

Argumentari

L'oportunitat de reforma del sistema de finançament autonòmic dels pactes d'investidura

Innovacions i continuïtats

1. Compromís per un nou finançament i principis rectors

- Els pactes per a la investidura de Salvador Illa com a President de la Generalitat estableixen clarament el compromís de les tres forces signants per un nou sistema de finançament per a Catalunya.
- El pacte signat pels Comuns posa èmfasi en la necessitat d'erradicar el dúmping fiscal i també inclou el compromís d'impulsar un nou sistema de finançament local.
- Respecte al text de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006 (EAC), l'acord dels Comuns afegeix als principis rectors del sistema de finançament de Catalunya el de l'ordinalitat¹, que ja estava recollit al text estatutari però amb menor rellevància. Pel que fa a l'acord d'ERC, aquest text substitueix la menció als principis rectors de l'EAC per centrar la definició del sistema de finançament català en "la plena sobirania fiscal".

2. Capacitat de gestió, recaptació i normativa

- Respecte al text de l'EAC, l'acord signat per ERC i PSC estableix que la Generalitat gestionarà, recaptarà, liquidarà i inspeccionarà tots els impostos suportats a Catalunya. L'EAC limitava aquestes facultats als impostos propis de Catalunya i als tributs estatals cedits totalment a la Generalitat. No obstant, l'article 204.2 de l'EAC ja obria la porta a ampliar les capacitats de gestió i recaptació de la resta d'impostos a través d'un consorci tributari entre l'Estat i la Generalitat que mai s'ha arribat a crear.
- Per altra banda, l'acord ERC-PSC inclou el compromís genèric de que la Generalitat "augmenti substancialment la seva capacitat normativa", una qüestió que, a diferència de l'anterior que té un contingut inequívoc, ha de ser necessàriament detallada en acords posteriors per tal de conèixer-ne el seu significat efectiu.

3. Solidaritat

- En relació a l'aportació de solidaritat de Catalunya, l'acord dels Comuns estableix la solidaritat i la ordinalitat com dos dels principis rectors del futur sistema de finançament. Per la seva part, l'acord d'ERC determina que l'aportació en concepte de solidaritat ha d'estar separada de la contribució per a les despeses de l'Estat i ha d'estar limitada pel principi d'ordinalitat.

¹ El principi d'ordinalitat, recollit a l'article 206.5 de l'EAC estableix que "L'Estat ha de garantir que l'aplicació dels mecanismes d'anivellament no alteri en cap cas la posició de Catalunya en l'ordenació de rendes per capita entre les comunitats autònomes abans de l'anivellament".

Reptes a abordar

1. Capacitat normativa

- La descentralització territorial de la capacitat normativa en matèria tributària ha generat, tant a Espanya com a nivell del conjunt de la UE, problemes greus de competència fiscal a la baixa (també anomenada *dúmping* fiscal) que redueixen la capacitat pressupostària de les administracions i, per tant, els recursos disponibles per a la implementació i manteniment de serveis públics de qualitat.
- Cal, per tant, trobar l'equilibri entre la legítima i justa voluntat de regulació de la hisenda pública pròpia dels diversos territoris, part indissociable d'un autogovern real, i la necessitat de garantir que les administracions públiques compten amb els recursos suficients per fer front a les necessitats socials actuals. Tal i com proposem els Comuns, la fórmula més adient per a la resolució d'aquesta tensió és l'establiment d'uns mínims fiscals per part de les administracions superiors, sigui l'Estat o la Unió Europea. La regulació de l'impost temporal de solidaritat de les grans fortunes aprovada l'any 2023, complementari de l'impost al patrimoni de regulació bàsicament autonòmica, i la sentència del Tribunal Constitucional rebutjant el recurs del govern d'Ayuso contra aquesta norma són un exemple exitós de l'establiment de terres fiscals al conjunt de l'Estat per fomentar una fiscalitat més justa i progressiva tot respectant la capacitat normativa autonòmica².

