

L'estudi del Finançament de la Generalitat de Catalunya

Ramon Romaguera i Amat

L'ESQUEMA central de la meua posició davant el tema de la futura Hisenda Estatutària de la Generalitat, és que hi dono per suposat que ha d'incorporar una veritable i plena autonomia financera com a resultat d'un procés gradual; consegüentment, els esforços, avui, han de centrar-se a pactar els trets i continguts d'aquest període de transitorietat, tant o més que en l'objectiu final, centrat més pròpiament en la seva estructura de finançament.

Quant a les raons que, al meu entendre, imposen aquest període de transició, unes es deriven de la situació present de la Hisenda estatal i atenyen, per tant, tots els règims avui preestatutaris (i és de suposar, estatutaris, demà), mentre que d'altres interessen *especialment a Catalunya* pel fet que es desprenen de l'evolució històrica de les seves relacions financeres amb l'Administració de l'Estat i vénen a reforçar, o més ben dit, a reiterar, la necessitat d'un període de transició pel que fa a la resolució del cas català.

EVOLUCIÓ DE LES RELACIONS CATALUNYA - ADMINISTRACIÓ CENTRAL

Indicador: Percentatge de participació en els ingressos i despeses públics
(Base: bienni 1960-61 = 100)

	1960-61	1965-66	1974-75
Ingressos	100	115	127
Despeses	100	111	121

El determinisme de les primeres és ben senzill de comprendre: una Hisenda estatal fortament centralitzada, insuficient i marcadament regressiva en l'aplicació de les seves principals institucions fiscals no pot donar pas, *de sobte*, a una Hisenda descentralitzada, suficient i fiscalment progressiva, com la vigent als paï-

sos de la CEE. Un pas intermedi es fa necessari: el definit per una Hisenda centralitzada però suficient, i fiscalment progressiva. I això, no solament per raons tècniques, sinó fonamentalment per exigències derivades del mateix funcionament del sistema econòmic, tenint present tot el que comportaran aquests objectius de canvi radical en la distribució de l'excedent econòmic entre els sectors privat i públic de l'economia i, per tant, en el control i la composició de la formació bruta de capital.

En un sistema econòmic com el nostre, en què el protagonisme del sector privat és fonamental, no és aconsellable un drenatge accelerat, per via fiscal, del seu excedent brut d'explotació. Per això estimem que, malgrat que el plantejament de la Reforma Fiscal empresa sembla descartar el fet de la seva execució gradual (l'amnistia fiscal i la institucionalització del delictes fiscal com a punt i a part del passat són, en aquest sentit, inequívocs), aquesta s'imposarà per la via del realisme. Per a la qual cosa, una adient política de desgravacions i bonificacions fiscals està cridada a assolir un paper fonamental, juntament amb la gradual elevació del mínim exempt per l'impost de l'IRTP.

Efectivament, l'aplicació immediata *strictu sensu* del primer graó de la reforma fiscal —les conegudes com a “mesures urgents”— produiria, sobre la base del canvi radical que motivaria en la distribució de l'excedent econòmic entre els sectors privat i públic de l'economia (el rendiment teòric de les actuals institucions fiscals pot avaluar-se pel cap baix en un 50% per sobre del real, atès el frau fiscal existent), dos efectes immediats:

- l'un d'inflacionista (via ITE, impost de luxe, societats i llicència fiscal quota beneficis) i amb efectes directes no inferiors al 4 per cent, pel fet de constituir el frau fiscal una característica estructural i no conjuntural, tendint el sector privat a mantenir els actuals marges d'explotació;
- l'altre d'empitjorament de les ja per elles mateixes deprimides expectatives d'inversió privada;

costos que, en les actuals circumstàncies, el sistema econòmic no pot absorbir, i no només per raons d'incompatibilitat amb els Pactes de la Moncloa —que d'una forma o d'una altra serà necessari prorrogar (en forma de pacte social, per exemple). Hi concorre, a més, una dada addicional, la transcendència de la qual no es pot ignorar: el derivat del protagonisme —no necessàriament intervencionista— que ha d'exercir l'Administració pública en el procés de reestructuració del nostre sistema econòmic. Compromís que, òbviament, només pot assumir a mesura que vagi portant a terme la seva pròpia reorganització, ja que si no, tot augment en els recursos canalitzats per via fiscal només potenciarà els seus actuals defectes de funcionament i, especialment, la inadequada estructura funcional i territorial de la despesa pública.

