització, quan existia, formava part del marc constitucional dels estats membres i acceptar el plantejament de la Comissió –que afirmava que la mesura de la Regió de les Açores qüestionada havia de valorar-se en relació amb el marc nacional– suposaria ignorar l'estructura constitucional, sobre tot tenint en compte que la política en matèria de fiscalitat directa continuava sent de l'exclusiva competència dels estats membres.

La importància de la Sentència es troba en el fet que el Tribunal de Justícia va establir quines eren les condicions que havia de complir una entitat territorialment descentralitzada per poder considerar que les mesures econòmiques i tributàries que adoptés en el seu àmbit territorial no podien ser automàticament equiparades a ajuts estatals que atemptessin contra la competència, prohibits per l'article 87.1 del Tractat de la Comunitat Europea.

De la doctrina que ha fixat el TJUE poden destacar-se tres aspectes: el reconeixement que els ens territorialment descentralitzats dels estats membres poden exercir potestats financeres; la declaració que mesures econòmiques i tributàries adoptades per entitats descentralitzades poden inserir-se en el supòsit de l'article 87.1 del Tractat i, finalment, la determinació dels criteris de conformitat amb els quals s'ha d'enjudiciar si aquestes mesures se situen dins o fora de l'àmbit d'aplicació de l'article 87.1 del Tractat. Vegem-los un per un.

- a) Reconeixement de les potestats financeres dels ens territorialment descentralitzats dels estats membres: el Tribunal declara que no pot excloure's que una entitat infraestatal compti amb un estatut jurídic i fàctic que la faci prou autònoma del Govern central d'un estat membre com perquè sigui ella mateixa i no el Govern central, qui exerceixi un paper fonamental en la definició del medi polític i econòmic en què operen les empreses. En aquest cas, és el territori en què l'entitat infraestatal que ha adoptat la mesura exerceix la seva competència, i no el territori nacional en el seu conjunt, el que ha de considerar-se per determinar si la mesura afavoreix certes empreses, en comparació amb

altres que es troben en una situació fàctica i jurídica comparable. La Sentència assenyala que el marc de referència no ha de coincidir necessàriament amb el territori de l'estat membre considerat, de manera que una mesura que concedeixi un avantatge en només una part del territori nacional no passa, per aquest fet, a ser selectiva en el sentit de l'article 87.1 CE.

- b) Les mesures adoptades per entitats descentralitzades poden infringir l'article 87.1 del Tractat: per al Tribunal de Justícia aquest precepte prohibeix els ajuts d'Estat que afavoreixin determinades empreses o produccions, és a dir, els ajuts selectius. Aquesta anàlisi és també vàlida quan la mesura no l'hagi adoptat el legislador nacional, sinó una autoritat infraestatal, ja que una mesura adoptada per una entitat territorial i no pel poder central pot constituir un ajut si es compleixen els requisits establerts en l'article 87.1.
- c) Criteris per determinar si una mesura adoptada per una entitat descentralitzada infringeix l'article 87.1 del Tractat. En aquest punt, el Tribunal efectua una doble distinció:
- Homogeneïtat en el sistema de finançament de les entitats descentralitzades: en cas d'un model de repartiment de les competències fiscals segons el qual totes les autoritats locals d'un determinat nivell (regions, municipis o altres) tenen atribuïda la facultat de fixar un tipus impositiu per al seu territori, la mesura adoptada per una autoritat local no és selectiva, ja que no és possible determinar un nivell impositiu normal, que pugui funcionar com a paràmetre de referència.
 - Heterogeneïtat en el sistema de finançament de les entitats territorialment descentralitzades: per apreciar si és selectiva una mesura adoptada per una entitat infraestatal –per exemple, l'establiment per a una part del territori d'un estat d'un tipus impositiu reduït en comparació amb el vigent en la resta de l'estat–, ha d'examinar-se si ha estat adoptada en exercici de facultats prou autònomes del poder central i, si escau, si s'aplica a totes les

empreses establertes o totes les produccions efectuades en el territori sobre el qual aquella tingui competència.

