

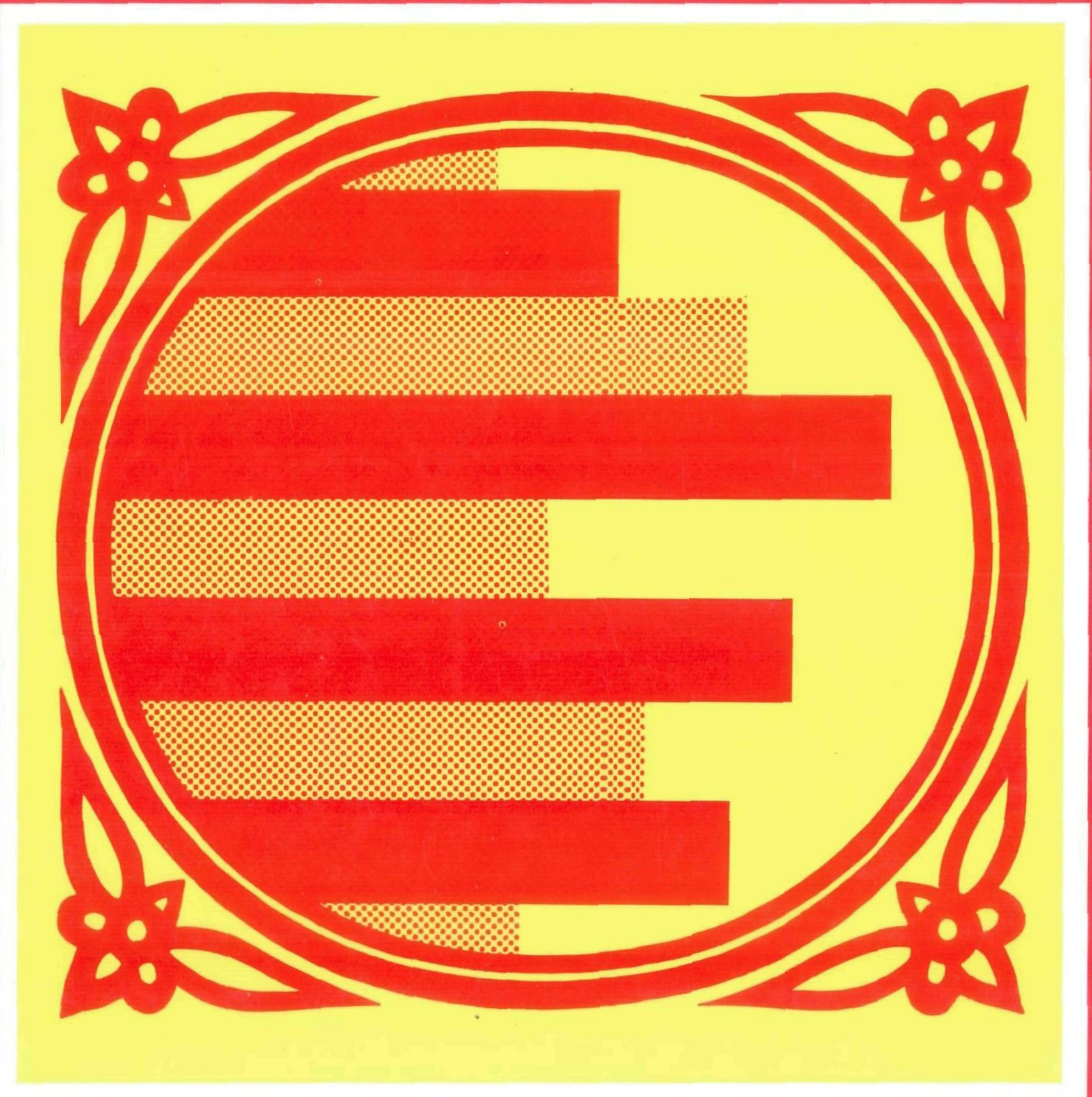


les bases fiscales de l'estatut d'autonomia 1979

joan colom naval

4

Publicacions de la
Fundació Jaume Bofill



Editorial Blume

900
Blanc
up

les bases fiscales de l'estatut d'autonomia 1979



les bases fiscales de l'estatut d'autonomia 1979

joan colom naval

4

Publicacions de la **Fundació Jaume Bofill**



Editorial Blume

Milanesado 21 - 23 Barcelona 17

Diseny: EB, Marina Vilageliu
Fabricació: EB, Jaume Carrera

1ª edició: Editorial Blume, Barcelona, gener 1980

© 1980, Fundació Jaume Bofill

ISBN 84-7031-147-6

Imprès a Espanya
Dipòsit legal B. 478-1980
Imprès per Impremta Juvenil. Maracaibo, 11 - Barcelona-30

	Index
INTRODUCCIÓ	7
1. EL FEDERALISME FISCAL	9
1.1. Camp i principis	9
1.2. El repartiment de competències per nivells de govern	10
2. SISTEMES DE COORDINACIÓ I FEDERALISME FISCAL	15
2.1. La coordinació vertical	15
2.1.1. Independència	15
2.1.2. Separació d'objectes tributaris	15
2.1.3. Deduccions	16
2.1.3.1. Deduccions sobre la quota	16
2.1.3.2. Deduccions sobre la base	17
2.1.4. Cessió d'impostos	17
2.1.5. Recàrrecs	18
2.1.6. Objectes tributaris compartits	20
2.1.6.1. Objectes tributaris compartits amb potestat tributària separada	20
2.1.6.2. Objectes tributaris compartits amb potestat tributària concurrent	20
2.1.7. Redistribució d'ingressos	21
2.1.7.1. La participació a ingressos	22
2.1.7.2. Les subvencions	23
2.1.7.2.1. Subvencions generals o incondicionals	24
2.1.7.2.2. Subvencions específiques o condicionals	25
2.1.8. Supeditació de la hisenda central a la intermèdia	26
2.1.9. Delegació de l'administració tributària	26
2.2. La coordinació horitzontal	27
2.3. Els fons de compensació	27
3. ESTUDI COMPARATIU	33
3.1. República Federal Alemanya	33
3.1.1. Evolució recent	33
3.1.2. El sistema actual	36
3.2. Austràlia	38
3.3. Canadà	41
3.4. Estats Units d'Amèrica	44
3.5. França	51
3.6. Gran Bretanya	53
3.6.1. Irlanda del Nord	53
3.6.2. La "devolució" a Gran Bretanya	54
3.6.3. Les illes	55
3.7. Itàlia	55
3.8. Suïssa	56
3.9. Unió Índia	58
3.10. Unió Soviètica	59
3.11. Conclusions sobre el federalisme fiscal	60
4. ALGUNES CONSIDERACIONS SOBRE ELS ASPECTES FISCALS DEL NOU ESTATUT DE CATALUNYA	63
4.1. Els precedents	63
4.1.1. Període 1868-1931	63
4.1.2. La Segona República	66
4.1.3. Els precedents immediats	72
4.2. La Constitució del 1978	76
4.2.1. L'elaboració de la Constitució	76
4.2.2. Anàlisi del text constitucional	79
4.3. El Projecte d'Estatut de Catalunya del 1978	84
4.3.1. Consideracions generals	84
4.3.2. Els esborranys del Títol Tercer	85
4.3.3. El text aprovat per l'Assemblea de Parlamentaris	89
Apèndix 1. El Projecte d'Estatut d'Autonomia d'Euskadi del 1978	100
Apèndix 2. Algunes estimacions del finançament de les autonomies espanyoles	103

5. L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA DEL 1979	103
Anexos	119
1. Constitució espanyola	119
2. El projecte d'Estatut d'Autonomia de Catalunya	121
3. Projecte d'Estatut d'Autonomia del País Basc	123
4. Primer esborrany de projecte dels Socialistes de Catalunya	124
5. Els esborranys presentats a Sau	125
5.1. Partit dels Socialistes de Catalunya	125
5.2. Convergència Democràtica de Catalunya	126
5.3. Partit Socialista Unificat de Catalunya	127
5.4. Unión de Centro Democrático	129
5.5. Unió Democràtica de Catalunya	131
6. El darrer esborrany Socialista	131
7. Estatut d'Autonomia de Catalunya	133
8. Estatut d'Autonomia del País Basc	141

Fa un parell d'anys la Fundació "Jaume Bofill" encarregà a un equip pluridisciplinari l'elaboració d'un estudi sobre *Els fonaments del futur Estatut d'Autonomia de Catalunya*, que havia de contribuir a la necessària actualització del plantejament de l'Estatut que la vida política d'aleshores permetia ja esperar. En el treball d'aquest equip compost bàsicament per administrativistes i economistes interessats pel tema de la descentralització es palesà la manca gairebé absoluta en català i en les restants llengües peninsulars de textos tècnics, però d'un nivell prou elemental, que tractessin la problemàtica moderna del federalisme fiscal. D'aquesta mancança va sorgir la idea de desenvolupar individualitzadament l'aspecte fiscal del treball col·lectiu, suggeriment que fou generosament acollit per la fundació "Jaume Bofill" sense l'ajut moral, tècnic i econòmic de la qual difícilment l'intent hagués pogut arribar a terme. Posteriorment, la pròpia dinàmica de la vida política a casa nostra determinà l'interès per completar l'estudi amb una consideració dels aspectes corresponents de la nova Constitució Espanyola i del Projecte d'Estatut d'Autonomia aprovat per l'Assemblea de Parlamentaris catalans.

El treball s'enceta, doncs, amb un breu plantejament del camp del federalisme fiscal i una crítica de l'habitual enfoc funcional de les hisendes subcentrals (Cap. 1). A continuació (Cap. 2), s'ha tractat de sistematitzar poc o molt la coordinació fiscal vertical, és a dir, entre les hisendes de nivells diferents de govern, i la coordinació horitzontal, és a dir, entre hisendes del mateix nivell de govern però àmbit territorial diferent, tot i que s'ha adoptat una metodologia un xic heterodoxa en estudiar els fons de compensació o anivellació al marge de llur caire vertical o horitzontal. La finalitat bàsica d'aquest capítol és la d'establir una tipologia de les relacions fiscals en el si d'una estructura estatal descentralitzada i analitzar els efectes econòmics de cada una de les modalitats. El capítol 3, pretén oferir un resum dels trets fonamentals dels sistemes fiscals reals, existents a diversos països considerats representatius, des del prisma del federalisme fiscal, de forma que hom pugui arribar a algunes conclusions sobre les tendències modernes en aquesta qüestió. Finalment, el capítol 4, que potser s'ha convertit en el més llarg, conté un repàs dels precedents històrics de l'Estatut, així com

una anàlisi valorativa dels preceptes constitucionals relatius al finançament de les autonomies i, especialment, del nou Projecte d'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Per cloure, s'ofereixen com a apèndix a aquest capítol una anàlisi del Projecte Basc i unes primeres estimacions quantitatives del que suposa la descentralització de l'Estat espanyol en termes fiscals.

En repassar el que he escrit sobre la Constitució i els Projectes d'Estatut em sembla que, potser per causa d'una certa deformació professional, el meu comentari probablement s'hagi deixat portar excessivament per la fàcil recerca del perfeccionisme tècnic. Aleshores ha pres un to massa crític, sense que els nombrosos punts positius que contenen hagin estat prou remarcats. Finalment, en els annexos, s'adjunten alguns fragments de la Constitució o dels actuals Projectes d'Estatut, així com dels esborranys que presentaren les diverses forces polítiques catalanes, documents que poden ser d'interès per a alguns lectors.

Fóra injust no agrair a tot el personal de la Fundació "Jaume Bofill" la seva col·laboració i comprensió, tantes vegades manifestades. He d'agrair també l'ajut que representà la formació de l'equip abans esmentat, coordinat pel Prof. Dr. Joan Prats Català, i compost per Laura Colomines, Montserrat Cuchillo, Antoni Milán i Francesc Morata, que tantes idees útils han suggerit al llarg del treball. Em cal, a més, reconèixer les valuoses crítiques formulades pel Prof. Dr. Alexandre Pedrós Abelló, company de molts anys al Departament d'Hisenda Pública i Dret Fiscal de la Facultat de Ciències Econòmiques i Empresariales de la Universitat de Barcelona, i a les quals es deuen moltes de les millores introduïdes a l'esborrany d'aquest llibre. No oblidó els comentaris i esmenes de tot ordre plantejats pels companys professors del Departament i, particularment, dels membres de la seva Secció de Recerca. Igualment, em cal fer esment del Prof. Dr. Josep-Antoni González-Casanova, qui tingué la gentilesa de llegir-se i comentar-me la primera redacció del capítol 4. Naturalment, al llarg del treball he rebut nombrosos ajuts puntuals i indicacions d'innombrables persones a qui se'm fa difícil un agraïment individual en aquest breu espai. Tanmateix, i potser no caldria ni dir-ho, les falles i errors que puguin subsistir em són plenament atribuïbles.

Barcelona i Sant Julià de Vilatorrada (Osona)
Hivern de 1979

Joan Colom Naval



EL FEDERALISME FISCAL

1.1 CAMP I PRINCIPIS

El tractament teòric de les hisendes subcentrals constitueix un àmbit recent per a la teoria econòmica. Fins i tot podem dir que la inclusió de l'espai com element d'estudi data de fa relativament pocs anys. Per tant, no és estrany que hi hagi poca teoria de les hisendes subcentrals, i menys encara de les intermèdies, i que fàcilment s'acceptin com a bones les primeres aproximacions teòriques a la qüestió, sense tenir en compte les posteriors revisions o matisacions, o bé oblidant les indefugibles connotacions polítiques de moltes de llurs interpretacions.

En els darrers anys, des de la II^a Guerra Mundial per posar una fita clara, s'han desenvolupat considerablement les hisendes locals arreu del món, mentre es plantejaven fórmules supraestatals d'integració econòmica —com la C.E.E.— que porten a l'integració fiscal a llarg termini. A aquests processos cal afegir la incidència indubtable que hagi pogut tenir en l'interès pel tema el fet que entre els països capdavanters en el pensament i en el desenvolupament econòmics n'hi hagin d'importància tan cabdal com els Estats Units d'Amèrica, la República Federal d'Alemanya, Canadà, etc., entre els del nostre àmbit cultural, o la Unió Soviètica, en l'altre àmbit, que posseeixen l'estructura federal. Es pot considerar que aquestes tres causes són a l'origen del modern interès pel federalisme fiscal i per les hisendes subcentrals, expressió que estimem més adient i àmplia que la usual als països llatins d'«hisendes locals», que d'ara endavant emprarem només en referir-nos a les municipals i àmbits menors.

En aquest treball, essencialment dirigit a esbrinar i establir les bases fiscals de l'autonomia de Catalunya, considerarem amb especial cura el camp actualment definit pel federalisme fiscal. Com ja han recollit nombrosos autors, seguint a Oates (1), amb el terme «federalisme fiscal» hom fa referència a tota la problemàtica fiscal generada per l'existència de diversos nivells de govern, prescindint de la concreta articulació política d'aquests. Per tant, no té una correspondència exclusiva o unívoca amb el federalisme polític; el seu camp d'estudi és, doncs, tant una comunitat supraestatals com un estat federal pròpiament dit, com un estat unitari amb alguns nivells de govern intermedi. És a dir, el terme «federalisme fiscal», que políticament hom pot gairebé qualificar d'asèptic, s'ocupa dels vincles fiscals, dels trets comuns dels fluxes dels cabals públics en el

si de tota comunitat política amb diversos nivells de govern, i és aplicable des d'un mercat comú entre diversos països a l'estat unitari amb províncies del franquisme.

Tanmateix, és impossible fer total abstracció de les implicacions polítiques de les diverses fórmules de relació fiscal entre els diversos nivells de govern, car són ben sabudes les imbricacions entre autonomia política i autonomia financera, entesa en un sentit ampli: autonomia per a obtenir ingressos, autonomia per a fixar les despeses, autonomia per a aprovar els pressupostos i disponibilitat de fons suficients per tal que les competències dels governs intermedis puguin dur-se a terme; aspectes, tots ells, que d'una manera o d'una altra s'inclouen en el federalisme fiscal.

Abans d'endinsar-nos més en l'estudi del federalisme fiscal, pot ésser convenient remarcar alguns criteris o principis que constitueixen el marc general de la majoria de les hisendes intermèdies.

En primer lloc, assenyalar la importància d'una certa homogeneïtat econòmica, però també fiscal, en els límits del nivell de govern superior. Evidentment, no es tracta de defensar aferrissadament i cegament la unitat i homogeneïtat econòmica de l'Estat, però sí de constatar una comunitat de característiques econòmiques, especialment dins del terreny institucional, que varien entre uns marges relativament reduïts. Cal pensar, com a elements mínims d'aquesta unitat, en la utilització d'un sistema monetari comú, d'una mateixa moneda dins l'Estat, en l'existència d'uns aranzels generals, d'unes institucions econòmiques bàsiques semblants i d'una política econòmica global definida, almenys en els seus grans trets, per a l'àmbit general. Alguns autors van més enllà, i defensen la conveniència d'una homogeneïtat institucional gairebé total.

En segon lloc, cal remarcar l'èmfasi en un punt ja indicat prèviament: la importància de l'autonomia de caràcter polític, com a reconeixement d'una certa modalitat de sobirania política. És aquesta una de les característiques clau de tot federalisme, fiscal o polític; el tret que distingeix una desconcentració d'una descentralització. En ambdós casos, el nivell en què es prenen les decisions s'apropa a l'àmbit directament afectat; tanmateix, a la desconcentració és l'administració perifèrica de l'Estat la que pren les decisions en funció del criteri d'aquest, mentre que a la descentralització és el govern autònom qui ho fa en funció de sí mateix i responent davant els seus electors, ja que es basa en una sobirania diferent de la dels actes de l'Estat central (2).

(1) Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Nova York, 1972; especialment el capítol 1. En castellà, vegeu, per exemple, E. Albi, J. A. Blanco-Magadán i F. Fernández Marugán *La problemàtica financiera de las autonomías regionales*, «Revista de Economía y Hacienda Local», Vol. VIII, n.º 22, enero-abril, 1978.

(2) Hom ha considerat no adient desenvolupar ací tot el debat centralització-descentralització que inclou l'anàlisi de les externalitats, tabmany òptim, avantatges relatius, etc. Per a una síntesi d'aquesta controvèrsia, veure la meua tesi doctoral *Las haciendas locales españolas ante el ciclo económico. 1940-1972* (Capítol 1), Universitat Autònoma de Barcelona, 1976.

Aquesta autonomia ha d'anar lligada estretament amb la suficiència financera, és a dir, amb la garantia de la disponibilitat de fons que permetin exercir-la. És obvi que no n'hi ha prou que el text constitucional reconegui el dret a l'autonomia d'una, de varies o de totes les parts de l'Estat; si hom vol que la norma no resti en lletra morta cal establir els mecanismes fiscals que permetin el seu exercici, tenint en compte l'escassetat general de recursos.

Seguint el fil hom arriba al principi de solidaritat per mitjà del qual, explícitament, les àrees més riques de l'Estat contribueixen al desenvolupament de les més pobres o col·laboren al finançament de llur autonomia. Aquest punt és de cabdal importància quan les diferències de nivell de renda i d'estructura social són força pronunciades. Generalment, implica uns mecanismes financers que canalitzin les transferències igualatòries corresponents, sense afectar negativament l'equitat assolida pel sistema tributari. Aquests mecanismes consisteixen bàsicament en uns fons igualatoris de caire horitzontal o vertical, però no es pot oblidar la tasca desenvolupada en aquest sentit pel govern central d'una manera directa a través dels pressupostos generals de l'Estat, tasca que, ben mirat, es pot mesurar comparant la localització dels ingressos amb la de les despeses, i analitzant llur composició.

1.2. EL REPARTIMENT DE COMPETÈNCIES PER NIVELLS DE GOVERN

Malgrat el relativament migrat cos de doctrina existent per al federalisme fiscal, un dels punts que ha estat més tractat és, òbviament, el de com es reparteixen les diverses competències del sector públic, el de qui és responsable de cada una de les diverses parcel·les de l'activitat pública.

El plantejament més habitual s'inscriu en el corrent de pensament musgravià. A part del mateix R. A. Musgrave, cal esmentar a Ch. M. Tiebout per les aportacions bàsiques i a W. E. Oates per la seva recent reformulació global, a part d'innombrables contribucions menors d'altres autors (3). Sintèticament, hom pot dir que aquest enfoc consisteix en l'aplicació a l'organit-

(3) R. A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, McGraw Hill, Nova York, 1959; *Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism*, in «Public Finances: needs, sources and utilization», N.B.E.R., Princeton U.P., 1961; *Introduction*, in *Essays in Fiscal Federalism*, Brookings Institution, Washington D.C., 1965; i, *Theories of Fiscal Federalism*, Public Finance, Vol. XXIV 4, 1969, págs. 537-562. R. A. Musgrave i P. B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw Hill, Nova York, 1973. Charles M. Tiebout, *A pure Theory of Local Expenditures*, «Journal of Political Economy», Vol. 64, Oct. 1956, p. 416-424. Wallace E. Oates, *The Theory of Public Finance in a Federal System*, «Canadian Journal of Economics», Vol. 1, Feb. 1968, págs. 37-54; *Fiscal Federalism*, ja esmentat abans. Cal fer referència també a la breu, però important, síntesi musgravià que féu Gabriel Solé Villalonga a una seva conferència al Cercle d'Economia de Barcelona l'any 1968 sota el títol *Un planteamiento funcional de las haciendas locales*, Círculo de Economía, Conferencias del Curso 1968, n.º 22, Barcelona 1968. Per a una bibliografia més extensa sobre aquest tema, consultar, a part de la meua tesi ja esmentada, les obres que proposa Antoni Ca-

zació política, constituïda per diversos nivells de govern, dels principis de la teoria de la determinació múltiple del pressupost, formulada originalment per R. A. Musgrave amb referència al sector públic central. Acceptat que l'assignació, la distribució i l'estabilització són els tres objectius fonamentals de tot sector públic, es tracta de veure a quin nivell de govern pertoca cada una d'aquestes tasques o, més ben dit, quines tasques escauen a cada nivell de govern, car a priori pot haver-hi coincidència de competències. Com encertadament sintetitzava G. Solé a la conferència esmentada a la nota 3, hom pot dir que l'assignació de recursos, també anomenada branca de serveis, és una funció compartida entre el sector públic central i el subcentral, mentre que les altres dues tasques —redistribució i estabilització— es reserven pràcticament amb exclusiva per al govern central.