Sobre el conjunt de reflexions fins ara apuntades, i en defecte de previsions quantitatives oficials, estimem que no són aconsellables uns ritmes d'increment de la pressió fiscal susceptibles de provocar un drenatge de recursos del sector privat per sobre del 5 per cent de la suma de FBC assolit en el període anterior, i encara en el supòsit òptim que el sector públic reorientés eficaçment l'increment addicional de recursos de què amb això disposaria. En efecte, aquest límit equivaldria, partint d'una pressió fiscal del 13 per cent anual acumulatiu que, a

efectes comparatius, només trobaria parió (entre els països europeus i durant els darrers 25 anys) en l'assolít per Dinamarca en el període del seu més intens desencastament fiscal (1965-1971), coincident amb la iniciació i la consolidació del seu procés de socialització.

Malgrat que la conjuntura econòmica internacional era llavors més favorable, entenem que aquesta cota hauria d'ésser assolida, pel fet que, salvant les motivacions de fons de l'una i l'altra, la reforma fiscal espanyola és, objectivament, molt més necessària que l'empresa per Dinamarca, a mitjan 1965, ja que es tracta, si més no, de recórrer un camí que, en coherència amb l'evolució viscuda, hauria d'haver-se iniciat el 1964.

Tanmateix, i sempre que les taxes de variació anual de FBC no aconseguixin ser positives —això no passa des del 1975—, estimem incompatible amb els objectius de la política econòmica vigent accentuar el drenatge de recursos, per via fiscal, del sector privat productiu; per aquest motiu, i a la vista de les previsions econòmiques de l'OCDE i de les nostres autoritats econòmiques, optem per reduir la taxa al 4 per cent el 1979 i al 6 per cent el 1980, per, a partir d'aquesta data i en la seguretat d'un relançament de l'economia, assolir la cota anual mitjana abans esmentada del 7 per cent.

Amb aquest ritme de creixement, el nivell de pressió fiscal mitjà de la CEE s'assoliria el 1988-1990.

Si són acceptades aquestes prediccions, tant la dimensió com l'estructura del sector públic (exclosa la Seguretat Social) mostraran, a la fi del proper decenni, un canvi radical respecte a la situació present:

SECTOR PÚBLIC (exclosa la Seguretat Social)
Estructura pressupostària en % sobre PIB
[entre () xifres consolidades]

1977	1988-1990
Administració central, Organismes autònoms administratius, Diputacions Provincials i Municipis	Administració central, Organismes autònoms administratius, Règims estatutaris i Municipis
14,5 (13,45)	26,6 (24,1)

El pas de la situació d'enguany a la futura definida pel quadre anterior, és al meu entendre qualitativament i quantitativament massa important per portar-lo a terme d'una manera descentralitzada. Amb tota seguretat se'n derivarien, com a conseqüència de diferències d'eficàcia en la gestió tributària (recaptació) entre els diversos règims estatutaris (que podrien ésser voluntàries o involuntàries), uns contrastos remarcables en les pressions fiscals interterritorials, que vindrien a introduir obstacles greus a la lliure circulació de persones, béns i capitals. Amb tot, vull remarcar que la meua posició de defensa d'una *execució centralitzada de la Reforma Fiscal* és inseparable de la consolidació del règim democràtic

tic i, per tant, del seu control parlamentari, condició aquesta necessària per a treure a la gestió centralitzada el perill de l'arbitrarietat que sempre l'acompanya.

Per tant, i com a conclusió del primer bloc de raonaments abonant la necessitat d'un període de transitorietat, cal fer-se la idea que, en una primera etapa (8-10 anys), la Hisenda estatutària es finançarà quasi exclusivament mitjançant transferències de la Hisenda estatal, però amb possibilitat d'assolir una quasi total autonomia a la vessant de la despesa (programació, direcció, gestió i execució).

I per això crec que el gran objectiu dels règims estatutaris, en el transcurs d'aquesta etapa, ha de concentrar-se a impedir que el creixement de la dimensió financera de l'Administració pública es tradueixi en un *creixement proporcional de l'aparell burocràtic central*, és a dir, en la que anomeno component estatal de la despesa pública. Consentir-ho, seria acceptar la instrumentalització dels règims estatutaris al servei d'una nova forma d'administració centralitzada.