2. Consorci o Agència Tributària de Catalunya

- Un segon repte a abordar que obren els acords d'investidura és la substitució a l'acord entre ERC i PSC del consorci tributari entre l'Estat i la Generalitat previst a l'Estatut per l'assumpció directa de les competències de gestió i recaptació sobre tots els impostos per part de l'Agència Tributària de Catalunya (ATC).
- El model de consorci era el reconegut a l'EAC de 2006 i, per tant, el pacte entre ERC i PSC representa una concreció de la possibilitat oberta per l'art. 204.2 de l'Estatut però innova respecte aquest text en el fet de no esmentar el consorci (que mai es va arribar a crear) i establir que aquestes competències les assumirà directament l'ATC (en funcionament des de 2008).
- Des dels Comuns havíem defensat tradicionalment el model del consorci per tal de garantir una adequada coordinació en el conjunt de la gestió tributària, un element especialment important per a la lluita contra el frau fiscal que és central per a un sistema fiscal verdaderament just. Tot i així, l'assumpció de les competències de gestió i recaptació per l'ATC no hauria d'implicar un inconvenient sempre i quan es garanteixi l'adequada coordinació dels equips tècnics i dels sistemes interns de gestió tributària amb l'Agència Estatal de l'Administració Tributària.

² En aquest enllaç es pot veure com l'impost s'ha recaptat majoritàriament a les comunitats autònomes amb un impost sobre el patrimoni menor, especialment, a la Comunitat de Madrid per la seva capacitat d'atracció de patrimonis degut també a la capitalitat
<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Paginas/2023/200923-impuesto-solidaridad-grandes-fortunas.aspx>

Una oportunitat per una nova onada de federalització d'Espanya

- El contingut dels acords d'investidura signats per PSC, ERC i Comuns en relació al nou sistema de finançament autonòmic represent una **oportunitat per una nova onada de federalització del conjunt de l'Estat**, sempre que s'aconsegueixi redreçar les desconfiances que la forma de presentar l'acord ha despertat tant entre les altres comunitats autònomes com entre els nostres aliats. La viabilitat i l'estabilitat a llarg terme de la implementació legislativa de l'acord, dependran de que les necessàries ambigüitats que conté el text es resolguin d'una forma compatible amb el consens, la solidaritat i la multilateralitat. Si es fa així, aquests acords permetran avançar cap a un sistema federal que solucioni el clar desequilibri entre les competències normatives cedides a les comunitats autònomes i l'existència d'un model de finançament obsolet, insuficient i injust que impedeix desenvolupar amb solvència aquestes competències.
- Una gestió correcta de la situació, pot convertir-la en una gran oportunitat no només per a Catalunya, sinó també per al conjunt de les comunitats autònomes, especialment per aquelles amb una voluntat de major autogovern que han patit els darrers anys una situació d'infrafinançament. Cal impulsar **espais de diàleg i negociació multilaterals** i construir relacions de confiança i col.laboració entre les comunitats autònomes, relacions que són un pilar de qualsevol sistema federal.
- Tot i destacar l'oportunitat que impliquen els acords exposats, hem de seguir reivindicant que un sistema de finançament just i solidari per a Catalunya i per al conjunt de l'Estat ha d'anar de la mà d'una **reforma fiscal en profunditat basada en la major progressivitat i en l'augment dels ingressos tributaris**, indispensable per garantir que les administracions públiques compten amb els recursos necessaris per dur a terme polítiques públiques que resolguin les necessitats socials i garanteixin el benestar per a tota la ciutadania.
- Aquest nou model d'organització de tall federal ha de millorar també radicalment el finançament local, fent possible apropar les administracions als ciutadans en cedir als ajuntaments totes aquelles competències que no tinguin economies d'escala. Per acomplir la finalitat d'un finançament de les administracions públiques que s'adigui amb les seves responsabilitats actuals i futures, és imprescindible impulsar l'aprovació d'una **nova regulació del finançament local** que garanteixi recursos suficients als municipis, els quals avui són la base de l'acció social i de moltes de les polítiques de benestar.
- Finalment, cal posar en valor que els acords signats representen **una victòria col.lectiva** de totes les forces polítiques, sindicats, persones del món acadèmic i altres organitzacions socials que durant dècades, des de Catalunya i des de la resta d'Espanya, han defensat la necessitat d'un model de finançament més just i federal, que s'adigui a la realitat política i competencial actual.

Sectorial d'Economia
Comuns
7 d'agost de 2024

Annexos

Text del pacte d'investidura Comuns-PSC

Impulsar un nou acord de finançament singular per a Catalunya, que atengui la seva singularitat i es basi en els principis de suficiència, ordinalitat, solidaritat, corresponsabilitat i eficiència. Aquest nou model ha de posar clars límits a la competència fiscal a la baixa, erradicant el dúmping fiscal (pàg. 10).