Val a dir que aquesta formulació, encara emprada usualment, ha estat sotmesa a importants revisions des dels anys seixanta. Per descomptat que ningú no posa en dubte la confluència en matèria d'assignació, ni la responsabilitat específica que pertoca en aquest camp als governs subcentrals, siguin intermedis o municipals. Ans al contrari, els desenvolupaments teòrics mantenen o amplien les atribucions habitualment reconegudes. Des del famós «vot amb els peus» que permetia a Tiebout assolir l'assignació òptima a nivell subcentral, nombroses aportacions han desenvolupat el tema de l'eficiència assignativa i, especialment, el del tractament de les externalitats. Hom ha vist també valuoses precisions en la definició del concepte de bé públic local; el capdavanter en aquest camp ha estat el treball de Polinsky (4) que introdueix, entre altres, el problema de la congestió en el consum de serveis públics. Probablement, calgui remarcar per llur incidència pràctica en el camp d'aquest estudi dues línies que la recerca ha anat consolidant: d'una banda, l'elevada elasticitat-renda de la demanda de béns públics d'àmbit subcentral, possiblement lligada a les característiques específiques d'aquests béns i particularment al caire més immediat del benefici que suposen per al contribuent en relació als béns públics centrals o purs; i, d'altra, la relativa proporcionalitat d'aquests beneficis respecte a la renda dels contribuents, en el si de cada àrea subcentral, proporcionalitat que sembla augmentar en reduir l'àmbit o nivell de govern. Aquestes dues proposicions incideixen, no cal dir-ho, en l'estructura dels sistemes tributaris subcentrals (5). En síntesi, però, no podem pas parlar d'importants revisions, en aquesta branca de l'activitat pública, sinó que hem de parlar de matisacions i desenvolupaments.

sahuga al final del seu article. *Aspectos de la descentralización fiscal: una crítica al enfoque de Musgrave*, Hacienda Pública Española, n.º 50, 1978, págs. 311-324, o bé, Emilio Albi, *El federalismo fiscal*, Ibidem, n.º 51, 1978, págs. 43-86.

(4) A. Mitchell Polinsky, *Collective Consumption Goods and Public Finance Theory: A suggested analytical framework*, in *Issues in Urban Public Finance*, Institut International de Finances Publiques, Saarbrücken, 1973, págs. 166-181; *Essays in Public Sector Economics: Central and Local* in «Proceedings of the sixty-sixth Annual Conference on Taxation», N.T.A.-T.I.A., Columbus, Ohio 1974, págs. 507-522, resum de la seva tesi doctoral llegida al M.I.T. el maig del 1973.

(5) Reforçant, per exemple, l'aplicació del principi del benefici.

En canvi, en abordar la funció de distribució de la renda, sí que cal assenyalar una marcada evolució des de les posicions inicials. L'argumentació tradicional, perfectament resumida per Oates, nega tota possibilitat de política redistributiva per sota del govern central. L'argument és ben senzill: la inexistència de fronteres impedeix barrar el pas tant als immigrants pobres atrets pel programa redistributiu, com als emigrants rics (persones físiques o jurídiques) que defugen la progressivitat especial de l'àrea de referència. Evidentment, es pot assolir una igualació del nivell de rendes, però igualació en la pobresa, que no era pas l'objectiu cercat. Així expressat, el raonament és irrefutable, especialment quan es considera l'àmbit municipal. Tanmateix, cal fer-hi certes matisacions. M. V. Pauly (6) assenyala la manca de realisme que significa suposar una perfecta mobilitat espacial dels contribuents i dels beneficiaris dels programes redistributius. En una anàlisi que ofereix un cert paralelisme amb la teoria de la competència imperfecta, Pauly assaja successivament supòsits alternatius respecte a la mobilitat de contribuents i beneficiaris dels programes públics, i arriba a concloure, des d'una òptica gairebé paretiana, la possibilitat, sota certes hipòtesis, d'una política subcentral de redistribució de la renda eficient. Cal remarcar que les possibilitats de reeixir s'incrementen en augmentar el tamany de la unitat considerada, cosa que seria un argument a favor de les possibilitats dels governs intermedis, però també, en definitiva, a favor del govern central. Sense sortir-se del camp de la distribució personal de la renda, cal esmentar també les aportacions que desenvolupen el concepte de bé redistributiu, és a dir, aquell pel qual la relació marginal de substitució respecte als béns privats disminueix en augmentar la renda personal, o sigui, aquell que només és desitjat pels ciutadans de baix nivell de renda i del que en constitueix un exemple paradigmàtic les cases barates. Aquests béns, poden ser ofertats clarament per qualsevol govern subcentral, àdhuc els de nivell més baix.

Tanmateix, si ens mantenim en el terreny de la distribució personal de la renda, indubtablement aquestes revisions no modificarien substancialment l'avantatjosa posició del govern central. Més aviat, cal considerar el camp de la distribució espacial de la renda per a apuntar clares competències subcentrals.

L'esment del terme «desenvolupament regional» és ben clarificador. Ningú no gosarà detreure al govern central les seves responsabilitats fonamentals en l'elaboració d'una política de desenvolupament regional i de compensació dels desequilibris interns de l'Estat. Però, tampoc ningú no pot gosar afirmar que és un camp on els governs intermedis no tinguin res a dir. Cauria fora de l'àmbit d'aquest treball, l'estudi del paper d'aquests governs en la planificació d'aquest desenvolupament i a l'elaboració de la política de localit-

zació econòmica (7); en canvi, sí que cal reflexionar sobre les seves implicacions fiscals. D'una banda, aquests programes són generalment finançats amb capitals provinents de l'exterior del territori a desenvolupar, fet que suposa trobar aquell difícil punt d'equilibri entre l'autonomia del govern beneficiari de l'ajut i el dret de les restants comunitats de l'Estat a exigir una correcta aplicació de l'ajut; exigència que pot ser més gran per part d'altres comunitats necessitades, que no per part d'aquelles que puguin estar finançant de fet el projecte. Però, als efectes d'aquest treball, encara és més rellevant la política que l'O.C.D.E. anomena d'«autoassistència» (8). L'idea-eix d'aquesta política consisteix en què no hi ha un desenvolupament regional viable, que no pot consolidar-se cap programa d'aquest tipus sense una participació activa i una implicació financera del govern (o els governs) intermedi(s) directament afectat(s) pel programa. Si hom vol evitar que el programa de desenvolupament estigui en la línia de fer créixer bolets al mig del desert, és a dir, que requereixi l'assistència exterior permanent i indefinida, cal com a condició *sine qua non* que el govern intermedi corresponent assumeixi el màxim nivell de responsabilitat política, econòmica i financera. I, en aquest darrer aspecte, cal que el govern intermedi desterrí els típics procediments de desgravacions i bonificacions tributàries: l'experiència internacional, recollida als treballs de l'O.C.D.E. i de l'E.F.T.A. abans esmentats, palesa que els avantatges tributaris constitueixen un element molt secundari a l'hora de decidir les empreses la seva política de localització, mentre que, per altra banda, suposen una greu hipoteca per als governs interessats (9) que, per bé que tinguin èxit a l'hora d'atreure les inversions, es veuran amb dificultats per a atendre la corresponent demanda de serveis públics. Per tant, la recomanació és practicar una autoassistència centrada en la inversió en infraestructura i en la formació de mà d'obra adient — elements que són considerats decisius —, i finançada mitjançant una política planificada del deute que, fins a cert punt, podria merèixer el qualificatiu clàssic d'autoliquidable.

Finalment, cal tocar la funció d'estabilització que ha rebut també crítiques considerables. Gairebé podríem sintetitzar la revisió d'aquesta problemàtica en dos deixebles de Musgrave, Engerman i Rafuse (10). El plantejament tradicional és semblant a l'esmentat en el cas de la funció distribució: la manca de fronteres, agreujada per la inexistència de poder monetari propi, condemna a la ineficàcia qualsevol política estabilitzadora subcentral; o, si hom ho prefereix, les filtracions absorbeixen la totalitat dels efectes multiplicadors de l'incre-

(6) M. V. Pauly, *Income Redistribution as a Local Public Good*, «Journal of Public Economics», Vol. 2, n.º 1, Feb. 1973, pàgs. 35-58.

(7) S'empra voluntàriament aquesta expressió car és més àmplia que la usual de «localització industrial». Entenem que el desenvolupament econòmic comprèn aspectes industrials bàsics, però també agraris, terciaris, educatius, turístics, ecològics, urbanístics, etc. que queden més ben recollits — tot i que imperfectament — amb l'expressió escollida.

(8) O.C.D.E., *Le facteur régional dans le développement économique: Politiques suivies dans quinze pays industrialisés*, París, 1970, i *Questions de politique régionale*, informe presentat per A. Emanuel, París, 1973. Veure també, E.F.T.A., *An Examination of the Growth Centre Idea*, Ginebra, 1968; i *Industrial Estates*, Ginebra 1970.

(9) Agreujada per la possible competència entre diversos governs intermedis.

(10) En l'obra col·lectiva *Essays in Fiscal Federalism*, ja citada, i dirigida per R. A. Musgrave, es publiquen dos treballs resum de les respectives tesis doctorals d'ambós autors *Regional Aspects of Stabilization Policy*, de S. Engerman, i *Cyclical Behavior of State-Local Finance*, de R. W. Rafuse, Jr.

ment de despesa pública, quan es pretén reactivar, i la demanda de la resta de l'Estat fa inútils els esforços de contenció de l'oferta local, quan es pretén frenar. És obvi, que l'argument tradicional s'aplica bàsicament a l'intent d'estabilització pròpia per part d'un govern subcentral. No cal apel·lar als raonaments d'Oates o de Peacock (11) per avaluar la debilitat de la posició d'un govern intermedi amb pretensions de dur a terme una política anticíclica egocèntrica; és evident la base de l'argumentació tradicional en aquest terreny. Si de cas, la política de desenvolupament i de creixement a llarg termini poden tenir interès com a mitjans de reducció de les oscil·lacions cícliques. Cal fer el salt que fa Engerman per veure perspectives d'actuació subcentral en aquesta branca. En efecte, Engerman concep l'Estat com un conjunt de mercats interrelacionats però diferenciats; aleshores cada govern intermedi, en el context del cicle agregat, pot plantejar-se el seu rol, a fi de combatre en millors condicions l'evolució cíclica a la seva demarcació i de col·laborar també d'una manera més profitosa a la política general. Engerman proposa doncs, la «matisació» regional de les polítiques estabilitzadores generals, tot permetent la participació dels governs intermedis en l'elaboració i concreció d'aquesta política, evitant al màxim lesionar els interessos de cada comunitat i àdhuc produir aberracions econòmiques sorgides d'una generalització excessiva de l'esmentada política que oblidés les diferències intraestats. D'una manera o altra, podem dir que aquest plantejament d'Engerman s'adiu, en un grau elevat, amb la política institucionalitzada en el marc del federalisme cooperatiu al si de la R.F.A. (12) que, fins ara, ha tingut un èxit notori en combatre la crisi de l'economia capitalista als anys setanta, i que serà degudament estudiada.

D'altra banda, Rafuse demostrà la inconsistència del comportament efectiu de les hisendes subcentrals amb la teoria de la perversitat, tradicionalment acceptada. Com és ben sabut, la teoria o hipòtesi de la perversitat, que fou desenvolupada per l'equip Hansen-Perloff (13), afirma que el comportament econòmic dels governs subcentrals, via ingressos, despeses i saldos, tendeix a agreujar sistemàticament l'evolució cíclica. Superant les tímides crítiques formulades en els anys que precediren la seva tesi, Rafuse palesà al mateix temps els errors d'anàlisi de l'estudi de Hansen i Perloff, i la seva obsolescència científica, i arribà a la conclusió que, almenys des de la fi de la Segona Guerra Mundial, el comportament de les hisendes subcentrals nordamericanes no resultava congruent amb aquella teoria de la perversitat. Aquesta conclusió fou confirmada per nombrosos treballs posteriors, tant als Estats Units com a d'altres països (14).

Així, doncs, encara que el plantejament musgravià no ha estat desacreditat per la seva revisió, sí que ha estat objecte de precisions importants. Tanmateix, com encertadament apunta el Prof. Casahuga (15), aquestes crítiques, endògenes al sistema musgravià, resulten insuficients. En primer lloc, àdhuc des de l'òptica musgravià, l'anàlisi feta fins ara només té sentit si hom identifica objectiu i competència. Aleshores, les conclusions de la revisió donarien la norma d'atribució de competències entre els diversos nivells de govern. Ja s'ha vist que justament les conclusions deriven cap a una confluència de responsabilitats, amb el predomini d'un o altre dels nivells. Només en la hipòtesi irreal que cada nivell tingués competència exclusiva respecte a l'assoliment d'un objectiu, el mètode musgravià fóra operatiu. D'altra banda, àdhuc en aquest supòsit —no podem oblidar que l'anàlisi dels conflictes interobjectius, els necessaris «trade-offs» entre els nivells desitjables de cada objectiu aïlladament considerat, omplen pàgines i més pàgines de tots els manuals contemporanis d'hisenda pública (16)—, el plantejament musgravià es mostraria impotent per a resoldre normativament el dilema. És evident que la darrera línia de defensa musgravià —que consistiria en la necessitat que, encara que sigui implícitament, el repartiment federal de competències respongui al repartiment d'objectius, per tal que, segons l'anàlisi musgravià, sigui possible assolir un òptim social— és francament feble. Ja ha estat remarcat el grau d'irrealisme de les propostes; ¿com es pot suposar que sigui possible un repartiment de competències que respecti una absoluta neutralitat interobjectius? Però, àdhuc salvant aquesta objecció, una organització federal basada en el plantejament musgravià no ofereix cap garantia d'ésser optimitzadora, ni tan sols en termes de «second best». En resum, cal plantejar-se la utilitat de l'anàlisi funcional musgravià i de la seva revisió. Alguns autors arriben a la conclusió que cal rebutjar-lo i emprendre l'elaboració d'una nova teoria partint de nous supòsits, nova teoria per a la que ja existeixen alguns fonaments (17). La temptació d'anar vers aquestes posicions és forta, però hem de remarcar: 1) que encara no existeix cap alternativa normativa prou completa i coherent, i 2) que els assaigs coneguts no s'inscriuen fora de l'«ortodòxia».

En conclusió en aquest treball es considera rellevant l'exposició de la teoria musgravià i de la seva ulterior revisió a fi d'aclarir alguns aspectes del debat constitucional espanyol i, sobretot, del posterior debat dels diversos estatuts de les comunitats autònomes; particularment, si hom té present la influència de la

(11) W. E. Oates, *Fiscal Federalism*, A. T. Peacock, *Royal Commission on the Constitution 1969-1973*, Volume II, Memorandum of Dissents, H.M.S.O., Londres, 1973. Peacock fa jugar, a més d'arguments exclusivament de política anticíclica, elements d'ineficiència assignativa.

(12) Heinz Haller, *Changes in the Problems of Federative Public Economics*, «German Economic Review», Vol. 8, n.º 3, 1970, pàgs. 177-201.

(13) A. H. Hansen-H. S. Perloff, *State and Local Finance in the National Economy*, W. W. Norton, Nova York, 1944.

(14) Robert W. Rafuse, Jr., *State and Local Fiscal Behavior over the*

Postwar Cycles, Princeton, 1964, University Microfilms, Ann Arbor, Michigan, S/D. La meua tesi, ja citada, és bàsicament un assaig d'aplicació dels treballs de Rafuse als casos espanyol i català, després de la Guerra Civil; com altres autors que ho han fet per als seus respectius països, el meu treball confirma la generalitat del comportament descrit per Rafuse, inconsistent amb la hipòtesi de la perversitat.

(15) Veure l'article citat a la nota 3.

(16) Començant pel mateix R. A. Musgrave, *Theory of Public Finance*, Capítol 2.

(17) Veure A. Casahuga, *Aspectos de la descentralización fiscal...*, especialment, pàg. 318 i ss.

teoria musgraviana en el pensament i coneixement econòmic espanyol. Només algun article recent (18) ha trencat l'acceptació acrítica del plantejament musgravià que, d'altra banda, tampoc no era massa conegut en els seus textos originals per causa de la manca de traduccions. És en aquest sentit d'aclariment, i no d'un cert regateig, que cal interpretar les aportacions de la

revisió endògena al plantejament funcional derivat de la teoria de la determinació múltiple del pressupost. Encara més: al parer de l'autor, la revisió compleix una important tasca de relativització i matisació de les bases musgravianes, que indubtablement són les més comunament acceptades en el nostre àmbit i constitueix un fre a la possible «tecnocratització» del debat.

(18) Vegeu, a part del tantes vegades esmentat article de A. Casahuga, la comunicació presentada a la 3.^a Reunió d'Estudis Regionals (A.E.C.R.), *Notes sobre aspectos fiscales de las autonomías*, Joan Colom Naval, Antoni Montserrat Solé, Ramón Romaguera Amat i Ramón Trías Fargas, Oviedo, Octubre 1976; o bé el meu article *Las haciendas locales catalanas en una perspectiva autonómica*, a «Ciudad y Territorio», n.º 3/77, Julio-Septiembre 1977, pàgs. 69-76.



SISTEMES DE COORDINACIÓ I FEDERALISME FISCAL

Qualsevol sistema tributari és generalment més fruit del procés històric que d'un plantejament sistemàtic abstracte. En el federalisme fiscal, en què existeixen en el si d'un mateix Estat (1) diversos governs dotats amb algun grau de poder fiscal, el sistema tributari agregat és particularment complex. Per això, sembla convenient analitzar les relacions, els fluxos, existents entre els governs d'un mateix nivell i entre aquests i els d'altres nivells; en un mot, la coordinació fiscal entre els diversos governs. En aquest capítol —inspirant-nos en la metodologia emprada per Shoup (2)— pretenem descriure les diverses modalitats de coordinació que poden donar-se. Per a assolir la màxima racionalització de l'anàlisi, hom operarà amb models de relació purs, una mica a l'estil dels tipus ideals weberians, sense entrar en una descripció excessivament detallista i concreta dels sistemes reals que seran objecte d'estudi al capítol següent. D'altra banda, cal afegir que les diverses modalitats seran considerades aïlladament, ignorant voluntàriament les seves combinacions que poden trobar-se en els sistemes mixtos però reals.

Les relacions entre els governs poden ésser entre els del mateix nivell i entre els de nivells diferents, cosa que, òbviament, dóna lloc a dos tipus de coordinació, l'horitzontal i la vertical, que lògicament haurien de constituir les dues parts del capítol; tanmateix, la importància dels fons d'igualació —que tant poden ésser de caire vertical com horitzontal— ha aconsellat destinar-los un tercer epígraf específic.

2.1. LA COORDINACIÓ VERTICAL

La coordinació entre els poders i les administracions tributàries dels governs de nivell diferent rep el nom de coordinació vertical, que alguns preferirien anomenar coordinació piramidal (3). La coordinació vertical presuposa un cert grau d'autonomia o de poder fiscal propi i, per tant, hom no pot parlar d'aquesta quan l'únic que posseeix capacitat per a establir impostos és l'administració central: el supòsit en el qual només l'Estat detenta el poder fiscal s'exclou del marc de l'estudi (4). La coordinació és, en certa mesura, l'expressió del grau i del sentit de la cooperació existent entre els diversos nivells de govern. La modalitat concreta de coordinació vertical afecta directament el ciutadà, car com a con-

tribuent és subjecte de les diverses sobirania sobrepasades.

A les ratlles que segueixen exposarem un seguit de supòsits intentant de respectar una evolució gradual, des de les formes més independents de relació entre la hisenda central i la subcentral vers aquelles formes de major vinculació. Val a dir que aquesta tipologia se centra en els ingressos corrents, prescindint, doncs, del deute. Per a cloure, cal afegir que, atès l'objecte del treball, l'exposició se centra en les relacions hisenda central-hisenda intermèdia, sense entrar en consideració profunda del paper de la hisenda més pròpiament local, un exemple de la qual és la municipal.