El Tribunal raona que, perquè pugui considerar-se que la decisió s'ha adoptat en exercici d'atribucions prou autònomes, és necessari, en primer lloc, que sigui obra d'una autoritat regional o local que, des del punt de vista constitucional, compti amb un estatut polític i administratiu diferent del govern central (autonomia institucional). A més, ha d'haver estat adoptada sense que el govern central hagi pogut intervenir directament en el seu contingut (autonomia procedimental). Finalment, les conseqüències financeres de la mesura adoptada no han de veure's compensades per ajuts procedents d'altres regions o del govern central (autonomia econòmica). Això implica que, per arribar a la conclusió que hi ha la suficient autonomia política i fiscal en relació amb el govern central, cal que l'entitat regional o local assumeixi les conseqüències polítiques i financeres de la mesura.

Aquesta doctrina del Tribunal de Justícia de la Unió Europea va ser posteriorment reafirmada i aplicada en la Sentència d'11 de setembre de 2008³², que va resoldre diverses qüestions prejudicials plantejades pel Tribunal Superior de Justícia del País Basc en relació amb la compatibilitat amb el dret europeu, dels règims tributaris adoptats pels òrgans forals de la Comunitat Autònoma del País Basc. La sentència, tot seguint la doctrina de la Sentència 6 de setembre de 2006³³, va admetre que els règims tributaris forals que es qüestionaven podien emparar-se en l'autonomia institucional, de procediment i econòmica de què gaudia l'autoritat que adoptava la mesura.

En darrer terme, cal assenyalar que el Tribunal de Justícia ha continuat aplicant la doctrina esmentada, com es reflecteix, entre d'altres, en les sentències del Tribunal General de 12 de maig de 2011³⁴ i la més recent de 21 de setembre de 2022³⁵.

³² Assumptes acumulats C-428/06 a C-434/06.

³³ Assumpte C-88/03.

³⁴ Assumptes acumulats T-267/08 i T-279/08.

³⁵ Assumpte T-95/21.

6. Instruments normatius per establir i desenvolupar un model de finançament singular

Hem d'analitzar tot seguit quina o quines són les normes jurídiques i quin és el procediment que cal emprar per incorporar, a l'ordenament jurídic, un nou sistema de finançament singularitzat que reuneixi els trets característics que indica l'Acord del Govern de la Generalitat GOV/242/2023, de 23 de novembre: a) el traspàs de la gestió, recaptació, liquidació i inspecció dels impostos recaptats a Catalunya; b) l'augment de la capacitat normativa en tots els tributs; c) la cessió del rendiment de tots els impostos recaptats a Catalunya, sens perjudici que hi hagi una aportació a l'Estat pels serveis que presta a Catalunya i una quota a la solidaritat; d) l'anàlisi i proposta d'escenaris de solidaritat, sobre la base de la comparativa estatal i internacional.

6.1. Instruments normatius a què es pot recórrer

L'anàlisi de la determinació dels instruments legals que regularien el nou sistema de finançament requereix considerar si és necessari dur a terme una modificació de la LOFCA o si, amb el recurs a les lleis a que fa referència la disposició addicional setena EAC, que poden regular l'abast i les condicions de la cessió a la Generalitat dels tributs estatals, es podria configurar-lo de forma completa.

Per respondre a aquesta qüestió, cal tenir en compte que l'aplicació a Catalunya d'un model de finançament singular per a Catalunya, afectaria de forma directa i rellevant la delimitació de la competència financera de la Generalitat de Catalunya, i també el marc general del sistema tributari en la mesura que s'articularia un nou instrument o mecanisme a través del qual es canalitzaria la contribució de la Catalunya als mecanismes redistributius envers altres territoris i a fer front a les càrregues estatals no assumides.