RELACIONS CATALUNYA - SECTOR PÚBLIC
(Administració central i Organismes autònoms administratius)

	Catalunya (en milions de ptes.)	% s/total Estat espanyol
I. INGRESSOS PÚBLICS		
a) per impostos directes	88.000	24,6
b) per impostos indirectes	107.900	22,7
Total ingressos fiscals	195.900	23,4
c) per altres ingressos (taxes, patrimonials, etc.)	23.200	14,5
TOTAL	219.100	22,1
II. DESPESES PÚBLIQUES		
a) per inversió real i transferències de capital	36.400	13,5
b) per despeses i transferències corrents	93.700	12,9
b1) per memòria: dels quals 24.800 milions constitueixen l'aportació catalana a la component estatal total.		
TOTAL	130.100	13,1
DÈFICIT (I-II)	89.000	

Quant a les raons que es desprenen de les relacions financeres entre Catalunya i l'Administració de l'Estat, no són menys concloents. Catalunya pateix d'un tret diferencial important respecte a la gran majoria dels àmbits territorials de la resta de l'Estat: el d'anar suportant un greuge comparatiu remarcable en les seves relacions amb l'Administració de l'Estat; per tant, l'objectiu específic de la futura Hisenda estatutària de la Generalitat ha d'ésser el d'accedir a l'estatus de tracte igual, entenent com a tal el dret que tot ciutadà de Catalunya té a gaudir, sobre la base de suportar semblant pressió fiscal, d'una oferta de béns i serveis públics amb correspondència a la que es frueix a la resta de l'Estat.

Però la magnitud del greuge és tan important, que l'accés immediat a la situació de tracte igual donaria pas a una reducció en termes reals de la despesa pública esperada a la resta de l'Estat, objectiu que és tan implantejable políticament com inviable pressupostàriament, en afectar el camp de la funció pública.

Solament l'efecte combinat d'una congelació o neutralització en el component estatal de la despesa pública a Madrid, dins una etapa de creixement real significatiu de la despesa pública (i, per tant, dels ingressos fiscals), permetria d'arribar progressivament, primer, a la suficiència financera de la Hisenda estatutària catalana i, després, a la seva autonomia financera, entesa aquesta, sota la premissa d'un únic sistema fiscal, com l'assoliment de competències efectives tant dins la vessant de la recaptació com de la despesa. Aquest objectiu, hom creu, segons es desprèn del que hem dit fins ara, que seria assolible el 1988-1990, és a dir, una vegada aconseguida la suficiència financera, tant per part de la Hisenda central com de l'estatutària catalana.

Quant a la instrumentalització d'aquest procés temporal d'ajust vers la suficiència financera de la Hisenda de la Generalitat (tret que hauria d'ésser objecte d'una rigorosa regulació a l'apartat de Disposicions Transitòries del futur Projecte d'Estatut), atès el conjunt de reflexions apuntades fins ara, creiem que hi ha una sola alternativa vàlida: incidir sobre el creixement real dels ingressos fiscals, és a dir sobre llur dinàmica. En definitiva, sobre el quasi 12 per cent addicional, valorat en termes de PIB, que separa la situació actual (1977) de la suficiència financera (1988-1990).

En aquest aspecte, i per acabar, crec que el contingut de la Disposició Transitòria del futur Projecte d'Estatut no s'hauria d'allunyar substancialment, en aquesta vessant, del punt següent: "El procés d'ajust entre la situació de la Hisenda a l'entrada en vigor del present Estatut i la definida per la de suficiència i autonomia financera plenes, es portarà a terme atribuint *íntegrament* a les finances de la Generalitat la xifra resultant de l'increment anual, avaluat en pessetes constants, de la recaptació fiscal a Catalunya."

En aquests termes, hom reconeixeria dos fets inqüestionables: 1) que el tantes vegades esmentat Fons de Compensació interterritorial ha existit sempre, de fet, en la mesura en què la majoria de les regions espanyoles reben transferències netes per part de la Hisenda central, i que aquest fet és, atès el seu grau de desenvolupament econòmic, tan inevitable com irreversible en el seu signe, d'ací a molts anys endavant; i 2) el dret de Catalunya a assolir, com més aviat millor, la situació que hom defineix com de tracte igual. Objectiu aquest que, sobre la base dels supòsits quant a l'evolució de la pressió fiscal abans esmentats i que el

creixement del PIB se situés entorn del 4 per cent anual, s'aconseguiria en vuit anys, i amb ell la plena vigència de l'Estatut que tots desitgem.