2.1.1. Independència

És el cas polar contraposat a la inexistència de governs subcentrals. S'entén per independència la total autonomia entre ambdós nivells de govern. Cadascun pot legislar, recaptar impostos, etc., sense tenir en compte en absolut les actuacions de l'altre. El ciutadà és, doncs, contribuent de dues potestats fiscals i pot trobar-se en situacions de doble imposició. No hi ha, per tant, coordinació. Es tracta evidentment d'una hipòtesi teòrica que en la realitat només pot donar-se de forma marginal: com a norma general, expressa la total sobirania d'ambdós governs, però resulta difícilment viable; només es pot considerar a tall de model teòric i com a situació de fet per a alguns camps secundaris de la imposició.

2.1.2. Separació d'objectes tributaris

Dins el marc de la coordinació vertical, el primer pas en què es pot parlar realment de coordinació és el constituït per la separació d'objectes tributaris. Consisteix en el repartiment dels objectes tributaris entre els diversos nivells de govern, de manera que s'atribueix la competència tributària sobre cada objecte a l'un o l'altre dels nivells. Un cop decidit el criteri d'atribució de les figures o objectes a cada hisenda, la coordinació queda notablement simplificada i difícilment hi haurà interferència entre ambdues jurisdiccions; podríem dir que «per definició» s'exclou la superposició de competències.

En considerar aquest cas, sovint es dóna per suposada la separació entre les administracions —amb

(1) El federalisme fiscal comprèn també les relacions fiscals supraestats. Les generalitzacions del treball són fàcilment realitzables pel lector, mentre que la utilització del terme «estat» per a designar l'àmbit superior de govern simplifica la terminologia d'aquest capítol teòric. Altra cosa serà en el capítol següent, on es descriuen sistemes reals.

(2) Carl S. Shoup *Public Finance*, Aldine, Chicago, 1969, Capítol 25.

(3) *Ibidem*, pàg. 615.

(4) Malgrat que la *Ley Orgánica del Estado* (*Ley Fundamental* de 10-1-67) reafirmava que tota la sobirania requeia en l'Estat, sense possibilitat de delegació o cessió (articles 1 i 2), àdhuc el centralitzat Estat espanyol del franquisme reconeixia un petit marge de discrecionalitat fiscal i de poder tributari a les hisendes subcentrals. El text de la *Constitució Espanyola* del 1978 estableix, al seu article 133 en el seu apartat 1, que «la potestat originària per a establir tributs correspon exclusivament a l'Estat mitjançant una llei», però immediatament queda complementat pel l'apartat 2, que diu: «Les Comunitats Autònomes i les Corporacions locals podran establir i exigir tributs d'acord amb la Constitució i amb les lleis».

la corresponent independència de gestió, inspecció i liquidació de l'impost—. Cal dir que aquesta separació administrativa n'és un corol·lari lògic i coherent, però no estrictament necessari. És més, diversos exemples reals podrien il·lustrar la possibilitat que aquesta administració fos conjunta. En efecte, un cop separades les jurisdiccions, raons d'eficiència administrativa o bé també la relació política de forces entre els dos governs, etc., poden aconsellar una gestió unificada o estretament coordinada. Tanmateix, el que cal remarcar és que això no significa que automàticament l'administració tributària s'escaigui al nivell superior; els sistemes comparats ofereixen exemples en ambdós sentits (5).

El primer problema que planteja aquesta fórmula, la de la separació d'objectes tributaris, és justament el del procés de repartiment dels impostos, més ben dit, dels objectes imposables car, donades les conseqüències en matèria de rendiments futurs, l'acte puntual del repartiment pot convertir-se en un veritable enfrontament entre l'Estat i el govern intermedi. En algunes ocasions, es tractaria d'una cessió graciosa, d'una renúncia de l'administració central (6), però, en general, el repartiment es determina mitjançant una negociació, sigui parlamentària (7), sigui bilateral. D'altra banda, cal esmentar que molts dels casos coneguts que pertanyen al dret consuetudinari, són el fruit més aviat d'una adquisició relativament llunyana des del punt de vista històric, que no pas d'una normativa recent. Tanmateix, aquesta fórmula de la separació és recollida per diverses constitucions i textos estatutaris posteriors a la Segona Guerra Mundial.

En segon lloc, hem de remarcar l'enorme ventall de possibilitats enquadrat sota aquesta rúbrica, que poden fer variar considerablement l'autonomia efectiva de la hisenda intermèdia; perquè no cal negociar només l'objecte tributari, sinó que també són objecte de negociació les facultats legislatives, l'amplària concreta de les competències normatives de què gaudeix cada nivell respecte el dit objecte. Això permet incloure en aquest apartat des de situacions molt properes a la independència anteriorment descrita, fins a casos d'estreta vinculació o subordinació de la hisenda intermèdia a la central.

Aquestes característiques —delimitació de competències, procés negociat— fan d'aquest un supòsit molt típic dels règims estatutaris, com ho reflexaren, amb moltes limitacions, els Estatuts del 1931 i 1932, tot i que també poden trobar-se prous exemples en sistemes federals. En els sistemes que adopten aquest model com a principi organitzatiu és habitual que l'administració central es reservi els impostos directes sobre la renda (personal i de societats), mentre que la imposició sobre el volum de vendes i alguns impostos de producte siguin el camp de la hisenda intermèdia. Al seu torn, aquesta pot transferir alguns impostos a

les hisendes de les corporacions locals, tot i que la possibilitat de translació de la imposició indirecta hagi portat en més d'un cas a invertir aquesta distribució. És, doncs, un sistema propi d'organitzacions amb un grau relativament elevat de descentralització —sigui de règim estatutari o federal—, perquè suposa una autèntica sobirania fiscal per part de cada administració sobre els objectes respectivament atribuïts; conseqüentment, és una fórmula que costa d'ésser introduïda i que, en el seu funcionament, dóna lloc a la manifestació de rivalitat entre les administracions tributàries (8).

2.1.3. Deduccions

Un altre grup de fórmules d'articulació entre fiscalitats és el constituït pels sistemes de deducció. Aquest grup respecta bastant l'autonomia de cada nivell, car no pressuposa la supeditació de la normativa de la hisenda intermèdia a la de la central, i permet certa superposició d'imposicions. En definitiva, aquest grup pretén coordinar ambdues fiscalitats sense establir com a condició prèvia la separació d'objectes tributaris. Cal distingir dues modalitats principals: deduccions sobre la quota i deduccions sobre la base.

2.1.3.1. Deduccions sobre la quota

Contràriament a l'ús més habitual als manuals d'hisenda pública (9), començarem aquest epígraf per les deduccions sobre la quota, les més freqüents, de bon tros, a la coordinació vertical. En aquest supòsit, el nivell central permet la deducció de les quotes liquidades pels impostos dels nivells subcentrals en la liquidació d'algun dels seus propis impostos (10). En altres paraules, més planeres però menys precises, el nivell central autoritza que la quantitat teòricament pagada a la hisenda intermèdia es dedueixi de la que caldria pagar-li. És el sistema que la literatura anglosaxona ha batejat expressivament amb la denominació de «crèdit fiscal» o «crèdit impositiu», car la quantitat pagada al nivell inferior constitueix una mena de crèdit o anticip per la qual s'ha de liquidar al nivell superior. En definitiva, un mecanisme emparentat amb el ben conegut dels impostos a compte. Cal, tanmateix, fer tres precisions: en primer lloc, la incorporació de l'element espacial i de coordinació entre nivells; en segon lloc, però més important, el fet de no ser habitual el retorn de les quantitats liquidades en escriu (11), característica que defineix el concepte d'impost «a compte»; finalment,

(8) Particularment, si comporta la renúncia a un objecte tributari prèviament controlat.

(9) No amb referència a aquest tema que, com ja s'ha dit, és molt poc tractat, ans pel que fa al tractament general de les deduccions a la teoria de la hisenda.

(10) Essencialment, en els que recauen sobre la renda personal o de societats, però també, de vegades, a l'impost sobre el volum de vendes. Convé afegir que no és necessari que la deducció s'apliqui entre figures estrictament idèntiques; només cal que sigui possible alguna relació entre els objectes tributaris. Per exemple, és perfectament concebible la deducció de les contribucions territorials —per hipòtesi, impost subcentral— de l'impost central sobre la renda o sobre el benefici de societats, o també, la deducció de l'impost subcentral sobre les vendes al detall de l'impost central sobre el volum de vendes.

(11) Impost subcentral superior a la quota de l'impost central.

(5) A més de fórmules mixtes. En qualsevol cas, sempre els dos governs mantenen un cert control de l'administració.

(6) Pot donar-se la renúncia en sentit invers, com a Suïssa i a Suècia o en els processos de federació, però actualment són excepcionals i contraris a la filosofia constitucional predominant als estats constituïts.

(7) Sovint als Senats o Cambres Altes dels Parlaments.

que és freqüent la fixació d'un màxim deduïble expressat en termes absoluts o en percentatge.

El principal avantatge atribuït al crèdit fiscal, que se suposa uniforme per a tot l'Estat o per a tots els governs intermedis, és el de no posar incentius a les migracions de persones o empreses per motius fiscals (12), i frenar la competència a la baixa entre les diverses administracions del mateix nivell. En efecte, l'impost central esdevé principal i uniforme arreu, mentre que l'intermedi resulta indiferent pel que fa a la localització del contribuent, per tal com és deduïble, si més no fins a un determinat límit: Si en definitiva la quantitat total a pagar en concepte d'impost és x , muntant del tribut central, al contribuent li és indiferent pagar y o z ($y, z < x$), impostos subcentrals, a qualsevol de les dues administracions intermèdies interessades (13). Per tant, aquests impostos deixaran d'incidir a les seves decisions de localització.

En termes paretians (14), el crèdit fiscal tendeix a afavorir la subvaloració dels costos públics, especialment la importància i diversitat territorial dels subcentrals, difuminant el finançament dels projectes i, conseqüentment, en perdre transparència, l'assignació de recursos pot allunyar-se de l'òptim. Com remarca Shoup, llevat que el projecte o programa sigui tan dependiós que hom pugui relacionar directament un increment en els impostos centrals amb les seves necessitats de finançament, al ciutadà beneficiari del crèdit fiscal l'activitat pública subcentral li pot aparèixer com una cosa de caràcter gratuït: com més ampli sigui el sector públic central, més difícilment es produirà aquesta correlació en el pensament dels contribuents. Tanmateix, aquest problema pesa diferentment en un sistema d'estatut especial que en un sistema federal o d'estatut generalitzat: en el règim d'estatut especial, el fenomen de psicologia tributària descrit pot tenir una incidència real i enverinar les relacions entre l'administració estatutària i l'administració central o dels territoris no estatutaris. En canvi, en un marc federal o d'estatut generalitzat, hom pot imaginar que les diseconomies externes així generades es compensin les unes amb les altres, anul·lant llurs efectes negatius.

El sistema de deducció sobre la quota també té repercussions en els altres dos grans àmbits d'actuació governamental; la lluita anticíclica i la redistribució de la renda. Quant a la primera, el crèdit impositiu pot constituir un fre important a les reduccions impositives propugnades per una política de plena ocupació o de relançament econòmic impulsada per l'administració central. Quant a la redistribució, els seus efectes estan particularment lligats a la problemàtica de la distribució espacial de la renda entre els diversos governs intermedis. En aquest camp, en síntesi, es pot dir que, per a un mateix volum d'ajut global, la deducció sobre la quota reporta més per cap a les hisendes intermè-

dies riques que la majoria de les restants fórmules. Sense excloure aquesta coordinació que té clares virtuts pel que fa a l'autonomia i a l'equitat del sistema tributari agregat, cal no oblidar que només una aplicació selectiva dels ajuts a determinades administracions més pobres pot intentar la compensació profunda dels desequilibris econòmics.

Malgrat els avantatges potencials d'aquesta fórmula, cal tenir present que el seu funcionament real no ha estat gaire positiu i ha rebut fortes crítiques.

2.1.3.2. Deduccions sobre la base

L'altra alternativa de deducció és que el contribuent, a l'hora d'establir la seva base liquidable per a l'impost central, estigui autoritzat a deduir-ne les quotes liquidables del gravamen intermedi o local, que fa aleshores la funció de despesa deduïble.

La major part dels comentaris fets en relació amb les deduccions sobre la quota serien reproduïbles per a les deduccions sobre la base. Aquest supòsit pot ésser àdhuc més eficaç que l'anterior per a reduir la competència de bonificacions i desgravacions entre hisendes subcentrals, en raó directa amb el grau de progressivitat de l'impost central. En efecte, si l'impost central és proporcional, el sistema tendeix a la neutralitat quant a efectes de localització, però si l'impost central —implícitament estem fent referència al que grava la renda personal— és fortament progressiu, la minva o reducció en la base imposable que suposa l'esmentada deducció pot significar un estalvi absolut d'impostos al contribuent, particularment als de renda superior, que són els que hom té por de perdre.

D'altra banda, sense establir una transparència absoluta, facilita l'avaluació dels costos dels serveis públics subcentrals per part del contribuent, amb el que això implica a efectes d'optimització; en aquest aspecte és un xic superior a l'altra modalitat. Igualment, en els altres aspectes, l'acció de la deducció sobre la base és menys intensa que la del crèdit impositiu. No cal insistir en el fet que la gestió d'aquest mecanisme és relativament senzilla, el que redueix les confrontacions entre els nivells d'hisenda, malgrat que es pugui plantejar la necessitat i conveniència d'establir una quantitat màxima susceptible de deducció. Això indica un dels defectes principals d'aquesta modalitat: el d'afavorir clarament les zones més riques i, per tant, el d'exigir uns importants mecanismes d'igualació o compensació a fi de millorar l'equitat del sistema tributari.

2.1.4. Cessió d'impostos

Per aquesta fórmula, l'administració central transfereix un impost a l'administració subcentral. En molts casos es reserva la normativa i l'administració i gestió de l'impost, limitant-se a transferir-ne els rendiments. En aquest sentit limitat s'empra sovint a la literatura espanyola i probablement la interpretació del seu ús a la Constitució del 1978 no anirà gaire enllà. Val a dir que aleshores resulta un xic impropí el terme cessió de l'impost i fóra més correcte parlar de participació al cent per cent en el rendiment o de cessió de les recaptacions. Les cessions més pròpiament dites consisteixen

(12) Les migracions fiscalment induïdes poden donar lloc a frau. En aquest sentit existeix una abundosa literatura en castellà sobre els anomenats «aforamientos ficticios» a Àlaba i Navarra.

(13) Tot i que, probablement, anticipa el pagament d'aquestes quantitats.

(14) C. S. Shoup desenvolupa aquesta qüestió; veure *Public Finance*, pàgs. 621 i ss.

xen en la transferència d'una figura tributària central a la competència de la hisenda intermèdia. Generalment, s'acompanya de la transferència de l'administració, inspecció, gestió i liquidació del tribut en qüestió i d'unes possibilitats més o menys àmplies de potestat normativa.

Aquestes potestats indiquen el grau d'autonomia real, car reflecteixen la sobirania que se li reconeix al govern subcentral. En primer lloc, la competència normativa pot ésser limitada als aspectes reglamentaris d'inferior categoria, de mera gestió, mentre que l'impost es regeix per la llei central: és una situació molt típica dels sistemes estatutaris, en què l'Estat central legisla per a tot el territori, estableix un impost comú, però en delega l'administració i cedeix la recaptació a les comunitats estatutàries. En aquest cas, l'autonomia és mínima i només es tradueix en l'eficiència recaptatòria.

Això ja ens indica un dels elements crítics d'aquesta modalitat: que és més fàcilment aplicable a les comunitats riques —que poden pagar-se una bona administració tributària—, alhora que poden trobar-se en situació de greuge comparativament amb les comunitats pobres i endarrerides. Efectivament, sovint en aquestes últimes la incidència política de oligarquies tradicionals és més forta i tendeix a deturar tot intent de progressivitat impositiva o d'una millor inspecció, cosa que repercuteix en una pressió fiscal efectiva inferior i en una major necessitat de transferències des de l'administració central o d'altres zones, però, en definitiva, dels territoris més rics i progressistes de l'Estat.

El segon cas, probablement més estès que l'anterior, consisteix en la reserva, en favor del legislatiu central, de la facultat d'elaborar i aprovar lleis de bases per a aquests tributs. Aleshores, els nivells intermedis, a través dels seus propis òrgans legislatius o de govern, poden desenvolupar més concretament la normativa fiscal dins els límits, més o menys amplis, del marc legal comú. Naturalment, això suposa un enfortiment considerable dels poders autonòmics i pot donar lloc a diferències marginals d'una entitat superior a les de la modalitat anterior. Per últim, hi pot haver una transferència total de l'objecte tributari, una renúncia de la hisenda central a qualsevol competència sobre aquell. El reforçament de l'autonomia és important, per tal com es tracta de la segregació d'un poder central vers els nivells subcentrals, pràcticament equiparable al de 2.1.2.

Des del punt de vista polític, la cessió d'impostos, quan comporta alguna potestat normativa, palesa un cert reconeixement de la sobirania dels nivells intermedis, gradualment creixent en les tres versions. Igualment suposa una autonomia per a afrontar les necessitats de finançament propi.

Pel que fa a l'assignació de recursos, la valoració és complexa. A priori, no hi ha raó per pensar que aquesta s'hagi de veure gaire afectada, perquè el lògic és el màxim aprofitament de la base imposable pròpia; aleshores, les diferències haurien d'ésser marginals o secundàries entre els diversos territoris, i no afectarien substancialment l'assignació de recursos ni la seva distribució espacial. Tanmateix,

és igualment lògic, o potser més, des del punt de vista de la racionalitat econòmica, el gaudir de recursos amb el mínim cost o esforç, i fins i tot amb un cost finançament nul, com en el cas de les subvencions. Per tant, si el mecanisme de transferències públiques no incorpora cap element que condicioni aquestes a un «correcte» aprofitament dels recursos propis, hom pot trobar-se amb situacions de manifesta rebaixa de l'exigència fiscal, i àdhuc d'omissió d'utilització d'aquests impostos cedits per una part de les administracions tributàries que prefereixin assolir llur suficiència financera a costa de l'esforç fiscal d'altri. Aquestes són situacions fàcilment il·lustrables amb exemples, àdhuc de l'experiència espanyola dels darrers anys. Aquest comportament —poca exigència fiscal o ommissió— pot incidir en algun grau en l'assignació i, molt clarament, en l'equitat del sistema. Naturalment, en el pla polític cal contraposar els avantatges (15) amb l'inconvenient de la supèditació més o menys gran a la voluntat del transferent. En aquest camp, la connivència o la coincidència d'interessos entre alguns governs intermedis i el central pot ésser funesta per als governs que exploitin a fons llurs impostos cedits.

Atès el fàcil paral·lelisme existent en aquest cas entre la problemàtica de l'assignació i la de la redistribució, hom pot passar directament a l'objectiu estabilitat en el qual, sintèticament, hom pot dir que la cessió d'impostos, evidentment, limita el marge de maniobra del govern central, llevat que només es cedeixi la recaptació. D'altra banda, amb els impostos cedits és factible aplicar qualsevulla de les modalitats de deducció descrites a l'epígraf 2.1.3., pel que hom pot traslladar ací la major part de l'anàlisi feta en l'esmentat epígraf.

2.1.5. Recàrrecs

És una figura molt tradicional als països llatins. Es tracta d'una fórmula molt pobra, però jurídicament senzilla, en què s'estableix a favor de l'administració subcentral un percentatge addicional a la quota que devenga un impost central, essent fixades les condicions d'aplicació pel nivell de govern central, que normalment també n'efectua la recaptació i liquidació abans de transferir-ho a la hisenda que en darrer terme se'n beneficia. En el millor dels casos, aquesta pot determinar el tipus o percentatge de recàrrec concret dins els límits marcats per l'administració central. No cal insistir en la quasi nul·la autonomia que aquesta modalitat suposa, però, en compensació, i d'ací el seu èxit a la pràctica, pot tenir un elevat rendiment amb un cost de gestió mínim. En una perspectiva dinàmica, en un procés de progressiva cessió de l'impost-base, el recàrrec pot concebre's com una via per a l'ensinistrament del personal tributari de l'administració subcentral, en permetre la seva presència i treball junt als funcionaris de l'administració central encarregats de l'impost central.

En algunes ocasions, s'han establert recàrrecs amb la finalitat de cobrir operacions o programes con-

(15) Dels que els electorals no són pas els més petits.

crets, des de la lluita contra l'atur a l'amortització de préstecs (16), però, si exceptuem els seus efectes com a condicionants del volum de despesa en aquest àmbit, una coneixença mínima de la mecànica pressupostària porta a suposar que, a la pràctica, és inútil aquesta normativitat pretesa. A més, els recàrrecs; malgrat estar preassignats, esdevenen ingressos de caràcter general, com qualsevol impost, tot i que l'administració beneficiària manqui d'autonomia per al seu establiment o regulació.

Als països anglosaxons existeix una modalitat tributària molt semblant, la dels impostos proporcionals sobre la mateixa base que els de l'administració central, amb diverses modalitats recaptatòries (17). El grau d'autonomia és quelcom superior, però els efectes econòmics són equiparables.

Pel que fa a l'anàlisi econòmica dels recàrrecs, serà molt breu. En el camp de la lluita anticíclica està clar que el govern central trobarà tota mena de resistències a la reducció dels tipus addicionals per part dels governs que en disposin; aquests no voldran veure minvats els seus recursos, el que suposa un inconvenient seriós si aquesta reducció és convenient per a la política global. Tanmateix és cert que la posició dels governs subcentrals es jurídicament més feble que en supòsits anteriorment contemplats, com el dels impostos cedits. En el camp de l'assignació, la resposta dependrà essencialment del grau d'uniformitat dels recàrrecs en el conjunt de l'Estat: si aquest és elevat, els efectes seran minsos; si, per contra, hi ha disparitats importants, es poden donar alteracions sensibles com a conseqüència de les modificacions introduïdes al mercat i a la seva homogeneïtat, i l'avaluació global dependrà evidentment de la traducció del recàrrec al camp de la despesa.