En conseqüència, **atès que difícilment es podria defensar que l'aplicació a Catalunya d'un model de finançament singular, basat en la cessió total de tributs estatals, no afectaria la delimitació de la competència financera de les comunitats autònomes –en aquest cas, de Catalunya– i també al marc general de tot el sistema tributari, cal concloure que, d'acord amb la**

jurisprudència constitucional anteriorment exposada en analitzar l'article 157.3 CE, la disposició que incorpori el nou sistema de finançament a l'ordenament jurídic ha de ser una llei orgànica de modificació de la LOFCA.

Aquesta conclusió implica descartar la viabilitat d'altres instruments normatius per configurar el règim de finançament singular per a Catalunya. En primer lloc, cal descartar l'impuls d'una reforma estatutària, malgrat que preservaria millor la idea de pacte bilateral entre Generalitat i Estat, ja que, a banda de la seva complexitat procedimental i política, seria insuficient, d'acord amb la doctrina constitucional, per establir amb plena força normativa el nou règim de finançament.

En segon lloc, tampoc no es podria recórrer a les lleis orgàniques de delegació o de transferència de l'article 150.2 CE. Cal recordar, en aquest sentit, que aquest precepte constitucional condiona la possibilitat de transferir o delegar facultats corresponents a una matèria de titularitat estatal al fet que per la seva naturalesa siguin susceptibles de transferència o de delegació. En la configuració del finançament autonòmic, la competència estatal és, segons el Tribunal Constitucional, la d'Hisenda General sumada a la potestat originària per fixar els tributs i per dictar la llei orgànica que fixa el marc general del sistema de finançament i la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes.

Així doncs, des de la perspectiva del requisit que les facultats siguin susceptibles de transferència o delegació, sembla inviable que una comunitat autònoma pugui, per via de l'article 150.2 CE, assumir facultats estatals vinculades als tres àmbits materials de competència estatal esmentats per configurar un model singularitzat de finançament autonòmic, atès que s'estaria obviant la funció constitucionalment atribuïda a la LOFCA que, d'acord amb la doctrina constitucional, no pot ser exercida per altres lleis orgàniques.

En tercer lloc, s'ha d'arribar a la mateixa conclusió negativa en relació amb les lleis estatals previstes a la disposició addicional setena EAC –a

les quals s'atribueix la funció de regular l'abast i les condicions de la cessió de tributs i de modificar-ne la relació– i a les lleis de l'article 150.1 CE mitjançant les quals les Corts Generals, en matèries de competència estatal, poden atribuir a una comunitat autònoma la facultat de dictar, per a ella mateixa, normes legislatives dins del marc fixat per la llei estatal. Aquestes lleis, com veurem més endavant, poden ser necessàries o útils per implementar i desenvolupar el nou model de finançament, però en la fase de l'establiment d'aquest sistema i de concreció dels seus elements fonamentals, la “reserva de LOFCA” que deriva de la doctrina constitucional fan no idònies la tipologia de lleis esmentades per realitzar la tasca d'incorporar a l'ordenament el nou sistema de finançament.

Des d'una perspectiva procedimental, cal assenyalar que, com s'ha apuntat en analitzar la compatibilitat de les previsions estatutàries amb un règim de finançament singular basat en la cessió total de tributs estatals, la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat - Generalitat podria ser l'òrgan que debatés i negociés el nou règim de finançament.

6.2. La llei orgànica de modificació de la LOFCA

Atesa la funció preeminent que el Tribunal Constitucional ha atribuït a la LOFCA, la modificació d'aquesta llei orgànica hauria de tenir dos continguts essencials.

D'una banda, hauria de preveure l'aplicació del model de finançament a Catalunya, fent referència expressa a aquesta comunitat. De l'altra, hauria de regular els principis i els trets essencials del nou règim de finançament, especialment els referits a la determinació del procediment per fixar la contribució de la Generalitat als mecanismes de redistribució i a les càrregues no assumides que corresponen a l'Estat. Si no fos així, es podria produir un frau a la reserva constitucional de LOFCA que el Tribunal Constitucional ha volgut deduir de l'article 157.3 CE.