Impulsar l'aprovació d'una Llei de governs locals i una Llei de finances locals (pàg. 10).

Text del pacte d'investidura ERC-PSC

Impulsar un sistema de finançament singular que avanci cap a la plena sobirania fiscal, basat en la relació bilateral amb l'Estat i la recaptació, gestió i liquidació de tots els impostos, amb l'objectiu de dotar les institucions catalanes dels recursos necessaris per fer front a les necessitats de la Catalunya dels 8 milions d'habitants.

B. EL MODEL DE FINANÇAMENT SINGULAR DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

La concreció de tots aquests principis passa, necessàriament, per l'establiment d'un nou model de finançament per a la Generalitat de Catalunya basat en la negociació bilateral amb l'Estat. En aquest sentit, els partits sotsignats acorden:

- Que sigui la Generalitat la que gestioni, recapti, liquidi i inspeccioni tots els impostos suportats a Catalunya i augmenti substancialment la capacitat normativa amb coordinació amb l'Estat i la Unió Europea. La gestió, la recaptació, la liquidació i la inspecció de tots els impostos suportats a Catalunya corresponen a l'Agència Tributària de Catalunya, llevat dels de naturalesa local.
- L'aportació catalana a les finances de l'Estat integra l'aportació pel cost dels serveis que l'Estat presta a Catalunya i l'aportació a la solidaritat.
 - L'aportació de les despeses de l'Estat s'establirà a través d'un percentatge de participació en els tributs.
 - L'aportació a la solidaritat ha de ser explícita i s'ha de reflectir de manera transparent. La Generalitat ha de contribuir a la solidaritat amb les altres comunitats autònomes a fi que els serveis prestats pels diferents governs autonòmics als seus ciutadans puguin assolir nivells similars, sempre que duguin a terme un esforç fiscal també similar.Aquesta solidaritat ha d'estar limitada pel principi d'ordinalitat.

C. HISENDA CATALANA

Amb l'objectiu d'implementar aquest nou model, és imprescindible que el desenvolupament de la hisenda catalana sigui una prioritat per al pròxim Govern de la Generalitat de Catalunya amb l'objectiu que aquesta administració assoleixi plena autonomia en la

recaptació, gestió, liquidació i inspecció de tots els tributs que es generen a Catalunya. La hisenda catalana ha d'instrumentalitzar-se a través de l'Agència Tributària de Catalunya (ATC) amb l'objectiu final d'assumir progressivament les funcions d'aplicació de tots els tributs generats a Catalunya per mitjà de l'exercici de les potestats i funcions administratives de liquidació, recaptació i comprovació de les obligacions tributàries dels impostos, amb l'ús, quan correspongui, dels mecanismes previstos per la llei.

L'assumpció d'aquestes competències requerirà el traspàs dels mitjans humans, materials, econòmics i tecnològics.

D. IMPLEMENTACIÓ

Amb l'objectiu d'implementar aquest nou sistema de finançament singular per a Catalunya, caldrà formalitzar el present acord durant el primer semestre de 2025 en la comissió bilateral entre el govern de la Generalitat i el de l'Estat en relació al model de finançament. El 2025 caldrà impulsar els acords als quals s'arribi en la comissió esmentada anteriorment, a través de les modificacions legislatives necessàries i, quan correspongui, es traslladaran a la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat per tal que es puguin aprovar. Els objectius seran:

- a) L'assumpció progressiva, per part de l'Agència tributària de Catalunya, de la gestió, la recaptació, la liquidació, la inspecció i la disponibilitat de tots els impostos suportats a Catalunya.
- b) L'augment substancial, per part de la Generalitat de Catalunya, de la capacitat normativa tributària amb coordinació amb l'Estat i la Unió Europea.
- c) El desplegament calendaritzat del nou model de finançament, començant pels passos que se citen a l'apartat següent.
- d) L'impuls de les modificacions que corresponguin de la LOFCA, de la Llei de finançament de les comunitats autònomes i de la Llei de cessió de tributs a Catalunya que siguin necessàries per a la implementació d'aquests objectius.