On resulta més problemàtic i criticable el recàrrec, és en el terreny de l'equitat, llevat que sigui general i homogeni arreu de l'Estat. En aquest cas —poc freqüent, val a dir-ho—, l'efecte del recàrrec és augmentar la progressivitat o regressivitat de l'impost-base (18), característiques que han d'ésser considerades respecte a la base imposable pròpia del tribut, però també respecte a la renda del contribuent, base més o menys indirecta del gravamen. En el cas general, és a dir, en la possibilitat de recàrrecs diferents (19) al llarg de l'Estat, el problema esdevé una qüestió de greuge comparatiu.

En efecte, l'existència de recàrrecs diferencials en raó del territori pressuposa que dos contribuents en idèntiques circumstàncies, però amb residència a territoris diferents, han de satisfer una quota tributària diferent: en termes d'equitat horitzontal la situació és difícilment justificable. La inclusió de l'altra part del presupost, la despesa, que se suposa democràticament

escollida i aprovada (20), no pot emprar-se per a resoldre com a norma general la qüestió, perquè només tindria sentit l'establiment d'una imposició suplementària, el recàrrec, en el cas que el govern subcentral practiqués una política de despesa de luxe, concepte entre els més ambigus de la terminologia fiscal (21). Un índex aproximatiu podria ésser el de la proporció de la despesa pública respecte a la renda nacional, bo i considerant luxosa la despesa que superi la mitjana dels governs intermedis.

Però el tema continua essent delicat i sense resolució satisfactòria, si tenim en compte: a) que el grau de descentralització no és sempre uniforme, i que resulta impossible o molt difícil la comparació quan no totes les comunitats tenen les mateixes competències reconegudes; b) que la possibilitat de coalició entre diversos governs intermedis —o àdhuc la totalitat dels existents— per a modificar la mitjana en un o altre sentit; c) que el subministrament d'un mateix «standard» de bé públic o l'assoliment d'un mateix nivell de satisfacció d'una necessitat pública pot implicar costos diferents a l'Administració segons l'àmbit de què es tracti. Val la pena insistir en aquesta tercera raó: així com a ningú se li acut que els ciutadans d'un territori autònom (22) d'orografia difícil, extensa costa o frontera exterior, hagin de pagar un suplement impositiu per a finançar llur defensa, que evidentment té un cost superior a la mitjana general, tampoc no hi ha cap raó perquè els ciutadans del territori amb orografia difícil s'hagin de finançar, mitjançant un recàrrec, llur xarxa viària bàsica; o bé, que si el territori gaudeix d'una cultura o una llengua pròpies, el recàrrec sigui el sistema perquè els ciutadans puguin disposar dels cabals necessaris per al seu coneixement.

Amb això, es toca un tema probablement polèmic, i més en el context de la publicació d'aquest treball, que hom ha volgut objectivitzar al màxim. No hi ha cap base, ni econòmica, ni política, per a incloure els recàrrecs com a instrument habitual de finançament d'un govern intermedi: partint de l'obligació del sector públic, considerat de forma agregada, de subministrar serveis públics per igual a tots els ciutadans, i de satisfer, també per igual, les necessitats socials dels ciutadans, és lògic —aquest és el meu parer— que la contribució obligatòria agregada del ciutadà també sigui igual. Cal remarcar que la igualtat en el subministrament s'ha d'entendre en un sentit ampli o tendencial. Per exemple, en la satisfacció del dret a la cultura, resulta clar que és difícil que molts països, a curt termini i malgrat llur voluntat, puguin assolir una perfecta i absoluta igualtat entre els ciutadans de les àrees rurals i barris pobres i rics d'una metròpoli, però l'Administra-

(20) L'argument es reforça recordant la relativa mobilitat del contribuent entre les fronteres de l'Estat, el «vot amb els peus» tieboutià del que parlarem al capítol 1.

(21) És ben coneguda la dificultat de definir objectivament el luxe en matèria fiscal. Vegem sobre això, per exemple, Enrique Fuentes Quintana i César Albiñana García-Quintana *Sistema Fiscal Español y Comparado*, Vol. I, cap. 23, Madrid 1967-68; John F. Due i Ann F. Friedlaender *Government Finance: Economics of the public sector*, Irwin, Homewood, Illinois, 5th ed., 1973, chapter 15 th; i *Report of the Royal Commission on Taxation*, versió castellana *Informe Carter*, I.E.F., Madrid, 1975, cap. 30.

(22) És a dir, el d'un govern intermedi del caire que sigui.

(16) La fiscalitat espanyola és molt rica en exemples d'aquest caire.

(17) Tot i que cada cop és més freqüent que sigui el nivell superior el que s'encarregui de llur recaptació. N'és exemple el «piggybacking» nord-americà.

(18) En cas de proporcionalitat estricta, augmenta simplement la proporció detreta.

(19) Cal incloure com a «diferent» el que el recàrrec s'apliqui a unes àrees de l'Estat i a altres no.

ció sempre tindrà obligació d'aconseguir-la, i a més sense cobrar tributs diferencials en raó d'aquest objectiu (23). Per tant, també en el cas, sovint delicat políticament, de l'existència de comunitats culturals o lingüístiques diferenciades, la igualtat suposa el dret a conèixer la pròpia cultura o llengua, potser a més d'alguna altra (24) sense un tractament impositiu diferencial.

Cal afegir la consideració que la utilització dels recàrrecs com a recurs per als governs intermedis en un procés gradual de descentralització, fóra rebutjable amb l'argumentació anterior. Però podem afegir que manca especialment de base si es pensa que aquest procés consisteix en un traspàs de funcions, anteriorment ateses per l'administració central i sufragades amb l'impost comú, vers l'administració subcentral. És a dir que es produeix un decrement de costos per a l'administració central en raó de la no execució d'aquella tasca en el territori autònom, i per tant, la seva realització per l'administració autònoma no pot justificar un recàrrec pel cost del servei. Cal fer, tanmateix, dues precisions en considerar les dues vessants de la mateixa moneda: d'una banda, l'existència d'uns serveis o departaments centrals que difícilment desapareixeran —tot i que les seves funcions puguin quedar molt reduïdes—; de l'altra, la necessitat de crear un aparell subcentral. Poden aquests elements justificar un recàrrec? En funció de l'anàlisi continguda en els paràgrafs precedents sembla que no és aquest el sistema de finançament ortodox ni just.

Per a cloure, a tall de resum, cal dir que, per a una hisenda intermèdia, els recàrrecs no són gaire atractius, ni estan gaire justificats, malgrat llur possible capacitat recaptatòria. El seu camp es troba més aviat, malgrat limitacions semblants a les ací esmentades, a les hisendes municipals o locals en sentit estricte.

2.1.6. Objectes tributaris compartits

La sobirania tributària dels diversos nivells de govern no implica necessàriament la dicotomia entre llur independència i la supeditació total de l'un a l'altre. Hom ha vist ja algunes formes —deduccions, separació d'objectes, recàrrecs, etc.— d'enteniment; cal tractar ara la que potser constitueix la darrera fórmula de coordinació vertical d'ingressos que preserva aquesta relativa sobirania mútua en matèria d'ingressos; el compartir els objectes imposables. Cal distingir-ne dues modalitats: a) amb potestat tributària separada; b) amb potestat concurrent.

2.1.6.1. Objectes tributaris compartits amb potestat tributària separada

Té punts de coincidència amb el supòsit d'independència tractat al 2.1.1. i amb els recàrrecs del 2.1.5. Sobre el mateix objecte poden recaure impostos diversos es-

tablerts per diferents nivells de govern. Conservant una certa autonomia legislativa —sobretot en matèria de fixació de tipus impositius— i, àdhuc, la separació de les administracions tributàries, la fórmula que es considera ara ha estat pensada per a facilitar la coordinació de la gestió i també per a simplificar la declaració.

La qüestió central és la fixació d'una base imposable comuna. Es pot fer de comú acord, que és quan pròpiament cal parlar de compartició, però sovint és la hisenda central la que la determina, i aleshores, la intermèdia s'hi ha de doblegar; és a dir, que ens trobem davant una mena de recàrrec amb un major marge de llibertat i sobirania. Aquí tindríem el cas d'aquells impostos territorials subcentrals que es liquidessin emprant com a base d'aquesta una avaluació d'aquesta feta per l'administració central per a les seves pròpies contribucions territorials o bé a efectes de l'impost sobre la renda o el patrimoni.

A priori, el procés podria ésser en sentit contrari, és a dir, que fos la hisenda intermèdia —més propera de la base a fixar— qui determinés aquesta base comuna que emprarien ambdues administracions, o bé que l'avaluació fos realitzada per un ens mixt o conjunt, però generalment s'imposa el criteri centralista abans esmentat. Tanmateix, les experiències nordamericanes i sueques en el camp dels impostos municipals i estatals (25) sobre la renda personal, establerts amb bases determinades autònomament pels governs subcentrals corresponents puntualitzen oportunament que el camí centralista no és obligatori, i que podria donar-se un cert capgirament cap a la tendència que enfortiria el paper de l'administració descentralitzada.

La coordinació teòricament establerta no sempre ocorre a la pràctica per raó del comportament efectiu de les diverses administracions, amb causes que van des dels retards en elaborar els padrons o fixar les bases (26) fins l'establiment d'una imposició excessiva sobre l'objecte tributari per exigències de la suficiència financera o de la facilitat administrativa.

Els seus efectes econòmics són equiparables als dels recàrrecs, tot i que políticament impliquen un grau superior d'autonomia i poden ésser utilitzats amb avantatge, sobretot amb finalitats d'ordenació.

2.1.6.2. Objectes tributaris compartits amb potestat tributària concurrent

Es tracta de l'aplicació al camp tributari del principi constitucional (27) de la competència concurrent. D'acord amb aquest principi, s'atribueix al nivell intermedi la facultat de legislar en determinades matèries, però reservant-se el nivell central la possibilitat de legislar amb normes de caràcter general, a fi de mantenir la unitat o l'homogeneïtat de tot el territori.

Fiscalment, això significa que les hisendes intermèdies poden disposar lliurement dels objectes tributaris definits per a aquesta competència fins que la hisenda central cregui adient d'intervenir; normalment, s'esta-

(23) No cal recordar que no s'està considerant ací la política redistributiva.

(24) Pensem en el cas suís, on no hi ha una sola llengua comuna i obligatòria per a la Confederació, però on tots els escolars han d'estudiar —a més de la llengua pròpia del cantó— una de les altres llengües.

(25) En aquest cas, dels estats federats.

(26) Especialment, per part de l'administració central per a la qual, probablement, seran ingressos secundaris.

(27) Recollit, per exemple, a la Llei Fonamental de 1949 de la R.F.A.

bleixen clàusules de salvaguarda dels interessos del nivell intermedi com, posem per cas, reforçar el poder fiscalitzador dels governs intermedis *com a tals* en els processos legislatius posteriors.

No cal dir que aquesta facultat s'ha d'exercir, per part del govern intermedi, de manera que no interfereixi sensiblement en el procés econòmic general, i que s'escau generalment sobre figures tributàries de minses rendiments, sota el perill de tenir una vida efímera. Per això, aquesta modalitat tendeix a conduir a fórmules d'integració més completa, com la participació als ingressos.

2.1.7. Redistribució d'ingressos

Tot i que, al seu torn, la política i l'economia subcentrals es poden dividir en nombroses modalitats, d'efectes diferenciats pel que fa a l'autonomia, hom pot considerar que la redistribució d'ingressos constitueix la fórmula de vinculació més estreta entre l'administració central i la subcentral, fórmula basada en la supeditació de la segona a la primera. El seu mecanisme queda sintetitzat pel seu propi nom: l'administració central disposa d'uns tributs sobre els quals legisla i dels quals és el destinatari immediat, i posteriorment en redistribueix una part o la totalitat als ens subcentrals. Podem agrupar les diverses modalitats incloses sota aquesta rúbrica en dos blocs principals, les participacions a ingressos i les subvencions, diferenciades més pel procediment pressupostari d'assignació, que no pas pel procés econòmic. Aquesta similitud econòmica és tan sensible que fins és recollida per l'actual estructura pressupostària de les hisendes locals espanyoles. En efecte, l'Ordre Ministerial de 9 d'agost del 1958, que establí la normativa encara vigent sobre organització pressupostària per a totes les entitats locals de l'Estat espanyol, llevat de les de règim de fur, reunia en el mateix capítol 4 d'ingressos totes aquelles partides provinents de participacions a ingressos i de subvencions d'altres nivells, àdhuc les transferències dels diversos fons de compensació, amb la qual cosa mostrava en aquest punt la seva coherència (28). Aquesta disposició tècnica permet d'avaluar aproximadament la importància d'aquests ingressos a Espanya i, particularment, el que suposa per a les actuals hisendes subcentrals catalanes. El 1975, per exemple, aquest tipus d'ingrés, recollit al capítol 4, article 1 («Del Estado»), assolí el 41'9 % i el 36'4 % dels pressupostos ordinaris aprovats per les hisendes subcentrals espanyoles i catalanes, respectivament (29). A l'anàlisi comparada del capítol següent hom podrà esbrinar la importància general d'aquests ingressos als diversos paï-

(28) Com hem indicat anteriorment, els fons de compensació o d'anivellació mereixen un epígraf especial en aquest mateix capítol. La coherència esmentada en el text ha estat, tanmateix, vulnerada en certa mesura per la pràctica pressupostària d'algunes corporacions locals que inclouen al capítol primer (Impostos Directes) algunes de les seves participacions als ingressos estatals, com s'ha pogut comprovar no fa gaires anys en compulsar les comptabilitats i pressupostos d'alguns municipis de l'àrea barcelonina.

(29) Aquests percentatges pujaven a les Diputacions provincials fins al 61'7 % i el 64'0 %, respectivament, per al total de Règim Comú i Catalunya, i concordaven amb les mitjanes habituals dels darrers exercicis.

sos, però hom pot anticipar que, actualment, constitueixen un dels principals suports financers de totes les hisendes subcentrals al preu de les corresponents limitacions a llur autonomia.

Cal tenir present que la redistribució d'ingressos constitueix un mecanisme de coordinació fiscal vertical, però no de coordinació tributària «stricto sensu». En efecte, la redistribució no suposa l'existència de dos sistemes tributaris, amb els seus corresponents ingressos propis, ni de dues administracions tributàries que s'hagin de coordinar; és perfectament concebible en el pla teòric que només existeixi el sistema tributari i l'administració tributària del nivell que ha de procedir al repartiment posterior, el nivell central. Aquest cas extrem no està, en definitiva, gaire allunyat d'alguns sistemes reals centralitzats on les hisendes intermèdies viuen essencialment d'aquestes redistribucions; tanmateix, en aquests casos, hom es troba, com a norma general, amb unes hisendes locals relativament fortes i d'una gran tradició democràtica.

Abans d'entrar en la consideració individualitzada de cada categoria convé remarcar que, a les dues grans modalitats que hem establert unes quantes ratlles més amunt, el sistema de redistribució pot ésser prefixat per un mecanisme automàtic —amb diverses pautes de revisió—, o bé es negocia entre la hisenda central i la subcentral; evidentment, entre ambdós extrems, sempre queda oberta la possibilitat de sistemes mixtos amb una part predeterminada i una altra de negociada. Per a completar la perspectiva, pel que fa referència a la redistribució automàtica cal afegir que aquesta pot basar-se en uns paràmetres directament lligats als ingressos —per exemple, un determinat percentatge de la recaptació d'una o varies figures impositives—, o bé lligats a les despeses —l'Estat central es compromet a cobrir el muntant total o una part de determinades despeses subcentrals—. Els índexs poden ésser molt més indirectes —com la renda per càpita, el nombre d'habitants o el grau d'ocupació de la població activa—, tot i que, generalment, estiguin aleshores més relacionats amb la vessant de les despeses. En la segona hipòtesi, caldrà distingir la negociació directa, entre el poder central i l'intermedi, típica de la relació estatutària, i la realitzada conjuntament per totes les hisendes intermèdies, o bé al Senat, Cambra de les Regions o Estats, o institució anàloga, o bé en algun organisme específic, sistema més coherent amb el plantejament federal. En efecte, la consideració igualitària que domina les relacions federals tendeix a que els mecanismes i el volum d'aquestes transferències públiques siguin fixats amb l'acord dels estats membres; en canvi, la lògica de l'Estat integral i/o regional porta a que cada regió autònoma negociï pel seu cantó amb el govern central la seva participació als ingressos centrals: fou el sistema seguit als Estatuts que la II República Espanyola aprovà per a Catalunya, Euzkadi i Galícia, o el vigent, en determinades qüestions, a les regions autònomes de la República Italiana i, també en cert sentit, a Irlanda del Nord (30). En qualsevol cas, la

(30) Quan el Parlament de Londres no suspèn el règim autònom d'aquesta regió.

negociació suposa l'acceptació d'una certa personalitat política autònoma, d'una certa sobirania pròpia, perquè és la reconeixença més o menys explícita del fet diferencial traduïda en termes econòmics i, doncs, de poder efectiu, per petit que sigui.

2.1.7.1. *La participació a ingressos*

La redistribució més senzilla consisteix simplement en establir un percentatge dels ingressos centrals —o d'una figura del sistema tributari central— que es retorna a la hisenda de nivell subcentral, a àmbit de la qual ha recaptat.

En una primera aproximació, podem considerar que es tracta d'una devolució: el contribuent paga la seva contribució a un sector públic genèric, però per motius d'autoritat, d'equitat o d'eficàcia, és l'administració central la que s'encarrega de la legislació i de la gestió retornant una part a l'administració subcentral, a la que territorialment pertoca. Sovint, la gestió recaptatòria i liquidadora és encomenada a la hisenda subcentral, que actua per delegació i reté la seva part, transferint la resta a l'administració central o a altres nivells, si s'escau. El procés, descrit de manera excessivament simplista, pot ésser vàlid a efectes didàctics, però hom no pot excloure, ans al contrari, en una anàlisi que pretengui el mínim rigor, una sèrie de complicacions importants i fonamentades. L'eix principal d'aquesta problemàtica passaria probablement per la qüestió de la localització de l'objecte tributari i la seva relació amb la residència del contribuent de l'impost. I això val tant per als impostos directes com per als indirectes. La solució implica la coneixença, la determinació de l'origen geogràfic de les rendes que afluïxen al subjecte passiu de la imposició directa sobre la renda (persona física o jurídica), mitjançant tècniques similars a les emprades en els convenis internacionals per a evitar la doble imposició (32). Quant als impostos indirectes, on la determinació de la translació impositiva resulta especialment rellevant, la dificultat principal rau en la modalitat concreta que adopti avui dia la figura indirecta bàsica als països capitalistes, l'impost sobre el volum de vendes: quan la forma vigent és la de l'impost multifàsic acumulatiu —com l'I.G.T.E. espanyol— la complicació de l'estimació és considerable, per no dir impossible de resoldre; en canvi, la utilització d'un impost sobre el valor afegit —l'I.V.A., propera introducció del qual a Espanya està prevista en el context de la reforma fiscal en curs— o bé d'alguna modalitat d'impost monofàsic sobre les vendes, fa relativament fàcil l'operació (33).

A la normativa vigent als darrers anys per a les hi-

sendes locals de règim comú de l'Estat espanyol (34) hom troba nombrosos exemples d'aquest procediment. En particular, la Base 31 de la Llei de Bases de l'Estatut del Règim Local, va establir la sèrie d'impostos dels quals l'Estat havia de retornar el 90 % de la quota líquida a l'ajuntament corresponent (35). Cal remarcar que, com ho confirma la lectura de la relació inclosa a la nota (35), aquest procediment tradicional s'aplicava preferentment a impostos antics del producte, dins la família dels anomenats «reals», mancats generalment de flexibilitat i de capacitat recaptatòria, i això agreuja la dependència que, en si mateixa, ja implica aquesta fórmula. En els sistemes fiscals més desenvolupats i, particularment, en els d'estructura federal, la redistribució automàtica de les velles contribucions de producte ha estat la fase prèvia a la cessió definitiva d'aquestes exaccions a la hisenda subcentral, procés ja iniciat amb l'actual Reforma Fiscal espanyola. Val a dir que en aquests països, on el procés de cessió es pot considerar finit, regeixen actualment participacions més o menys importants en els altres tributs centrals, assignant-se a la hisenda subcentral un percentatge estable del rendiment a la seva demarcació d'una o varies figures impositives centrals de les considerades habitualment com a bàsiques (Renda de Persones Físiques, Societats, I.V.A., etc.), quedant normalment excloses d'aquesta redistribució basada en el criteri de l'origen territorial de la recaptació, només la renda de duanes i els monopolis fiscals (36).