Tanmateix, aquesta regulació de la LOFCA no ha de ser ni exhaustiva ni de detall, sinó que hauria de deixar espai de desenvolupament i concreció a altres normes. Això és així, primer, perquè la doctrina constitucional que

consagra el que hem qualificat com a “reserva” o posició preeminent de la LOFCA en aquesta matèria, li atribueix la funció constitucional d’establir únicament el marc general del sistema de finançament global, no la regulació detallada de cadascun dels seus elements; i, en segon lloc, perquè cal emprar aquí el criteri general d’interpretació restrictiva que, segons el TC ha de guiar la delimitació de l’abast material de les matèries objecte de reserva de llei orgànica per tal d’evitar petrificacions de l’ordenament jurídic i preservar la regla de les majories parlamentàries no qualificades en què es basa el sistema democràtic establert a la CE³⁶, la qual cosa també té un efecte limitador del grau de densitat normativa de la llei orgànica³⁷.

És cert que el nou règim de finançament –si es basés en una cessió total de tributs estatals– podria fer inviable l’aplicació d’altres recursos de la hisenda de la Generalitat previstos a la normativa reguladora del finançament de la Generalitat, com ara els recàrrecs sobre impostos o tributs estatals, previstos als articles 157.1.a CE i 202.3.c EAC. Tot i això, cal tenir present, com s’ha apuntat anteriorment, que les disposicions que regulen la tipologia de recursos financers autonòmics no exigeixen que tots aquests recursos es despleguin de forma efectiva, sinó que només conformen un marc general la implementació del qual ha de permetre fer efectiu el principi d’autonomia financera de les comunitats autònomes, amb independència de quins siguin els recursos financers en què aquell descansi.

Cal apuntar també que la modificació de la LOFCA podria preveure mecanismes pactats i bilaterals, entre Generalitat i Estat, que fossin aplicables tant a l’hora de procedir a eventuais reformes del sistema de finançament basat en la cessió total de tributs, com per aprovar les disposicions estatals necessàries per completar i desenvolupar el disseny del nou model de finançament. **Entre els mecanismes que es podrien preveure per afavorir el pacte bilateral poden esmentar-se, entre d’altres, l’emissió d’informes preceptius per part d’institucions de la Generalitat com ara el Parlament; la regulació d’un procediment consensuat entre l’Estat i la Generalitat per acordar la quota de retorn que hauria de satisfer la Generalitat; o la**

³⁶ STC 110/2017, de 5 d’octubre (FJ 4).

³⁷ STC 224/2012, de 29 de novembre (FJ 11).

creació d'un organisme bilateral per resoldre discrepàncies entre l'Administració estatal i autonòmica.

6.3. La modificació de la Llei de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i de la Llei de cessió de tributs

La modificació de la LOFCA a què s'ha fet referència en l'apartat anterior hauria de complementar-se amb la modificació de la Llei de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i de la Llei de cessió de tributs a la Comunitat Autònoma de Catalunya.

Recordem que el règim de finançament de la Generalitat, es regula per dues lleis estatals: la Llei 22/2009, de 18 de desembre, per la qual es regula el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb Estatut d'autonomia i es modifiquen determinades normes tributàries (Llei 22/2009), i la Llei 16/2010, de 16 de juliol, del règim de cessió de tributs de l'Estat a la Comunitat Autònoma de Catalunya i de fixació de l'abast i les condicions d'aquesta cessió (Llei 16/2010).

En primer lloc, pel que fa a la modificació de la Llei 22/2009, hi ha dues possibilitats. En una primera opció, la modificació se circumscriuria al reconeixement de l'existència del nou règim de finançament o, si més no, es limitaria a un contingut més reduït en la mesura que la regulació detallada seria establerta per la LOFCA i la Llei de cessió de tributs. Una altra opció seria modificar la Llei 22/2009 per establir, de forma més minuciosa, el nou règim de finançament. Semblaria que la primera de les opcions indicades hauria de ser la preferent, ja que és més coherent amb el fet que el nou model de finançament tindria un caràcter singularitzat.