Major autonomia de gestió i espai fiscal propi:

Tal com estableix l'article 204 i 205 de l'EAC, l'Agència Tributària de Catalunya (ATC) pot assumir la gestió, la recaptació, la liquidació i la inspecció dels impostos recaptats a Catalunya i que actualment gestionen des de l'AEAT. L'ATC, creada l'any 2007 i en funcionament des del 2008, compta amb més de 16 anys d'experiència que l'avalen per assumir noves competències tributàries. El primer tribut en què s'avançarà en l'aplicació dels objectius de la implementació del nou model de finançament serà l'IRPF. Les comissions esmentades anteriorment prendran els acords corresponents per assegurar la seva execució al llarg de l'any 2026. Addicionalment, en relació a l'espai fiscal propi de Catalunya, durant l'any 2025 es portaran a terme els treballs en les dues comissions esmentades anteriorment per tal de dur a terme propostes, com a mínim, sobre:

1. IVA PIMES. Atribució de la recaptació de l'IVA PIMES en funció del seu domicili en comptes de l'estadística de consum i anàlisi de l'extensió d'aquest mecanisme a altres tributs.
2. IVA arrendaments turístics: Quan s'aprovi la Directiva europea, s'establirà a la Llei de l'IVA un sistema d'opció perquè Catalunya pugui decidir l'aplicació de l'impost als

arrendaments turístics al seu territori o en part, cosa que permetrà determinar quin és el règim d'atribució de la recaptació més oportú.

E. TRANSITORIETAT

Mentre es produeixi el desplegament del nou model de finançament descrit en aquest document es duran a terme les accions següents:

1. Increment substancial de recursos: incrementar els recursos derivats de l'evolució de les necessitats de l'Estat del Benestar i compensar els desequilibris que s'han produït en la vigència de l'actual model.
2. Ordinalitat segons la capacitat fiscal: Catalunya aporta al sistema de finançament més del que rep, ja que té un major nivell de renda i consum que altres territoris. En qualsevol cas, el finançament de Catalunya ha de respectar el principi d'ordinalitat. Les contribucions de les comunitats autònomes per habitant, ordenades en una escala de major a menor, han de mantenir el mateix ordre que en l'escala d'allò que reben. Es tracta d'un canvi estructural al sistema de finançament, que en cas de no adoptar-se durant el 2025, requerirà mesures compensatòries.
3. Solidaritat: Catalunya continuarà aportant a la solidaritat territorial. L'aportació ha de ser explícita, i ha de reflectir de manera transparent quant aporta i quant rep, de manera que la contribució a la solidaritat de Catalunya sigui coneguda i reconeguda.
4. Competències no homogènies: Catalunya exerceix un conjunt de competències singulars que no tenen altres territoris. En el càlcul de les necessitats de despesa a finançar a Catalunya s'han de tenir en compte totes les variables rellevants, com ara l'augment de la població en edat escolar o el factor envelliment, per reflectir adequadament les singularitats pròpies de Catalunya.
Cal actualitzar el seu finançament atenent als seus costos reals i a les noves necessitats i funcions que s'han generat al seu entorn.
5. Consorci per a les inversions: Per fer front al dèficit d'inversions a Catalunya i a la baixa execució de les inversions previstes, es constituirà un Consorci paritari Estat-Generalitat. El seu objecte serà la gestió i l'execució de les inversions de l'Estat a Catalunya. Es definirà un marc pluriennal de finançament al Conveni de creació del Consorci en què es tingui com a referència, per dotar-lo pressupostàriament, la mitjana d'inversió pública sobre el PIB al conjunt de l'Estat. És a dir, s'establirà el finançament per al Consorci en una xifra equivalent a l'aplicació de la ràtio sobre el PIB que es pressuposta.

Text de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006

Article 204

L'Agència Tributària de Catalunya

1. 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.

2. La gestió, la recaptació, la liquidació i la inspecció dels altres impostos de l'Estat recaptats a Catalunya corresponen a l'Administració tributària de l'Estat, sens perjudici de la delegació que la Generalitat en pugui rebre ni de la col·laboració que es pugui establir especialment quan ho exigeixi la naturalesa del tribut.

Per a desplegar el que determina el paràgraf anterior, s'ha de constituir, 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. El Consorci es pot transformar en l'Administració tributària a Catalunya.