Enfront de la liberalitat o voluntat del poder central com a principals elements informadors de la redistribució automàtica, la negociació introdueix l'acceptació d'una personalitat contractant per a la hisenda subcentral. A més de l'aspecte polític, aquest canvi qualitatiu té una important conseqüència formal i econòmica, i és que els ingressos a redistribuir deixen d'ésser, com a norma general, una o varies figures molt determinades més aviat tendeixen a ésser el conjunt dels ingressos centrals en aquella demarcació un gran bloc d'aqueixos, que inclou els principals o, si més no, un fons nodrit amb aquestes bases. Sense abdicar de la seva preeminència, el poder central o federal estableix en aquest cas una relació de col·laboració o cooperació amb el subcentral, generalment intermedi, més que la de protecció o tutela, com es podria caracteritzar l'anterior.

Per bé que fins ara s'ha plantejat la participació prenent com a referència la recaptació local, la pràctica demostra la possibilitat d'abandonar el criteri de *deri-*

(31) Tot i que, sovint, la gestió d'aquests impostos amb participació es delega a la hisenda subcentral.

(32) Com la determinació de la xifra relativa de negocis o l'anomenada «obligació real de contribuir».

(33) Hom pot afegir que la impossibilitat de distingir l'aportació econòmica local, en el cas de l'impost multifàsic acumulatiu, converteix la reclamació de participació en els ingressos recaptats localment per aquest concepte en una típica reivindicació demagògica, però infonamentada, de les forces polítiques conservadores de les àrees endarrerides. En canvi, en el cas de l'I.V.A. aquesta valoració queda clarificada, reduint la problemàtica derivada de la possible translació.

(34) A tall de síntesi actualitzadora, vegeu el text de la Ley de Bases del Estatuto del Régimen Local de 19-11-75, recentment derogada gairebé en la seva totalitat a excepció d'aspectes fiscals i d'alguna qüestió de personal (Ley 47/1978, de 7 d'octubre, B.O.E. de l'11/10/78) i la Disposició Transitòria Primera de la Ley 44/1978 de 8 de setembre, de l'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques (B.O.E. 11/9/78).

(35) Concretament, la contribució territorial rústica (quota fixa), llicència de l'impost industrial (sic), llicència de l'impost sobre rendiments del treball personal de professionals i artistes, contribució territorial urbana, impost sobre la renda de les persones físiques (en la part que correspon a plusvalues immobiliàries) i l'impost de luxe en el concepte de tinença i ús d'automòbils.

(36) Els carburants no entren normalment en aquesta categoria en el món capitalista.

vació geogràfica i prendre'n un altre, com el dels ingressos totals, sense alterar bàsicament el funcionament de la participació.

En reservar-se l'administració central la capacitat legislativa i, sovint, la gestió, la inspecció i la liquidació tributàries, la participació als ingressos centrals suposa per als poders subcentrals una sobirania tributària gairebé nul·la i, doncs, una certa manca d'autonomia financera, malgrat que actualment constitueix una de les solucions més emprades per a combatre la crònica insuficiència financera i rigidesa impositiva de l'administració subcentral en els temps presents. La participació en els ingressos, com a font fonamental de recursos per part de les hisendes intermèdies, constitueix un dels elements bàsics del procés de concentració de l'autonomia financera en la vessant de la despesa, la qual queda preservada i àdhuc ampliada. Cal afegir en aquest sentit que, un cop assentat aquest principi, podem constatar nombrosos casos de descentralització de la despesa, és a dir, traspàs o cessió de competències executives centrals al nivell intermedi, cobert mitjançant aquest sistema de finançament.

La valoració econòmica d'aquesta fórmula és ben senzilla, particularment des del punt de vista ortodox —en aquest cas hom podria dir musgravià—. La participació a ingressos acompanyada d'una àmplia autonomia d'aplicació per part dels beneficiaris ha d'ésser doblement ben vista des d'aquesta perspectiva, pel que fa a l'assignació de recursos. En primer lloc, perquè la tributació és homogènia en tot l'àmbit comprès entre les fronteres exteriors i, per tant, no dona motiu a diferenciacions tributàries que alterin o distorsionin especialment l'assignació; si de cas, les falles provinrien del sistema general o de la seva insuficient adequació a les característiques locals. I, en segon lloc, perquè la descentralització de la despesa pot ajudar a l'optimització de la seva utilització, fent-la més d'acord als interessos dels ciutadans directament afectats. Quant a l'estabilització econòmica, el govern central no perd el control de cap mecanisme bàsic, ni en particular dels impostos més utilitzats en aquest tipus de política, mentre que els governs intermedis disposen d'uns ingressos flexibles que automàticament s'adapten a la política anticíclica general; aleshores, la coordinació de les polítiques de despesa resulta més planera i negociable.

Per últim, un dels punts que generalment constitueixen una de les màximes dificultats de tot sistema de coordinació vertical, el de l'equitat, queda perfectament resolt car tot ciutadà està subjecte (37) a les mateixes càrregues tributàries, prescindint de la ubicació de la seva residència en un altre territori. Cal insistir en aquest punt pel seu freqüent caire polèmic. Amb un sistema de participació a ingressos, el ciutadà del territori X pagarà exactament la mateixa contribució que el del territori Y que estigui en idèntiques condicions tributàries, mentre que entre dos ciutadans del territori X pagarà més el que tingui una base imposable superior (38) i igualment succeirà entre dos ciutadans del terri-

tori Y, i en la mateixa proporció que a X. Ara bé, si es donen grans diferències de nivell de renda o desenvolupament econòmic entre diverses àrees d'un mateix estat, cal pensar que les bases imposables del territori més ric seran, com a norma general o en la mitjana, superiors a les del territori pobre o endarrerit, amb la qual cosa l'aportació per habitant del territori ric al Tresor central també serà, en principi, superior a la del territori pobre. Tenint en compte que del Tresor central es nodreixen els pressupostos generals de l'Estat —que inclouen les despeses comunes de l'existència d'una administració central i (si més no, s'haurien d'incloure) els programes bàsics o estratègics de desenvolupament regional—, així com, sovint, els fons de compensació interterritorials, ens trobem que l'aportació dels ciutadans dels territoris rics és superior proporcionalment a la dels territoris pobres; això perquè la seva renda, riquesa o, més ben dit, base imposable és superior en mitjana a les dels contribuents de les àrees subdesenvolupades, però no pel fet estricte de viure en un o altre dels territoris de l'Estat. Aquest sistema, per tant, garanteix al mateix temps, una absoluta equitat horitzontal i vertical en tot l'Estat (39), i la solidaritat econòmica entre tots els ciutadans.

2.1.7.2. *Les subvencions (40)*

Abordem ara, el segon grup dels que componen aquesta família d'ingressos. És obvi que els punts de contacte entre les participacions i les subvencions es tradueixen en la similitud d'efectes d'ambdues, però cal una descripció més detallada i una anàlisi més específica de les diverses modalitats que integren aquestes darreres.

En termes generals, hom pot avançar que les subvencions o transferències suposen una major arbitrarietat o discrecionalitat per part de la hisenda central, llevat d'excepcions, i, doncs, una major supeditació o minva d'autonomia per a la hisenda que la rep. A la subvenció no hi ha normalment un lligam directe amb cap ingrés del Tresor central; és el poder central —el govern de l'Estat, amb més o menys col·laboració o control del legislatiu (41)— el que estableix l'assignació a transferir. Fóra incorrecte dir que pot actuar sense cap mena de limitació, però, com veurem a continuació, la discrecionalitat del govern (42) central és gran i l'autonomia de les administracions intermèdies beneficiàries ben minsa, perquè sovint es redueix a executar una despesa finançada i autoritzada pel nivell su-

(38) S'exclou el supòsit de l'impost de capitació i altres figures regressives més aberrants.

(39) Si més no, en la mesura que ho faci el sistema fiscal general i el funcionament de l'administració tributària.

(40) Alguns autors prefereixen el terme «transferència», reservant el de «subvenció» només a les de caràcter discrecional, no periòdica i sense fórmula. Tanmateix, el meu parer és que ambdues paraules tradueixen el concepte anglès «grant» i, en aquest cas, he preferit seguir el costum més habitual a la literatura del nostre país i emprar «subvenció» en el seu sentit genèric i de sinònim de «transferència».

(41) També central, tot i que els parlamentaris hagin d'ésser escollits a les diverses circumscripcions i hi pugui haver alguna cambra dels estats o regions.

(42) Emprant ací el terme «govern» en el seu sentit estricte de poder executiu.

(37) En pensar en els sistemes reals, caldria afegir «bàsicament».

perior, i de vegades també planejada i programada per aquest, actuant aleshores com a simple executor delegat. Naturalment, pot haver-hi casos en què aquesta discrecionalitat governamental hagi estat eliminada mitjançant l'establiment d'uns criteris objectius o automàtica, però això es dona més en els fons d'anivellació interterritorials, que hem de veure en un altre epígraf, que no pas en les subvencions ací considerades.

Tot i que l'anàlisi detinguda es farà en estudiar les diverses modalitats de subvenció, d'aquest preàmbul es pot deduir que l'autonomia política i econòmica de les hisendes intermèdies es veu reduïda amb les subvencions, i que els efectes en el camp de l'assignació i de la redistribució de la renda descrits per les participacions a ingressos es poden modificar sensiblement, mentre que sembla indiferent pel que fa a l'estabilització.

2.1.7.2.1. Subvencions generals o incondicionals

Es tracta de l'aportació pel poder central d'una quantitat global que es posa, sense condicions, a la disposició general de la hisenda intermèdia.

- a) La modalitat més senzilla la constitueix, sens dubte, la subvenció uniforme per càpita, és a dir, la transferència al govern intermedi d'una quantitat fixa per habitant. Aquest mètode de redistribució prescindeix de qualsevol consideració de la situació interna del territori beneficiari; la única dada relevant és la població, que permet xifrar la necessitat d'ajut. El caire general, no finalístic, d'aquesta subvenció i la indefinició de la necessitat a cobrir (43), són intrínsecs a la igualtat de la transferència, i la població serveix de mòdul per a determinar el volum concret, el tamany, de la tasca a desenvolupar pel govern subvencionat.

Malgrat que a primera vista resulti un xic paradoxal, es considera que aquest sistema funciona implícitament de forma redistributiva perquè el percentatge d'ajut és inversament proporcional a la renda de la comunitat. És la transferència simètrica a la dels impostos de capitació —quantitat igual per càpita—, els quals unànimement són considerats regressius. Tanmateix, el sistema no fa intervenir en absolut l'esforç tributari de la comunitat subvencionada, cosa que constitueix un greu perill a efectes d'equitat i d'eficiència assignativa. D'altra banda, cal reconèixer que la subvenció general per càpita implica un important grau de descentralització, en no intervenir l'administració central en l'aplicació de l'ajut, llevat que s'introdueixin pressions indirectes o condicions polítiques implícites (44).

Des del punt de vista de l'optimització paretiana del repartiment de recursos entre el sector pú-

blic i el privat, els efectes d'aquest tipus de subvenció són ambigus per contraposats (45). Efectivament, es trenca la correlació ingressos-despeses pel mètode de separació per nivells de govern de les dues tasques fiscals, i amb això es dificulta o impossibilita la comparació entre l'exacció marginal i la despesa marginal, fomentant la ineficiència. Per contra, la subvenció pot frenar la carrera suïcida de bonificacions impositives en què sovint competeixen entre si els diversos governs intermedis per tal d'atreure la localització de nous negocis, indústries o contribuents en general, tema que ja hem vist abans.

- b) La distribució de subvencions variables per cap, té un ventall de possibilitats molt ampli i, en el camp teòric, suscita un debat simètric al de la progressivitat impositiva.

Els criteris per a establir un ajut variable es poden centrar en tres eixos: les necessitats de la hisenda beneficiària, els seus recursos relatius i els seus esforços econòmic-tributaris relatius. En definitiva, tota la problemàtica amb què s'enfronten els fons de compensació i que hom veurà més tard.

Una diferenciació elemental que tingués en compte els recursos propis, com a índex alhora de la capacitat de pagament i de la necessitat d'ajut, fóra la d'establir una subvenció per càpita en relació inversa a la renda mitjana respectiva; o sigui, que les hisendes intermèdies més pobres rebien per habitant una quantitat superior a l'ajut mitjà per cap, mentre que les més riques en rebien una d'inferior. Tanmateix, el sistema eludeix el problema, ja considerat a les participacions a ingressos, que suposa la distribució de la renda en el si de la hisenda subvencionada, on hi ha moltes possibilitats que governi un equip menys progressiu que a les àrees riques i desenvolupades. En relació amb l'eficiència del sistema, s'ha objectat que aquests ajuts poden transferir recursos a àrees de baixa productivitat marginal en detriment de «l'interès general». Tot i que caldria distingir entre renda produïda, renda ingressada i renda consumida, es pot avançar que és difícil treure conclusions en el sentit dels efectes, sobretot si hom incorpora les externalitats. Des del punt de vista redistributiu, els arguments en pro d'aquest sistema prenen encara més força car, en destinar-se l'ajut als presupostos generals, l'administració subcentral permet oferir més serveis o d'oferir-ne de gratuïts, la qual cosa beneficia a la població amb un nivell més baix de renda. Tanmateix, no podem oblidar les remarques que hem fet anteriorment; aleshores dèiem que la despesa subvencionada no és necessàriament redistributiva, i que no existeix cap control de l'esforç fiscal de la hisenda subvencionada, i això es pot traduir en una pressió fiscal *de facto* inferior i/o regressiva.

Si en alguns punts, la proposta anterior recollia elements de la disjuntiva entre el principi del benefici i el de la capacitat de pagament a l'imposi-

(43) Només es pot reivindicar l'activitat general de l'administració subvencionada.

(44) Pressions i condicions que poden donar-se subrepticiament a qualsevol tipus de subvenció general.

(45) Veure un desenvolupament més detallat de la qüestió a C. S. Shoup *Public Finance*, pàgs. 621 i ss.

ció, l'establiment de subvencions en funció de l'esforç relatiu és el més proper en el camp teòric a la problemàtica del sacrifici igual, que podem remuntar a Stuart Mill (46). En efecte, en aquest cas, l'administració subvencionadora desitja que la subvencionada no visqui recolzada exclusivament en el seu ajut. Cal doncs, trobar un índex objectiu per al que s'obren dos camins: el de l'ajut igual i el del sacrifici igual, que poden rebre un tractament paral·lel al del sacrifici igual a la contribució. L'esforç tributari de la hisenda ajudada i el seu sacrifici, no poden mesurar-se pel volum recaptat per un impost ni tan sols pel conjunt de les seves exaccions pròpies, perquè la mateixa quantitat absoluta o per cap no suposa el mateix per a una població rica que per a una pobra; cal, doncs, emprar l'esforç relatiu, mesurable en termes de la relació existent entre els ingressos impositius propis i la renda nacional de l'àrea corresponent, relació que expressa d'una manera prou objectiva el «sacrifici» de la comunitat en qüestió. Tanmateix, abans de cloure aquest apartat, cal plantejar la necessitat que la comptabilitat nacional sigui elaborada per una entitat neutral o, almenys, no dependent d'una de les comunitats subvencionables (47), per a evitar tota manipulació.

La supeditació financera de les transferències generals no duu, tanmateix, a una paral·lela supeditació política. Hem esmentat anteriorment la possibilitat d'utilitzar aquestes transferències com a eina de control polític per part del poder central, però llur eficàcia en aquest sentit s'esmunxa en automatitzar-se i en ésser, doncs, reclamables per qualsevol govern intermediari en base a criteris objectius. Tenint en compte que es tracta d'unes línies tendencials la concreció potencial de les quals està en relació directa amb el grau d'automatisme i generalitat de les subvencions, hom pot indicar les següents conseqüències polítiques de l'ús de les transferències generals o incondicionals:

- b) a) *A nivell parlamentari:* En transferir la decisió sobre la concreció de la despesa al govern intermediari, la subvenció general sostreu nombroses actuacions públiques de les mans i del control directe del Parlament central (o federal), minvant les seves prerrogatives i les dels seus membres. Encara més directament pel que fa a la personalitat dels parlamentaris: el protagonisme polític dels membres dels governs subcentrals es veu potenciat en detriment dels representants al Parlament central que troben llur acció constrenyida als temes generals d'àmbit estatal, acció que probablement serà més difosa i menys reivindicable davant llurs

electors. En definitiva, la reducció del camp d'activitat del Parlament central s'aparella amb un cert afebliment global de la seva posició i de la dels seus membres. La discussió dels criteris d'atribució de les subvencions es converteix en una de les sessions de màxim lluïment per als parlamentaris.

b) *A nivell de l'administració central:* El fet de subvencionar els nivells subcentrals suposa també una minva del poder de l'aparell administratiu central, que pot perdre moltes de les seves atribucions executives. Si es tracta d'un procés de progressiva descentralització finançat pel sistema de les transferències generals, pot donar lloc a que molts funcionaris de l'administració quedin en situació d'atur o bé es vegin obligats a passar a altres administracions, centrals o subcentrals, amb tots els problemes d'adaptació que això suposa. També cal sovint redefinir la tasca dels departaments ministerials centrals i les seves relacions amb l'administració descentralitzada: molts departaments que no hagin quedat totalment buidats de contingut hauran de reconvertir-se en serveis d'assistència o conselleria tècnica per als nivells subcentrals.

c) *A nivell de poder intermediari:* En la mesura que la subvenció general possibiliti assolir la suficiència financera sense rendir comptes al nivell central, s'obre la possibilitat d'una activa vida política subcentral, on els ciutadans, en tenir més proper l'òrgan de decisió efectiva de despesa, participin amb un major dinamisme. Tanmateix, no podem amagar que, per a dur a terme aquesta possibilitat, caldrà en molts casos vèncer importants resistències provinents de la inèrcia de la burocràcia intermèdia, de la seva possible manca de preparació en diversos ordres, del seu freqüent complex d'incapacitat (48) i, àdhuc, de pràctiques polítiques tradicionals. Val a dir també, que alguns grups polítics o socials habituats a actuar amb una certa incidència a nivell de l'aparell polític central, hauran de replantejar-se llur acció per a adequar-la al nou nivell de decisions. Atès l'objectiu de l'estudi, podem obviar la problemàtica referent als municipis, àrees metropolitanes i altres nivells de govern local, per bé que cal tenir present que existeixen i incideixen en la política de subvencions, àdhuc en competència amb els governs intermedis.

2.1.7.2.2. *Subvencions específiques o condicionades*
Sovint el poder central concedeix —cal remarcar aquesta paraula— ajuts o subvencions, sigui per a programes o projectes específics, més o menys predeterminats, sigui amb determinades condicions referents al finançament o a l'aplicació de la despesa. La multiplicitat de possibilitats és ací immensa i encara es troba augmentada per totes les possibles combinacions entre condicions financeres i condicions d'altre tipus. Te-

(46) John Stuart Mill, *Principles of political economy*, W. J. Ashley, London 1909; University of Toronto Press, Rutledge and Kegan Paul, Toronto, 1965; versió castellana: *Principios de Economía Política*, F.C.E. Mèxic, 1943.

(47) En tot cas, pot dependre de tots els interessats o ésser controlable per ells.

(48) Sobretot, a països de tradició centralista.

nint en compte això, farem un assaig de caracterització simplificadora.

En primer lloc, pel que toca a les subvencions específiques per a projectes concrets, aquests diguem que poden ésser de dos tipus bàsics: generats pel govern intermedi —cas en què s'ha de convèncer al central de la seva oportunitat, coherència, interès i basament econòmic—; o bé, proposats pel govern central —cas en què l'intermedi, dintre d'uns límits, pot decidir la seva execució, actuant per delegació o com a executor material del programa central que inclou l'esmentat projecte—. En un grau quelcom superior d'autonomia s'inscriuen habitualment les transferències amb condicions d'aplicació de la despesa. En general, es pretén que el poder intermedi pugui realitzar un projecte, unes despeses que s'emmarquen en algun programa estatal amb la garantia que rebran un ajut financer predeterminat de la hisenda central. Sovint es pretén que els poders intermedis portin endavant determinats programes complint uns estàndards mínims fixats a escala de l'Estat; en serien exemples típics l'ajut que poden rebre les hisendes subcentrals per a la política d'escolarització, sempre que compleixin els requisits pedagògics fixats per l'administració central (relació professors/alumnes, metres quadrats disponibles, instal·lacions, laboratoris, etc.); o bé per a la política hospitalària, en què s'estableixen uns objectius quant a llits per habitants o distància de les consultes. Cal remarcar que darrerament a molts programes una de les condicions que predetermina és la política d'ocupació de mà d'obra de la hisenda subvencionada; es fixen uns percentatges de personal de determinades característiques (*femení, jove, més de quaranta anys, amb carnet d'atur, etc.*) o un sistema per a cobrir vacants. Àdhuc en certs casos aquesta és l'única condició imposada per l'administració, i en els altres aspectes la subcentral resta lliure per a la selecció del seu projecte. Aquests sistemes impliquen una supeditació substancial a les pautes fixades per l'administració central, alhora que obren la porta a la seva inspecció, minvant l'autonomia. Probablement, cada tipus de programa dona lloc a una problemàtica específica prou interessant, però no creiem que sigui aquest el marc per a un major desenvolupament de una temàtica tant concreta.

En canvi, a nivell de generalitats, encara es pot afegir quelcom referent a les subvencions amb condicions financeres. Hi ha dues possibilitats bàsiques: que la hisenda subcentral hagi de contribuir al finançament del projecte amb un percentatge determinat dels seus ingressos propis, o bé que s'estableixi la proporció del projecte que li escau finançar. Evidentment, a ambdós casos de la finalitat d'aquesta contribució parcial al projecte és ben clara: obligar a la hisenda intermèdia —executora d'una despesa finançada, almenys en part, per un altre nivell— a atendre a la realització eficient del projecte, i així evitar abandonaments o descurances que podrien ocórrer si la subvenció fos total.