En qualsevol de les dues opcions de modificació de la Llei 22/2009, caldria valorar la possibilitat d'incloure previsions aplicables a les anomenades "prestacions patrimonials de caràcter públic de naturalesa no tributària" que l'Estat ha aprovat recentment, com ara els gravàmens temporals energètic i d'entitats de crèdit i establiments financers de crèdit, creats per la Llei 38/2022, de 27 de desembre i prorrogats pel Reial decret llei 8/2023, de 27 de desembre, o qualsevol altres que es poguessin regular en el futur. Aquests

gravàmens no tenen caràcter tributari i, per tant, no podrien ser objecte de cessió. Tanmateix, atès que la manifestació econòmica objecte del gravamen s'haurà produït en un percentatge notable a Catalunya, es podria preveure el dret de la Generalitat a participar en els recursos que s'obtinguessin amb els gravàmens, per exemple, mitjançant la reducció proporcional de l'aportació de la Generalitat als mecanismes de solidaritat i a les tasques estatals no assumides.

En segon lloc, com s'ha apuntat, també caldria modificar la Llei 16/2010. Aquesta disposició té unes especificitats extraordinàriament rellevants. En primer lloc, gaudeix d'una naturalesa normativa singular que li permet modificar l'Estatut d'autonomia de Catalunya, en concret, la seva disposició addicional setena que regula la relació de tributs cedits, modificació, per tant, que es duu a terme al marge dels procediments ordinaris de reforma estatutària; l'expressió més recent d'aquesta capacitat modificativa la trobem en la Llei 34/2022, de 27 de desembre, que reforma la Llei 16/2010 tot modificant l'esmentat precepte estatutari per incorporar-hi, entre els tributs cedits, l'impost sobre el dipòsit de residus en abocadors, la incineració i la coincineració de residus. En segon lloc, la Llei 16/2010 opera com una llei estatal de l'article 150.1 CE, en atribuir a la comunitat autònoma de Catalunya, d'acord amb el que preveu l'article 19.2 LOFCA, la facultat de dictar per a si mateixa normes legislatives, en els casos i condicions previstos a la Llei 22/2009, que és la disposició que regula efectivament les condicions aplicables a la cessió de tributs estatals. En tercer lloc, forma part del bloc de la constitucionalitat ja que delimita les competències entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya en matèria de tributs cedits³⁸.

En conseqüència, és imprescindible modificar la Llei 16/2010 –o aprovar una llei nova que la substitueixi– per dues raons: d'una banda, per adequar el contingut de la disposició addicional setena EAC a un nou règim de cessió de tributs; de l'altra, per establir l'abast i les condicions de la cessió. Semblaria oportú que aquesta modificació es fes amb caràcter omnicomprensiu, amb la regulació de tot el règim jurídic aplicable al règim de cessió total de tributs a la Generalitat de Catalunya, incloses les capacitats normatives, la gestió tributària i els procediments de revisió en via administrativa, de manera que,

³⁸ STC 65/2020, de 18 de juny (FJ 5).

conjuntament amb la nova regulació de la LOFCA i, en el que escaigués, de la Llei 22/2009, es configurés amb completesa el nou règim de finançament.

Finalment, cal assenyalar que un sistema de cessió total de tributs estatals respectaria la potestat originària de l'Estat per establir tributs, ja que la cessió operaria sobre els tributs que el mateix Estat hauria creat. Com afirma la recent STC 149/2023, de 7 de novembre³⁹, els impostos cedits són tributs de titularitat estatal, fruit de la potestat tributària originària de l'Estat ex article 133.1 CE i de la seva competència exclusiva sobre hisenda general (article 149.1.14 CE). El fet que la cessió fos total i que la Generalitat assumís competència normativa sobre la regulació dels tributs no canvia el fet que aquests serien producte de l'exercici per l'Estat de la potestat que li reconeix l'article 133.1 CE.