En la primera de les modalitats esmentades, l'administració central interpreta un paper subsidiari o complementari, garantint que el projecte es durà a terme malgrat que la capacitat financera del poder intermedi sigui insuficient, però obligant-lo a posar-hi tot l'esforç

que l'administració central considerà mínim per al projecte. No cal dir que es tracta de projectes molt específics, molt discutits i, generalment, d'una certa importància.

La segona modalitat és, de lluny, la més freqüent, i rep el nom de subvenció proporcional o compensadora. Pot anar des de la subvenció paritària —una pesseta d'ajut per cada pesseta pròpia— fins aquella en la qual es podria dir que la contribució de la hisenda subcentral és simbòlica, com en el cas que l'Estat financï el 99 % de l'operació (49). Quan la participació central al projecte és molt important tendeixen a aparèixer elements de racionament, o bé s'estableixen unes quantes limitacions de mutu acord; en canvi, si la proporció és la inversa —preponderància de la participació subcentral— la subvenció no acostuma a tenir límit. Aquests ajuts condicionats originen efectes substitució entre programes lligats i alliberen una part dels recursos intermedis per a nous projectes. La impulsió de determinat projecte amb subvenció central pot tenir com a resultat final una major despesa intermèdia neta a causa de la complementarietat de projectes que no s'haurien endegat sense aquella.

2.1.8. Supeditació de la hisenda central a la intermèdia

En aquest apartat només es pretén palesar que la descripció dels sistemes de coordinació vertical està feta prenent gairebé com a hipòtesi implícita que es tracta d'adequar la hisenda intermèdia a la central, relació que tradueix en el fons la realitat més habitual, quan teòricament és igualment imaginable una adequació en sentit invers. Això, obligaria a repetir pràcticament tots els supòsits analitzats fins ara, invertint-ne la direcció. De fet, és difícil de trobar exemples actuals que s'apropin al model pur, car implicarien el reconeixement de la sobirania financera de les hisendes intermèdies en un grau extrem; si de cas, hom pot pensar més en les relacions existents a una confederació —el que explica alguns dels elements de la fiscalitat suïssa— o a una organització supraestatal, que no pas als models d'organització estatal habituals.

Tanmateix, quasi bé amb el caire de relíquia històrica, podem trobar algun exemple en què les hisendes intermèdies tenen establerta una participació en llurs ingressos en favor de l'estatal. En el cas espanyol, aquesta situació era en certa manera vigent a les relacions ajuntaments-diputacions provincials, d'acord amb els *Estatutos* dels anys vint, sota la fórmula del *repartimiento general*. Però realment, als Estats moderns la viabilitat de la fórmula és difícil perquè s'oposa als principis que informen l'administració central moderna: certs acords de fur històric i de concert econòmic la reflectirien.

2.1.9 Delegació de l'administració tributària

Molt breument, volem esmentar aquí una relació entre

(49) L'1 % restant compromet tanmateix a l'administració subvencionada i condiona la continuïtat de l'ajut.

la hisenda central i la intermèdia a què hem al·ludit alguna vegada en els supòsits anteriors. Es tracta de la delegació de funcions administratives i recaptatòries d'una administració a l'altra, acompanyada alguns cops de capacitat reglamentària. La delegació pot ésser en els dos sentits, tot i que hi ha matisos diferencials.

El més freqüent és que la intermèdia traspassi les seves funcions al nivell superior. Hi ha arguments basats en economies d'escala, eficiència administrativa, capacitat tècnica i comoditat per al contribuent, però evidentment implica una supeditació econòmico-política a la que el poder intermedi no accedeix generalment de bon grat, per tal com es tracta d'una imposició del poder central. Pel que fa al procés invers, del que examinarem algun exemple concret al capítol 3, evidentment suposa, d'una banda, l'existència d'una administració tributària intermèdia capacitada i competent; d'altra, un alt i inhabitual grau de confiança de tot ordre per part del poder central en el govern intermedi i, finalment, un sistema de coordinació informativa entre els dos nivells. No cal insistir en la importància política que suposa aquesta delegació, malgrat que per definició la hisenda intermèdia actuï en nom de la central. Cal, però, apuntar a l'actiu d'aquesta delegació de competències una millora en l'eficiència recaptatòria i una major comoditat i, àdhuc, confiança del contribuent. Tanmateix, no podem ignorar la necessitat de un sistema de coordinació informativa complex per a evitar que l'avantatge de la millor coneixença de les bases tributàries ubicades en el territori, es vegi contrarrestat per un augment del frau motivat per falles d'informació sobre bases situades fora d'aquell àmbit.

2.2. LA COORDINACIÓ HORIZONTAL

Les relacions entre les fiscalitats de dues administracions de la mateixa categoria o nivell governamental són contemplades per la coordinació horitzontal. El seu estudi s'ha desenvolupat fonamentalment en el marc de les relacions econòmiques internacionals i, sobretot, amb l'acceleració del procés d'integració que suposa la formació dels Mercats Comuns. Tanmateix, alguns punts són d'aplicació a la problemàtica del federalisme fiscal.

En les ratlles que segueixen en farem una consideració succinta, car les limitacions a la sobirania inherents a la condició de membre d'un Estat redueixen considerablement l'espai que se li pot destinar en el marc d'aquest estudi, i més tenint en compte que un dels desenvolupaments més interessants, el dels fons de compensació de tipus horitzontal, és tractat per separat a la secció 2.3.

Essencialment, la coordinació horitzontal pot prendre tres direccions: les disposicions generals, els acords fiscals i la iniciativa del govern intermedi, tot i que no es tracta de modalitats que s'excloquin mútuament. Sovint són els cossos legislatius centrals els que

determinen la normativa bàsica per la qual s'han de regir les relacions fiscals entre les diverses hisendes intermèdies. Aquesta fórmula respon a la limitada capacitat política reconeguda a aquests governs i a la por que es constitueixin poders paral·lels al central, alhora facilita la harmonització i homogeneïtat de les disposicions acomodatòries. En canvi, els tractats, tan freqüents a les relacions interestatals per a evitar la doble imposició o regular-la, són inhabituals en el si d'un Estat i, àdhuc, sovint prohibits o sotmesos a importants controls centrals. Quant a la iniciativa, es fa referència a la pròpia capacitat de l'administració intermèdia per a prendre unes mesures que resolguin els possibles problemes.

El problema fonamental rau en la possibilitat que la base imposable tingui, almenys parcialment, el seu origen fora de la demarcació de l'autoritat que estableix l'impost. Per exemple, un contribuent que visqui o tingui la seva vivenda en un àmbit diferent d'aquell on obté la renda o alguna de les seves rendes. Per a acarar la qüestió hi ha varies alternatives. Evidentment, la més senzilla és no tocar res, i aleshores es genera una situació de possible doble imposició sobre un mateix objecte. L'excés impositiu —que pot arribar a esdevenir un desincentiu econòmic— té la contrapartida, que al primer cop d'ull pot semblar sorprenent, de no afectar sensiblement l'assignació de recursos ni l'equitat del sistema, llevat que quedin àrees de l'Estat no sotmeses a la doble imposició (administracions intermèdies terceres), cas en el qual les àrees subjectes es comporten com un conjunt respecte de les exemptes. Dues fórmules bàsiques pretenen resoldre la problemàtica: la deducció i el repartiment de la base imposable, ambdues inspirades en pràctiques del comerç internacional (50).

La primera consisteix en descomptar d'alguna manera l'impost pagat a una administració de l'impost a pagar a l'altra; per exemple, el pagat a l'administració de l'àmbit d'obtenció d'una renda de l'impost que s'ha de pagar a l'administració de residència. Com en el cas ja analitzat de la coordinació vertical, la deducció es pot fer sobre la quota, com una mena d'impost a compte, o bé sobre la base, com a despesa deduïble. Aquestes fórmules, habituals al comerç internacional (51), pretenen col·locar els contribuents propis en condicions d'igualtat amb els d'altres jurisdiccions pel que fa a llurs activitats a l'àmbit d'aquestes. Tenen, doncs, un doble objectiu: el de l'equitat i el de no afectar l'assignació de recursos o condicions de competència. Però, a l'àmbit de les administracions intermèdies poden suposar una minva d'ingressos important; per això s'apliquen amb fortes limitacions quantitatives i sovint només pels impostos que afecten activitats empresarials; a tall de resum hom podria dir que són fórmules poc usuals i molt limitades.

En canvi, amb una relativa freqüència, hom pot trobar exemples de repartiment de bases tributàries, se-

(50) Carl S. Shoup *Public Finance*, pàgs. 634 i ss.

(51) Són molt emprades unilateralment als països exportadors de capitals.

gons sistemes també inspirats a la pràctica interestatal. Tant als impostos generals sobre la renda (personal i de societats), com als impostos sobre el volum de vendes és usual i factible que dues, o més, administracions es reparteixin la base que pertoca a un mateix contribuent, en proporció a l'origen territorial d'aquella. L'estimació de les rendes obtingudes a una demarcació, l'anomenada «obligació real de contribuir», el càlcul de la xifra relativa de negocis són modalitats prou «rodades» a l'experiència internacional i als pactes bilaterals com per a haver estat de fàcil translació als sistemes federals, en ampliar els objectes tributaris de les hisendes intermèdies.

Cal remarcar dues qüestions finals, sobretot a efectes d'una possible aplicació al nostre cas. En primer lloc, que la vigència d'un impost general sobre vendes del tipus «en cascada» o multifàsic acumulatiu —com és ara l'I.G.T.E.— entorpeix l'aplicació del criteri del volum relatiu de vendes a causa, justament, del seu caire acumulatiu, mentre que l'impost sobre el valor afegit la simplifica (52). L'altre punt prové de la possibilitat, lògica tenint en compte l'autonomia fiscal, que la normativa, els tipus impositius i, per tant, les quotes tributàries difereixin per a una base idèntica segons l'administració a què estigui sotmesa. Aleshores, ens podem trobar amb la generació d'un procés de reassignació fiscalment induït i, a un altre nivell, amb una tendència a sotmetre a l'administració autònoma menys exigent, o que exerceixi una pressió fiscal més feble, una part de la base imposable superior a la que realment s'escau; és a dir, un procés de frau que només podria ésser estalviat pels mecanismes de coordinació vertical anteriorment descrits.

2.3. ELS FONS DE COMPENSACIÓ (53)

En certa manera, a cavall entre la coordinació vertical i l'horitzontal, segons la fórmula concreta escollida, cal situar els fons dits de compensació, anivellació, igualació o redistribució, figures que tenen una gran importància en el federalisme fiscal modern. El principi de

(52) En escriure aquestes ratlles, en el Boletín Oficial de las Cortes de 20 de juliol del 1978, s'ha publicat el projecte d'I.V.A. aprovat pel govern espanyol el 14 d'abril del mateix any. En el projecte es palesa el propòsit de tenir-lo preparat, però diferint-ne l'aplicació.

(53) Pel títol de l'epígraf hem optat per la denominació que rep a la Constitució el fons previst assimilable a aquesta categoria, tot i que la nomenclatura sigui molt variada i no exempta de connotacions valoratives. Si no hagués estat per la terminologia constitucional, l'autor hagués emprat la de fons d'anivellació o d'igualació que considera més ajustades. Per a aquest epígraf cal esmentar com a bibliografia bàsica: J.S.H. Hunter, *Revenue sharing in the Federal Republic of Germany*, Australia National University, Camberra, 1973; R. L. Mathews (Ed.), *Fiscal equalisation in a federal system*, Research Monograph, n.º 4, Centre for Research on Federal Financial Relations, A.N.U., Camberra, 1974; A. Moster, Ph. Marchessou i J. Anastopoulos, *Etudes et Documents de Droit Budgétaire Fédéral*, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, París, 1974; i, W. E. Oates (Ed.), *Financing the New Federalism: Revenue Sharing, Conditional Grants, and Taxation*, Johns Hopkins U.P., Baltimore, 1975. Ja en premsa l'edició d'aquest llibre, l'autor ha col·laborat amb el Prof. Pedrós en un estudi monogràfic sobre els fons de compensació; veure Alejandro Pedrós Abelló i Joan Colom Naval, *El fondo de compensación interterritorial: Análisis de sistemas comparados y aplicación al caso español*, ponència a la V Reunión de Estudios Regionales (A.E.C.R.) Saragossa, novembre 1979.

solidaritat és a la base del seu plantejament, perquè es tracta d'anivellar els recursos entre els diversos poders intermedis mitjançant transferències sigui de l'administració central a algunes o a la totalitat de les hisendes intermèdies de l'Estat (vertical), sigui d'unes hisendes intermèdies a unes altres (horitzontal) (54). El paper de les transferències emparenta aquestes modalitats de coordinació amb les redistribucions d'ingressos (2.1.7.), raó per la qual gran part de l'anàlisi feta anteriorment, en especial amb referència a les subvencions, fóra trasladable a aquest epígraf (55).

L'existència de marcades diferències de nivell de renda o de desenvolupament econòmic als diversos territoris que constitueixen l'Estat fonamenten la recerca d'uns mecanismes que transfereixin recursos de les àrees riques, desenvolupades o excedentàries de recursos vers les més pobres, subdesenvolupades o mancades de recursos, ateses les necessitats de serveis públics (56); aquests mecanismes són els fons esmentats.

Els objectius explícitament reivindicats per als fons de compensació es refereixen a la millora en l'assignació dels recursos i a la distribució de la renda a nivell estatal o al desenvolupament econòmic, que podem considerar resultant d'ambdós. Tanmateix, cal estar atent a l'hora d'acceptar aquests objectius com a realment vàlids i coherentment perseguits. En primer lloc, cal remarcar com a subjacent tota una teoria del desenvolupament i unes opcions respecte a la mobilitat dels factors en el si de les fronteres estatals. Diguem-ho amb unes quantes preguntes crues: ¿És preferible transferir capital de les àrees riques a les pobres amb mà d'obra desocupada o l'inrevés (57)? ¿Què suposen l'espai, les tradicions socioculturals, les diferències lingüístiques en aquest procés? ¿La homogeneïtzació del grau de desenvolupament al llarg del país, cercada amb la política de desenvolupament regional, és compatible o contradictòria amb l'assoliment del creixement agregat màxim del P.N.B.? ¿No és preferible forçar el desenvolupament dels pols d'activitat econòmica preexistents i engegat el de les àrees endarrerides per difusió o «spill-over»? Evidentment, les diverses respostes, tot i que siguin totes raonables, impliquen valoracions que superen sovint la mera economia. Probablement, en un sistema d'economia capitalista, hem d'acceptar amb Hunter (58) que «els beneficis, especial-

(54) Tanmateix, en els fons horitzontals hom considera només els de caire generalitzat o multilateral, excloent els acords bilaterals de cooperació financera entre dues hisendes intermèdies.

(55) A tall d'exemple, R.L. Mathews, *Grants Criteria for Equalisation Grants*, in *Fiscal equalisation...*, Op. cit., pàg. 3, classifica les subvencions o transferències en tres categories: (a) «general revenue grants», (b) «Equalisation grants» (c) «Specific purpose grants».

(56) Tot i que sovint coincideixen els tres qualificatius per a una mateixa àrea, hom no pot considerar-los sinònims. Pensem, per exemple, en una àrea subdesenvolupada però que disposa d'abundosos recursos energètics, o en una comunitat desenvolupada amb gran densitat de població que fa insuficients els seus recursos.

(57) Veure la polèmica Scott-Buchanan als anys cinquanta. A.D. Scott, *A note on Grants in Federal Countries*, *Economica*, Vol. 17, nov. 1950, pàgs. 416-422; J.M. Buchanan, *Federal Grants and Resource Allocation*, «*Journal of Political Economy*», Vol. 60, June 1952, pàgs. 208-217; *Comment*, de Scott, i *Reply*, de Buchanan a J.P.E., Vol. 60, dec. 1952, pàgs. 534-538.

(58) J. Hunter, *Revenue Sharing in the Federal Republic of Germany*, pàg. 69.

ment els econòmics, poden ésser més imaginaris que reals», cosa que no els resta importància política. En efecte, en aquest marc econòmic, l'efecte més probable d'aquestes transferències és la distorsió de l'assignació de recursos, amb les consegüents pèrdues de productivitat global. I, això, àdhuc introduint-hi l'avaluació dels costos i beneficis socials.

Pel que fa a l'equitat, aparentment menys discutible, no hi manquen els punts foscos. Alguns han intentat discutir la progressivitat dels fons segons es basessin en impostos directes, indirectes o en un conjunt mixt; segons la meua opinió, però, aquest seria un plantejament erroni, un fals dilema, car l'origen del fons repercuteix en la seva capacitat per a adaptar-se dinàmicament a l'evolució econòmica i a les necessitats de finançament de les hisendes beneficiàries, però els efectes sobre l'equitat distributiva estan essencialment condicionats pel sistema o fórmula de repartiment i per l'aplicació que en facin en llur despesa les hisendes beneficiàries. D'altra banda, si el que es pretén és garantir un nivell estàndard de servei públic o homogeneïtzar la prestació d'aquests serveis arreu del país, cal plantejar-se si aquest és el millor instrument i, fins i tot, si és un objectiu desitjable si no es vol interferir l'autonomia de la despesa intermèdia. Si l'objectiu és igualar les possibilitats de suficiència financera de les diverses hisendes intermèdies, cal establir el o els paràmetres equitatius. En definitiva, el tema de l'equitat porta fàcilment vers el camp polític o extra-econòmic, com a fonament dels fons de compensació.

Aquestes consideracions posen en relleu que els fons d'anivellació tenen una gran transcendència política però que econòmicament la superació dels desnivells interterritorials requereix una política de desenvolupament de més volada, de la que els fons només són una part.

Vist això, podem fer una breu descripció dels trets característics de les principals modalitats de fons i de llurs punts de coincidència.

Hom ha dit que l'objectiu dels fons és compensar, anivellar les diferències de disponibilitats o necessitats financeres de les diverses hisendes intermèdies. Això es pot abordar d'una manera global, amb transferències generals o incondicionals, o bé d'una manera sectorial, amb transferències específiques. Per bé que la transferència general és més conforme a l'esperit del fons i que, probablement, sigui la modalitat que tendeix a ser majoritària (59), no podem ignorar la utilització freqüent de fons especialitzats (60). L'anàlisi a fer seria clarament paral·lela per les dues modalitats homònimes de subvencions (2.1.7.2.).

També podem distingir entre fons nodrits amb cabals generals i fons generats només per determinats tributs o ingressos; encara podríem establir l'existència

de fons alimentats per exaccions creades exclusivament amb aquesta finalitat, és a dir, preassignades, i que són habitualment recàrrecs. Els exemples d'aquestes diverses categories són fàcilment trobables a l'experiència comparada, com hom veurà a l'estudi comparatiu del capítol següent. La tendència predominant actualment és, cada cop més, a ampliar la base de creació del fons, talment que sovint és un percentatge del total del pressupost central o, com a mínim, del total dels impostos directes o indirectes. Caldria afegir ací la proposta de Heller (61), segons la qual el fons del «General Revenue Sharing» (Repartiment General d'Ingressos) s'ha de nodrir amb una part del pressupost federal equivalent al 2 % de la base imposable de l'impost federal sobre la renda personal.

Com hem indicat anteriorment, totes aquestes diferències afecten la flexibilitat del fons i no la seva progressivitat —com erròniament pensen alguns de llurs defensors—, per tal com aquesta és mesurada realment pel repartiment i aplicació de la despesa, mentre que la vessant de l'ingrés resulta pràcticament irrellevant en diluir-se en el total dels ingressos. Per contra, és obvi que la relació del fons amb uns ingressos determinats pot condicionar seriosament, segons quina sigui llur capacitat d'adaptació al cicle econòmic, la suficiència financera de les hisendes intermèdies i la coherència de llur comportament respecte a la política anticíclica global.

Considerant l'origen geogràfic dels fluxes financers que circulen pels fons, és evident que, sigui quina sigui la modalitat —horitzontal o vertical— aplicada, sempre veurem que les àrees més riques subvencionen les més pobres. En el cas dels fons horitzontals es podria dir que és així «per definició». En el dels fons verticals, el mecanisme queda una mica difuminat, car totes les àrees aporten als cabals de l'administració, tot i que les més riques i, per tant, amb major base imposable n'aportin més, àdhuc en termes per càpita. En una anàlisi quelcom més detinguda, però hom aprecia fàcilment que, en termes de transferències netes, els fluxos tenen el mateix sentit que en els fons horitzontals: en definitiva, en els fons verticals, l'Estat actua d'intermediari entre les àrees riques i les pobres. Tanmateix, malgrat que les diferències entre els dos sistemes de fons, els verticals, i els horitzontals, són menors que no podrien semblar a primer cop d'ull, les conseqüències de l'adopció d'un o altre sistema són econòmicament i, sobretot, políticament, rellevants.

Passant ja al mecanisme de repartiment, cal definir els criteris que el regiran. Si atenem al seu caràcter decisiu per al funcionament efectiu del fons i l'assoliment dels objectius que hom li assigna, aquesta determinació dels criteris esdevé la vessant més delicada, per no dir conflictiva, del sistema. L'anàlisi se centrarà en els fons de caràcter general, però les idees bàsiques són fàcilment extrapolables als específics.

Tot i que en alguns països la distribució del fons és realitzada per una comissió parlamentària «ad hoc» o

(59) Introduint-li, com a màxim, algunes limitacions com l'obligació de redistribuir a nivells de govern inferiors 2/3 de la quantitat rebuda, tal com estableix la normativa vigent al «General Revenue Sharing» nordamericà. Al parer de l'autor, atesa la finalitat global d'aquests fons, resulta incorrecte preassignar el tipus de despesa.

(60) Itàlia forniria nombrosos exemples, i cal pensar també en el «Special Revenue Sharing».

(61) Que serà examinada a l'epígraf 3.4., en estudiar el cas dels Estats Units.

per una de les cambres (62), sovint assessorades per un comitè d'experts, i que aquestes institucions poden decidir amb un important grau de llibertat, la lògica dels fons porta, més aviat, a intentar defugir la discrecionalitat, i, doncs, a tendir a objectivar els paràmetres emprats a l'hora de repartir els recursos disponibles. Evidentment, el més senzill és el de la població que, usat aïlladament, porta a repartiments iguals per habitant. En tractar de les subvencions, ja hem vist el caire redistributiu d'aquesta categoria de transferències. Malgrat les dificultats estadístiques ben conegudes, per a la utilització de la comptabilitat nacional en relació amb els àmbits subcentrals, també és habitual la inclusió de la renda de les diverses àrees —normalment, mesurada en termes per càpita— entre els paràmetres. La major part dels fons usen fórmules complexes on, a més dels dos factors ja esmentats, intervenen altres variables que poden ésser molt diverses: grau d'urbanització, taxa d'ocupació, taxa d'emigració, superfície, esforç fiscal, etc. En resum, indicadors que tradueixin les diferències de nivell de desenvolupament, de capacitat tributària i de cost en el subministrament dels serveis públics. De fet, en termes generals, podem establir que existeix una elevada correlació entre aquestes variables: en les àrees més subdesenvolupades, de baix nivell de renda i de riquesa per habitant, és presumible que les bases imposables siguin inferiors en mitjana a les de les àrees riques, alhora que l'administració té uns costos superiors per habitant —ha de subministrar el mateix nivell de serveis en llocs de densitat de població baixa—, problemes geogràfics, manca de comunicacions, de mà d'obra qualificada, d'equipaments, i altres factors concurrents al subdesenvolupament.

Els fons pretenen igualar la suficiència de les diferents hisendes intermèdies, i això està en relació tant amb la capacitat d'obtenció d'ingressos com amb la diferent necessitat d'ingressos atesa l'estructura dels costos dels serveis, mantenint una pressió fiscal raonablement homogènia a tot l'Estat.

A partir d'ací, hom pot elaborar uns models senzills de determinació de les transferències a fer amb càrrec al fons (63). Suposant l'existència d'un estandard acceptat, que hom denotarà amb el subíndex S i que pot ésser la mitjana general dels diversos territoris autònoms o dels estats de la federació, o bé els valors del més ric d'aquests (64), la transferència a la hisenda subvencionable ha d'ésser $G = R + C$, representant R la deficiència recaptatòria i C l'increment de costos. En una primera aproximació, la deficiència recaptatòria de l'Estat o territori i es pot mesurar en funció de la seva població, de la pressió fiscal estandard i de la diferen-

cia entre les rendes per càpita estandard i pròpia (65):

$$R_i = P_i \frac{T_s}{Y_s} \left[\frac{Y_s}{P_s} - \frac{Y_i}{P_i} \right] \quad (\text{Equació 2.1.})$$

En canvi, els desavantatges en matèria de costos poden estimar-se per la població multiplicada per la diferència de costos per càpita entre l'estandard i el del territori considerat, diferència que ens dóna la quantitat per cap per a assolir el nivell de servei del estandard; és a dir:

$$C_i = P_i \left[\frac{E_i}{P_i} - \frac{E_s}{P_s} \right] \quad (\text{Equació 2.2.})$$

Si G_i fos negatiu, aleshores ens trobem davant el cas d'una hisenda intermèdia, amb rendiments o costos més favorables que l'estandard, hipòtesi versemblant si aquest és una mitjana. Aleshores, naturalment, G_i mesura una transferència negativa, concebible sobretot en fons horitzontals. Si hom exclou l'existència de transferències negatives, aleshores la subvenció igualatòria G_i ha d'ésser igual al dèficit pressupostari al que hauria de fer front la hisenda intermèdia subvencionable atesos el seu nivell efectiu d'ingressos i la despesa necessària per a subministrar uns serveis comparables amb l'estandard. Cal remarcar que aquesta transferència és potencialment igualatòria, però que res no obliga a la hisenda beneficiària a assolir efectivament el nivell de servei estandard, sinó que pot optar per un nivell de servei subestandard, però amb uns ingressos propis menors.

Sovint, les fórmules de repartiment dels fons només tenen en compte el factor R , és a dir, les diferències en les capacitats fiscals dels diversos territoris de l'Estat. Aplicant l'equació [2.1.], obtenim el muntant de la subvenció que pertoca a cada territori i que garanteix que cada hisenda intermèdia disposa de la mateixa quantitat per habitant, a condició que la seva pressió fiscal sigui igual a la pressió estandard i que les transferències puguin ésser positives i negatives. Si s'elimina aquesta segona condició, és a dir, que la hipòtesi és que les transferències són sempre positives, l'anivellació es pot limitar al fet que les hisendes subestandard assoleixin la mitjana general, si aquest és l'estandard triat, mentre que les altres continuen disposant d'uns recursos superiors. Per això, en algunes federacions hom ha optat per un estandard representatiu dels membres amb més capacitat tributària, talment que l'anivellació pot tendir a ésser total.

Tanmateix, cal remarcar que l'equació [2.1.] de cap manera incorpora la recaptació efectiva de la hisenda subvencionada; això vol dir que no hi ha cap garantia que el servei sigui subministrat al nivell estandard, ni que aquesta hisenda no utilitzi el sistema del fons per a tenir un suport i imposar una pressió tributària inferior a la de la resta de l'Estat. Per aquesta raó, sovint les fórmules de repartiment incorporen algun índex de

(62) Preferentment, la representativa dels territoris membres de l'Estat.

(63) Veure un tractament desenvolupat d'aquests models a R.L. Mathews, *Grants Criteria for Equalisation Grants i Fiscal Equalisation Models*, i, W. *Present Theories of Fiscal Equalisation in Fiscal Equalisation in a Federal System*.

(64) O també la mitjana del parell d'estats federats amb base imposable més elevada.

(65) Prenem la renda per càpita com a representativa de la base imposable.

l'esforç fiscal de la hisenda que rep la transferència. Aquest sistema tendeix a garantir l'homogeneïtat de la pressió tributària a tot l'Estat, en penalitzar aquelles hisendes que no explotin al nivell estandard llurs bases imposables (66).

Tanmateix, cal tenir present que pot resultar contradictori l'objectiu d'equilibrar les capacitats financeres amb el d'igualar les pressions fiscals (67). De fet, el problema sorgeix de l'ambivalència de l'esforç fiscal: d'una banda, és una qüestió d'equitat que, políticament, justifica les transferències que perceben les àrees pobres; de l'altra, és un índex de preferència per als serveis públics. Aleshores, pot succeir que les àrees riques, amb més capacitat, i amb una millor administració, poden fer més fàcilment que les pobres un esforç relatiu superior, i si aquest esdevé l'únic índex, la transferència tendeix a reforçar la polarització de la riquesa; si no s'incorpora, el sistema pot afavorir les oligarquies conservadores de les àrees subdesenvolupades. Com passa sovint, es tracta d'assolir una síntesi i

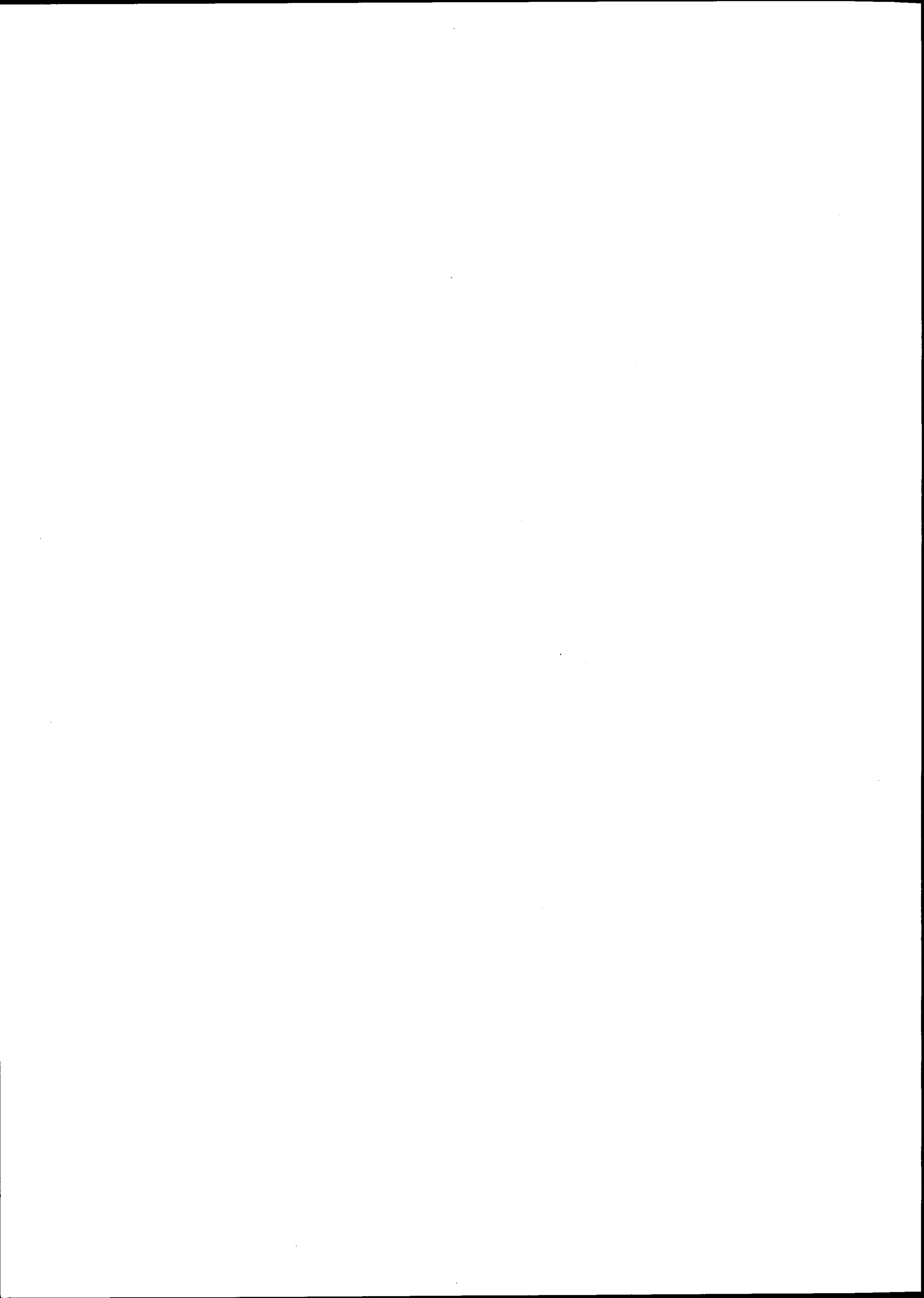
que la fórmula de repartiment incorpori l'índex de capacitat o de necessitat i l'índex d'esforç. Cal dir, finalment, sobre aquest assumpte, que a algunes federacions on les diferències socio-econòmiques són extraordinàries, com la Unió Índia, s'ha establert un barem d'esforç fiscal per àrees, i un calendari a llarg termini per a l'homogeneïtzació.

Per cloure aquest epígraf, voldríem recordar que els diversos fons de compensació reflecteixen, àdhuc a través del índex o paràmetres escollits, diverses filosofies de les relacions entre l'administració central i la intermèdia i entre els diversos governs del mateix nivell la finalitat bàsica dels quals és la nivellació dels recursos financers disponibles lliurement per les hisendes intermèdies: la garantia final d'un nivell mínim de prestació pertoca al govern central (68) i l'existència del fons interterritorial no anul·la la possible necessitat d'una política central de redistribució personal de la renda entre els ciutadans, al marge de criteris espacials.

(66) R. L. Mathews, *Fiscal Equalisation Models*, pàg. 17.

(67) Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Measuring the Fiscal Capacity and Effort of State and Local Areas*, U.S. Government Printing Office, Washington D. C., 1971. pàg. 40.

(68) En aquest sentit sembla molt correcta la previsió continguda a l'article 158.1. de la Constitució.



En el present capítol es fa una descripció dels elements més característics de la coordinació vertical i horitzontal a diverses organitzacions estatals existents, a fi de conèixer com s'articulen i funcionen en la realitat els diversos models exposats al capítol anterior, en constituir els sistemes mixtos reals. La seva anàlisi pot permetre posar en relleu els trets fonamentals del federalisme fiscal modern i de la problemàtica que el volta. Per això no es tracta de fer una descripció exhaustiva dels sistemes tributaris intermedis i de la coordinació fiscal als diversos països escollits, sinó més aviat de remarcar-ne els aspectes més significatius.

3.1. REPÚBLICA FEDERAL ALEMANYA

3.1.1. Evolució recent

En acabar la II Guerra Mundial, Alemanya restà dividida en quatre zones d'ocupació corresponents als principals Aliats (Estats Units, França, Gran Bretanya i Unió Soviètica) i l'enclau quadripartit de Berlín en el territori d'ocupació soviètica. Les potències ocupants imposaren a llurs respectives zones els sistemes més acords amb llurs pròpies fites i ideologies, política que servia l'objectiu comú de dividir i enfeblir Alemanya, dificultant i endarrerint la seva futura unificació, amb les conseqüències polítiques i econòmiques que hom pot fàcilment concebre. Els avatars de l'evolució posterior, ben coneguda i sobre la que no ens estendrem, portaren a la distinció entre l'Alemanya Oriental, a la zona soviètica, i l'Alemanya Occidental, que comprenia la resta, donant pas a la formació de la República Democràtica Alemanya i de la República Federal Alemanya, respectivament. L'autor no ha pogut disposar en temps útil de documentació referent a la R.D.A., i per això l'estudi se centra exclusivament en la R.F.A.

A mitjan 1948, els aliats occidentals promogueren la celebració d'una Assemblea o Consell Constituent que aprovà la Llei Fonamental (Grundgesetz) de 23 de maig de 1949. En aquesta Llei Fonamental del 1949, que ha fet l'ofici de Constitució per a la R.F.A. (1), s'estableix que la República Federal es compon de 10

«Laender» (Països, Estats Federats), als quals se superposa el «Bund» (Federació o Estat Federal) (2). Lògicament, la Llei Fonamental del 1949 establia els drets fonamentals, les institucions, les competències legislatives i executives, el poder judicial i el sistema financer del nou Estat.

Pel que fa a aquest estudi tenen especial rellevància la delimitació de competències i la normativa financera. Malgrat que l'article 30 de la Llei Fonamental estableixi que la competència dels «laender» és general mentre que la de la Federació és d'atribució, la delimitació de competències legislatives que es desprèn de l'article 70 palesa que els poders transferits a l'Estat Federal són molt amplis i que, de fet, la competència dels Estats Federats és bastant residual. Aquesta és, probablement, la conseqüència del compromís forçós entre la voluntat reunificadora alemanya i la divisora dels ocupants, però també recull la tradició alemanya, com hom pot veure en la Constitució del Reich de finals del segle XIX.

En síntesi (3), la Federació pot exercir tres modalitats de competències legislatives:

- a) *Competència exclusiva*: els «laender» no poden legislar en una colla de camps, llevat que una llei federal els autoritzi expressament. És el cas dels afers exteriors, defensa, règim de nacionalitat, moneda, duanes i comerç exterior, mides i pesos. Així mateix, s'han d'incloure en aquest camp algunes matèries que, pel seu propi caire, afecten la totalitat del territori federal, com l'ordenació global del territori o la xarxa federal de vies d'aigua.
- b) *Competència concurrent*: matèries que originalment corresponen als «laender», però en les que la Federació pot legislar amb normes uniformes a fi d'evitar que els estats es perjudiquin entre ells o per a assegurar la unitat jurídica o econòmica o la homogeneïtat de les condicions de vida al territori federal.
- c) *Legislació-Marc*: en aquesta modalitat la Federació es limita a aprovar el marc normatiu del tipus «lleis de bases», essent competència dels «laender» el seu desenvolupament.

La competència dels estats federats, com s'ha dit, és residual malgrat ésser potencialment general; sobretot, tenint en compte l'aprofitament que la Federació ha fet de la seva competència concurrent des de la creació de la R.F.A.

(1) Sembla que s'hagi volgut reservar la denominació de Constitució per a la norma bàsica d'una futura Alemanya reunificada.

(2) Els 10 «laender» són: Baden-Wurtemberg (8'7 milions d'habitants l'any 1970), Baixa Saxònia (7'0), Baviera (10'3), Bremen (0'8), Hamburg (1'8), Hesse (5'3), Renània-Palatinat (3'6), Renània del Nord-Westfàlia (16'9), Sarriand (1'1) i Schleswig-Holstein (2'6). Cal remarcar que Berlín Occidental no constitueix, des d'un punt de vista jurídic estricte, un «land», malgrat que a efectes pràctics sovint s'hi pugui equiparar i que rebí un ajut financer molt important del Bund.

(3) Veure A. Moster «La constitution financière de la République Fédérale d'Allemagne», a «Etudes et documents de droit budgétaire fédéral», Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, Paris, 1974, pàgs. 5-102.

Tanmateix, cal reconèixer la indubtable incidència dels estats a la legislació federal via Consell Federal o Bundesrat, cambra alta que representa els estats federats com a tals, amb la correcció d'una certa proporcionalitat respecte a la població, en la representació de cadascun d'ells (4). El Bundesrat comparteix amb la Dieta dels Diputats o Bundestag el poder legislatiu, i amb la Dieta i el Govern Federal, disposa d'iniciativa legislativa pròpia. Tant és així que tot projecte de llei del govern ha de ser dipositat a la mesa del Bundesrat abans d'anar al Bundestag.

El Bundesrat està compost de membres dels governs estatals, sovint ministres o alts funcionaris dels «laender», i ha de prendre les seves decisions per majoria. A part de la derivada de la iniciativa, la seva incidència normativa a nivell federal s'expressa sobretot a través de les lleis que requereixen la seva aprovació (Zustimmungsgesetze) o d'aquelles sobre les que es pot establir un veto transitori (Einspruchsgesetze). Les primeres es refereixen generalment a les relacions, incloses les fiscals i financeres, entre la Federació i els Estats: és fàcil imaginar la capacitat de maniobra que donen al Bundesrat les facultats descrites per a protegir els interessos dels governs intermedis, malgrat que una majoria qualificada al Bundestag sempre pot aixecar el veto del Consell Federal.

Sota el títol de «El sistema financer», el capítol X de la Llei Fonamental del 1949 (articles 105-115) concentra el tractament de les relacions financeres en el si de la R.F.A., des de la coordinació vertical als comptes liquidats del pressupost. Aquesta regulació bàsica ha rebut sovint el nom de «constitució financer» (Finanzverfassung) (5).

El capítol X estableix els trets fonamentals d'allò que la terminologia alemanya anomena la perequació o compensació financer (Finanzausgleich), és a dir, el sistema de repartiment de recursos i càrregues al si de l'Estat federal. Parteix del principi segons el qual cada nivell de govern ha de disposar dels recursos financers necessaris per a realitzar les tasques respectives; si un nivell recapta uns ingressos superiors a les seves necessitats, els altres no assoliran els mitjans per a llurs tasques. Cal, doncs, repartir la sobirania financer entre els nivells i, essencialment, entre la Federació i els estats, repartiment que es fa, particularment, als primers articles del capítol, del 105 al 109, palesant una clara influència del sistema imperant a la primera unificació alemanya moderna, aspecte subvalorat per l'opinió corrent.

D'acord amb la Llei Fonamental del 1949, a la Federació li correspon la competència legislativa exclusiva sobre els impostos de les duanes i els monopolis fiscals, mentre que té competència compartida o concurrent si utilitza la totalitat o una part del rendiment

(4) Els estats amb una població superior als 6 milions d'habitants tenen 5 escons; els d'una població compresa entre els 2 i els 6 milions, 4; i els de menys de 2 milions, 3.