6.4. La determinació de la contribució de la Generalitat als mecanismes de solidaritat i a les tasques estatals no assumides

Una altra qüestió, especialment rellevant, és la determinació del procediment i de la disposició mitjançant la qual es fixaria la contribució de la Generalitat de Catalunya als mecanismes de solidaritat i per fer front a les despeses de l'Estat no assumides per la comunitat autònoma. En principi, semblaria que els paràmetres específics que permetessin concretar aquella contribució no podrien regular-se únicament en la modificació de la LOFCA i de la Llei 16/2010, ja que el caràcter singular de la contribució i també necessàriament adaptable a eventuais reformes del sistema tributari requeriria d'una concreció periòdica. Haurien de ser les dues modificacions normatives esmentades les que determinessin el procediment que caldria seguir –que hauria de preveure un acord previ entre Estat i Generalitat per fixar la contribució– i l'instrument normatiu que s'hauria d'emprar per fixar l'aportació que correspondria fer a la Generalitat.

Com s'ha apuntat en analitzar la compatibilitat de les previsions estatutàries amb un règim de finançament basat en la cessió total de tributs estatals, **seria possible atribuir a la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat -**

³⁹ FJ 3.

Generalitat la funció d'acordar la quantitat a abonar a l'Estat en concepte de càrregues no assumides i de contribució als mecanismes de solidaritat. No obstant això, en tractar-se d'un nou règim de finançament, seria possible configurar un altre òrgan de col·laboració Generalitat - Estat que dugués a terme aquesta funció.

6.5. L'eventual modificació d'altres normes estatals

Des d'una altra perspectiva, cal apuntar que, en funció de com es configurés definitivament el model de finançament singular basat en la cessió total de tributs de l'Estat, seria necessari valorar la necessitat de modificar altres normes estatals, tant d'aquelles que continguessin previsions que fossin incompatibles amb la cessió, com d'aquelles altres que presentessin una regulació que pogués resultar afectada per l'eventual nou règim de finançament.

Per exemple, enfront de les potestats normatives i executives que s'atribuïssin a les institucions catalanes, algunes disposicions estatals podrien preveure el seu exercici per part de les institucions estatals, sobretot en els àmbits impositiu, economicofinancer i de gestió de procediments tributaris. En aquest cas, **no caldria modificar, necessàriament, cada norma estatal afectada, sinó que podria introduir-se una clàusula, en la normativa reguladora del nou règim de finançament, que salvaguardés les noves funcions assumides per la Generalitat respecte de les disposicions estatals vigents que establissin un règim jurídic que les poguessin contradir.**

També, per la seva rellevància i incidència directa en la disponibilitat de recursos autonòmics, **caldria considerar la procedència de modificar la normativa reguladora dels mecanismes addicionals de finançament per garantir la sostenibilitat financera de les comunitats autònomes (Reial decret llei 17/2014, de 26 de desembre, de mesures de sostenibilitat financera de les comunitats autònomes i entitats locals i altres de caràcter econòmic), amb la finalitat d'establir un règim jurídic específic per a la Generalitat de Catalunya.**

6.6. Els traspassos de serveis i de funcions

Finalment, cal fer notar que s'haurien d'impulsar els traspassos de serveis i funcions necessaris per exercir les funcions assumides en el nou marc normatiu regulador de la cessió total de tributs estatals. Si no es fes així, no es podrien exercir plenament aquestes funcions.

Els traspassos de funcions i serveis s'hauran de vehicular a través d'un acord de la Comissió Mixta de transferències que haurà de ser aprovat pel Govern espanyol, mitjançant reial decret que haurà d'incloure l'acord assolit com a annex. El reial decret es publicarà simultàniament al Butlletí Oficial de l'Estat i al *Diari Oficial de la Generalitat*, i l'acord que incorporin adquirirà vigència a partir d'aquesta publicació.