(5) A. Moster, *La constitució financer de la R.F.A.*, Op. cit.; José Juan Ferreiro Lapatz, *Hacienda Pública y autonomía en la Ley Fundamental de Bonn*, Civitas, n.º 13, Enero-Marzo 1977, pàgs. 5-62; i Ulsenheimer, *Untersuchungen zum Begriff der Finanzverfassung*, G. Fischer Verlag, Stuttgart, 1969.

dels impostos que enumera l'article 105.2., sigui per a cobrir despeses federals, sigui que es donin els requisits previstos a l'article 72.2. (6). Entre aquests impostos —que corresponen originàriament als «laender»— cal assenyalar els impostos sobre la renda, el capital, les successions i donacions, el consum, el tràfic i els drets reals. Quant als rendiments tributaris, l'article 106 estableix el repartiment de les recaptacions dels diversos impostos; val a remarcar que corresponien als «laender» i, si s'escau d'acord amb la legislació de l'Estat federat, als municipis o agrupacions de municipis, els següents impostos: impost sobre la cervesa, impostos sobre el tràfic —llevat de l'impost sobre el transport i de l'impost sobre el volum de vendes—, l'impost sobre la renda de les persones físiques i sobre la renda de les societats, l'impost sobre el patrimoni, l'impost sobre successions, els impostos reals i els d'àmbit local. Tanmateix, la Federació podia exigir una part de la recaptació de l'impost sobre la renda de les persones físiques i de les societats a fi de cobrir les seves despeses i subvencionar les dels estats en matèria d'educació, sanitat i previsió social. Al paràgraf 4 de l'article 106, la Llei Fonamental precisa que per a assegurar la capacitat econòmica dels estats tributàriament febles i equilibrar les càrregues tributàries respectives, la Federació també pot detreure part dels ingressos corresponents als estats, a fi de donar-los una subvenció directa. En ambdós casos, cal que el Consell Federal aprovi la llei federal, aprovació del Bundesrat que també requereixen aquelles lleis emanades de la Federació que afectin impostos, el rendiment dels quals, tot i que sigui parcialment, correspongui als estats o municipis.

Dues altres notes han d'ésser observades en aquests primers articles de la constitució financer alemanya. D'una banda, la garantia constitucional de la plena autonomia i independència recíproca de la Federació i els Estats en llur respectiva gestió pressupostària (article 109); i d'altra, l'organització de l'administració tributària en un règim fortament descentralitzat. Cal explicar, breument però amb un mínim de detall, aquesta organització desenvolupada a l'article 108. La Federació es reserva, en principi, l'administració dels seus impostos propis i d'alguns dels compartits (duanes, monopolis, transport, volum de vendes, extraordinaris sobre el capital i el compartit sobre consums), però en el benentès explicitat que els caps dels serveis fiscals perifèrics han d'ésser nomenats d'acord amb els governs dels estats federats corresponents. És a dir, emprant un

(6) Són els al·ludits a la definició de competència concurrent. Literalment, l'article 72 de la Llei Fonamental del 1949, diu:

«Art. 72. 1. En el camp de la competència legislativa compartida (concurrent), els estats poden legislar mentre la Federació no exerceixi la seva pròpia competència legislativa.
2. En aquest àmbit, la Federació té competència legislativa quan calgui regulació federal per les causes següents:
a) Que una matèria no pugui ésser adequadament regulada pels estats actuant aïlladament.
b) Que la regulació d'una matèria per la llei d'un Estat pugui afectar els interessos d'altres estats o els interessos generals.
c) Que sigui necessari per al manteniment de la unitat jurídica o econòmica, especialment per al manteniment de condicions de vida uniformes més enllà del territori d'un Estat». (Traducció de l'autor)

llenguatge potser més planer, que pel nomenament del delegat de la hisenda federal a un «land» cal, com a mínim, el «vist i plau» del govern d'aquest «land». Pel que fa a l'hipotètic cas que la Federació es decidís a gaudir d'una part de la recaptació de l'impost sobre la renda de les persones físiques i de les societats, la seva administració també li correspondria, i la podria delegar als estats; l'administració dels restants impostos pertoca als «laender». La Llei Fonamental estableix, tanmateix, algunes clàusules que podríem anomenar de «salvaguarda dels interessos federals»: 1) Recíprocament al que està establert per a l'administració perifèrica, cal l'acord del Govern federal per al nomenament dels caps de les administracions tributàries dels «laender»; 2) el Ministre federal d'Hisenda pot controlar el funcionament de l'administració descentralitzada mitjançant uns «inspectors federals»; 3) la jurisdicció financera, l'organització de les administracions tributàries estatals, la formació de llurs funcionaris es regulen per llei federal que ha d'ésser aprovada pel Bundesrat, així com les normes administratives de caire federal que dicti el Govern federal, però que afectin impostos l'administració dels quals pertoca als estats.

Evidentment, la inclusió de totes aquestes qüestions a la Llei Fonamental no suposava la constitucionalització total del sistema tributari vigent el 1949, amb tots els perills de fossilització que això implicaria a causa de les lògiques dificultats establertes per la modificació d'una norma d'aquest nivell, però sí la constitucionalització dels principis d'aquest sistema fiscal i, sobretot, de la coordinació tributària a la R.F.A. Això explica que des d'aleshores hi hagi hagut diversos canvis al sistema fiscal alemany sense que la majoria suposessin modificacions constitucionals. La primera reforma d'importància es realitzà amb les Lleis de Reforma Constitucional n.º 5 i 6 (de 25 de desembre de 1955 i de 25 de desembre de 1956, respectivament), que afectaren fonamentalment el redactat dels articles 106 i 107. Els epígrafs 1 i 2 del nou redactat de l'article 106 reformulen l'enumeració preexistent dels impostos, les recaptacions dels quals s'han d'atribuir, respectivament, a la Federació i als estats, introduint-hi petites modificacions (7).

Tanmateix, l'aportació més innovadora respecte al text del 1949 és continguda als epígrafs 3 i 4 d'aquest article. En efecte, el nou redactat constitucionalitza el repartiment entre la federació i els estats, de la recaptació de l'impost sobre la renda personal i de societats, fixant-ne els percentatges respectius, una primera modificació per a 1958 i el sistema de futures revisions de la distribució d'aquest impost compartit (Steuerverbund) (8). Aquestes revisions es podien fer, en els termes de l'article 106 modificat, sense afectar la Llei Fonamental, mitjançant una llei federal aprovada pel Consell Federal quan l'evolució dels pressupostos de la Fe-

deració o dels estats així ho exigís, tenint en compte que ambdós nivells tenien el mateix dret a assolir la suficiència financera; el termini mínim de revisió fou fixat en dos anys. El nou article 107 (9) determinava que una llei federal, a aprovar pel Bundesrat, establiria el sistema de compensació financera entre els estats atenent a llurs capacitats i necessitats financeres i les de llurs municipis, i doncs, precisant, el redactat de l'antic 106.4.

El limitat abast de la reforma del 1955/56, que no resolgué satisfactoriament l'equilibri recursos-tasques dels diversos nivells de govern i deixà penjats diversos extrems, donà motiu a nombroses crítiques i problemes (10) i portà al convenciment de la necessitat d'una reforma més profunda. Aquesta fou preparada per l'Informe Troeger (11) i concretada en cinc lleis: la Llei sobre l'estabilitat i expansió de l'economia (Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft); la Llei de Reforma Constitucional n.º 15 (Fünftzehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes), de 8 de juny de 1967; les Lleis de reforma constitucional n.º 20 i 21, de 12 de maig de 1969, i la Llei sobre principis pressupostaris (Haushaltsgrundsatzgesetz), de 19 d'agost de 1969.

Les lleis de 1967, marquen una inflexió bàsica vers l'anomenat *federalisme cooperatiu* i desenvolupen considerablement el redactat de l'article 109. Sense suprimir l'autonomia pressupostària establerta pel text primitiu, s'hi afegeix la necessitat que, tant la Federació com els estats, tinguin present en pressupostar les exigències imposades per l'equilibri econòmic general i l'obligació d'una planificació a llarg termini. Igualment, hom autoritza, amb el consentiment del Bundesrat, l'aprovació de lleis federals que limitin el volum, condicions i durada dels crèdits als governs subcentrals o que congelin de forma temporal alguns dipòsits dels «Laender» al Bundesbank (Banc Federal), sempre a fi i efecte de millorar l'eficàcia de la política anticíclica i antiinflacionista. Arran d'aquesta llei, el govern federal ha de fer un plan quinquennal, amb revisió anual. Igualment, han estat creats el Consell de la Conjuntura (Konjunkturrat), que analitza l'evolució cíclica i que intervé preceptivament en matèria de descongelació de fons estatals, de condicions de crèdit o nivell de despesa dels «laender», i el Consell de Planificació Financera (Finanzplanungsrat), missió bàsica del qual és la de coordinar i dotar de coherència la planificació financera dels diferents nivells de govern. Ambdós Consells tenen la mateixa constitució, amb membres de tots els nivells de govern (12) i juguen un paper essencial en la involucració i participació efectiva dels nivells subcentrals a l'elaboració de la política econòmica alemanya.

(9) L'antic establia el termini del 31 de desembre de 1952 per a la fixació definitiva del repartiment dels impostos de legislació concurrent.

(10) J. J. Ferreriro parla de la «desilusión» que provocà. *Veure Hacienda Pública y autonomía...*, Op. cit., pàg. 35.

(11) *Informe sobre la reforma financera a la R.F.A. (Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland)*, Kolhammer, Stuttgart, 1966. Fou realitzat per una Comissió, i usualment se'l coneix com «informe Troeger», que és el nom del seu president.

(12) Dos representants del govern federal, un per cada «land» i quatre pels municipis.

(7) Hom podria citar, a tall d'exemple, la consignació de l'impost especial per a sufragar les despeses d'emergència originades per la situació berlinesa, o l'impost complementari sobre la renda personal i de societats a favor de la Federació, o l'impost sobre automòbils a favor dels estats.

(8) El repartiment inicial fou: 1/3 per la Federació i 2/3 per als estats; a partir del 1er. d'abril del 1958, passaria a ésser el 35 % i el 65 %, respectivament.

Es pot dir que el procés d'institucionalització del federalisme cooperatiu a la R.F.A. culmina amb les reformes de 1969, que acaben de modelar el marc normatiu actualment vigent. Als efectes d'aquest estudi cal remarcar la introducció de dos nous articles, el 91.a. i el 91.b., al capítol VIII, que afecten les tasques compartides per la Federació i els estats; i, al capítol X, les noves redaccions dels articles 105 a 108, 110 i 112 a 115, a més d'un article 104.a. suplementari, tot i que probablement els canvis bàsics són els introduïts a la primera meitat del capítol. D'acord amb Hunter (13), els objectius principals de la reforma financera de 1969 són:

- Reforçament de la capacitat del govern federal per a controlar les despeses totals, però sense destruir l'estructura federativa de govern;
- Millora del mètode de distribució dels rendiments de les recaptacions impositives entre els diferents nivells de govern;
- Clarificació de les responsabilitats respectives del govern federal i dels governs dels «laender»; i
- Proporcionar a les corporacions municipals una font d'ingressos més elàstica...

A tal fi s'estengué considerablement el ja conegut sistema del *Steuerverbund* (imposició compartida), que fou aplicat a l'impost sobre el valor afegit i inclogué en els seus beneficis a la hisenda municipal; igualment es modificaren els termes de participació (coordinació vertical) i, sobretot, el sistema d'equalització o igualació horitzontal. També cal remarcar la creació de l'Institut per a les Tasques Conjunes (Institut der *Gemeinschaftsaufgaben*), institució íntimament lligada a l'operativitat real de la concepció cooperativa del federalisme, car constitueix el canal bàsic de participació dels estats en l'elaboració, conjuntament amb el govern federal, de la política de planificació i finances en un seguit de camps fonamentals (educació superior, recerca, estructura econòmica regional, agricultura, etc.).

3.1.2. El sistema actual

A través de la descripció de l'evolució històrica en els darrers anys, el lector s'ha pogut fer una idea del procés que ha dut a l'actual sistema alemany i dels trets més significatius. Tanmateix, potser no serà debades resumir-ne les característiques principals des del punt de vista del federalisme fiscal i, particularment, la qüestió dels mecanismes de coordinació verticals i horitzontals. Podem considerar que a la República Federal Alemanya s'ha fet l'opció per la homogeneïtat i uniformitat del sistema tributari, sense renunciar a l'autonomia dels estats federals. Autonomia que es manifesta sobretot en la vessant de la despesa i en els poders efectius del Bundesrat, que actua com a veritable «cambra dels estats» per a defensar els interessos col-

Quadre 3.1. Repartiment dels impostos a la R.F.A. (Any 1976)

Impost	% s/ Total Pressu- postat	Repartiment		Compe- tència Adminis- trativa
		F	L	
s/ salaris	31'9	F 43 %	L 43 %	L _d
s/ la renda	10'1	M 14 %		
s/ societats	3'9	F 50 %	L 50 %	L _d
s/ valor afegit	14'8	F 69 %	L 31 %	L _d
s/ importacions	7'8	F L M		F
s/ consum gasolina	6'2	F		F
s/ consum tabac	3'5	F		F
industrial	7'0	M F		L/M

Notació: F=Federació L=Laender M=Municipis d=per delegació
 Fonts: J.S.H. Hunter, *Revenue Sharing in the Federal Republic of Germany*, op. cit.; Alejandro Pedrós Abelló, *La descentralización fiscal, Aplicación al caso español*, treball mecanografiat, Barcelona, maig de 1977, i elaboració pròpia.

lectius dels estats davant la Federació i participar a la gestació de la legislació tributària que els afecti i, en general, de tota la política econòmica alemanya. Potser aquí rau la clau de volta de l'actual sistema alemany. El concepte de les «tasques compartides» del federalisme cooperatiu comporta el compartir els ingressos bàsics a fi de poder atendre-les, i el fet que cada nivell disposi dels mitjans suficients per a les seves tasques pròpies, dins de l'escassetat general de recursos. Això porta a un sistema tributari mixt a base d'impostos assignats exclusivament a un determinat nivell de govern (*Trennsystem*), i d'uns altres que són compartits (*Verbundsystem*). La situació es pot resumir en el quadre 3.1. basat en el pressupost per a 1976. Les vuit figures triades representen el 85'2 % dels ingressos previstos per a l'exercici corresponent. Recordant el que hem explicat en descriure l'evolució de la constitució financera alemanya, hom constata que a tots ells la competència legislativa és reservada a la Federació confirmant el caire residual de la competència legislativa dels estats. Tanmateix, només en els darrers i menys substancials, la Federació actua en virtut de la seva competència exclusiva; als altres ho fa per la seva prioritat a la legislació compartida o concurrent, i al govern federal li cal la ratificació del Consell Federal per a endegar qualsevol modificació legal. Cal remarcar també que els quatre primers —dels que s'indica el percentatge de la recaptació adjudicat a cada nivell— assoleixen per si sols un 60 % dels ingressos totals, essent els impostos bàsics i més flexibles d'un sistema tributari modern. Malgrat això, llur administració ha estat delegada als «laender», com s'expressa a la darrera columna del quadre.

La importància d'aquest repartiment vertical de les recaptacions potser es palesa encara millor al Quadre 3.2.

El quadre s'ha realitzat per a l'any 1971 tenint en compte que es el més recent dels que permet disposar i crear ambdues menes de dades, però els percentat-

(13) J.S.H. Hunter, *Revenue Sharing in the Federal Republic of Germany*, Australian National University, Canberra, 1973, pàg. 26.

Quadre 3.2. Ingressos Tributaris per Nivells de Govern i Tipus d'Impost (En % per a l'any 1971)

Tipus d'impost Nivell de Govern	A. % per nivells de govern			B. % per tipus d'impost		
	Propis	I. Compartits	Total	I. Propis	I. Compartits	Total
Federació	32'1	67'9	100	65'9	50'6	54'7
Laender	17'9	82'1	100	22'1	36'9	33'0
Municipis	26'1	73'9	100	12'0	12'4	12'3
Total	26'7	73'3	100	100	100	100

Font: J.S.H. Hunter, *Revenue Sharing in the Federal Republic of Germany*, op. cit. i elaboració pròpia.

ges coneguts per a anys més propers són sensiblement pareguts. El quadre 3.2. no cobreix la totalitat dels ingressos públics car hi manquen els impostos de la C.E.E., les taxes i figures semblants i les subvencions de què gaudeixen els «laender» i els municipis, però en conjunt es pot considerar el quadre 3.2. com força representatiu de la importància del *Steuerverbundsystem*. En efecte, prop de les 3/4 parts dels impostos recaptats a la R.F.A. poden considerar-se compartits per diferents nivells de govern. Cal remarcar que per als «Laender» aquesta modalitat d'impost arriba a significar el 80-85 % dels seus ingressos tributaris en els anys posteriors a la reforma. És també significatiu del paper atorgat als governs subcentrals en la concepció federal alemanya, i el fet que l'administració central només gaudeixi de la meitat del rendiment global dels impostos compartits, malgrat la participació majoritària d'aquesta modalitat als ingressos impositius.

Per a completar la panoràmica de la coordinació vertical cal afegir que a la R.F.A., no hi han transferències federals incondicionals destinades a combatre els desequilibris fiscals entre els estats. Només són emprades les transferències o subvencions federals de caire específic, condicionades a la realització de determinats projectes relacionats, generalment, amb les tasques definides com de «responsabilitat conjunta», per a lluitar contra la recessió econòmica o bé en programes a llarg termini (reestructuració sectorial, desenvolupament regional, etc.).

Com s'ha vist, el sistema de coordinació vertical a la R.F.A. és ahora senzill i eficient, i contribueix considerablement a l'objectiu de la suficiència financera de tots els nivells sense alterar la uniformitat fonamental del sistema tributari arreu de la Federació. Ara ens queda la descripció dels mecanismes d'ajustament horitzontal, que tenen unes característiques ben explícites.

L'objectiu bàsic de la coordinació horitzontal alemanya, i, doncs, del seu sistema d'ajustaments horitzontals, és el de transferir recursos dels estats rics als pobres, emprant com a criteri bàsic el de les respectives capacitats tributàries. Podem considerar que el mecanisme d'igualació fiscal horitzontal alemany es compon de tres elements, inspirats essencialment en els actuals articles 107 i 109 de la Llei Fonamental.

1) Redistribució de la participació estatal a l'I.V.A.,

sobre una base poblacional;

- 2) Ajut dels estats fiscalment rics als pobres;
- 3) Ajut suplementari als estats de feble capacitat tributària o que tinguin necessitats especials de finançament.

El sistema de repartiment dels impostos sobre salaris, renda personal i societats millora palesament les disponibilitats financeres dels estats, però el criteri d'assignació d'acord amb el territori de recaptació pot afavorir precisament als estats fiscalment més rics, malgrat els petits correctius introduïts (14). Per tant, la igualació horitzontal es dona substancialment a través del repartiment de l'I.V.A. establert per les reformes de 1969. En efecte, el 30 % de participació estatal a l'I.V.A. no es reparteix seguint el criteri de la derivació territorial de la recaptació, sinó de la manera següent: una quarta part es destina directament als estats més pobres, mentre que el 75 % restant es distribueix tenint en compte exclusivament la població de cada «land». Al capítol anterior ja s'ha exposat el caire redistributiu de les transferències uniformes per càpita; l'experiència alemanya demostra, a més, que aquest tipus de transferència és psicològicament i políticament més fàcil d'assumir per part dels estats rics. L'efecte redistributiu és reforçat per l'assignació directa del primer quart de la participació estatal a l'I.V.A. en aquells «laender» que no assoleixin el 92 % de la mitjana general d'ingressos estatals.

A tot això s'afegeix un mecanisme suplementari de redistribució interestatal, basat en les diferències de capacitat financera i que té els seus orígens a la reforma del 1955. El càlcul es realitza del mode següent (15):

- 1) En primer lloc, es determina la *capacitat fiscal* (CF) de cada estat (i, j), que és la suma dels rendiments dels impostos estatals propis, de les respectives participacions als impostos compartits d'acord amb els rendiments locals, i la meitat dels impostos sobre la propietat, comerç i indústria

(14) Per exemple, a efectes de repartiment no compta la radicació de la seu de les societats, sinó la de llurs establiments. El Consell Federal s'ha oposat sempre a l'abandó del criteri de la localització per al repartiment d'aquests impostos.

(15) J.S.H. Hunter, *Revenue Sharing in the F.R.G.*, Op. cit., pàg. 76 i ss.

dels ajuntaments, també d'acord amb els rendiments locals.

- 2) En atenció a algunes càrregues extraordinàries o obligades que determinen despeses especials a alguns estats, s'autoritza llur *deducció* (D), amb el que s'obté la *capacitat fiscal ajustada* de cada estat (CFA)

$$CFA_i = CF_i - D_i \quad (\text{Equació 3.1.})$$

- 3) Aquesta capacitat fiscal ajustada de cada estat es compara, en termes per càpita, amb la capacitat fiscal mitjana del conjunt dels estats. L'anomenat *índex d'igualació* (I) (16) s'obté multiplicant la capacitat fiscal mitjana per càpita per la població de cada estat

$$I_j = \frac{\sum CF_i}{\sum P_i} P_j \quad (\text{Equació 3.2.})$$

Tanmateix, d'acord amb la valoració segons la qual els estats més densament poblats tenen majors necessitats financeres, s'introdueix un índex corrector (w) de la densitat de població i d'aquesta manera la fórmula de l'índex queda per a l'estat j:

$$I_j = \frac{\sum CF_i}{\sum P_i} w P_j \quad (\text{Equació 3.2. bis})$$

Si $w=1$, no hi ha bonificació en funció de la densitat, cosa que perjudica els estats més poblats i, en particular, les ciutats-«laender».

- 4) Finalment, només cal restar l'índex d'igualació de cada «land» de la seva pròpia capacitat fiscal ajustada per a obtenir l'*índex d'ajustament financer* (AF) corresponent:

$$AF_i = CFA_i - I_i \quad (\text{Equació 3.3.})$$

Quan AF_i és positiu, l'Estat té una capacitat fiscal superior a la mitjana i li pertoca contribuir, transferint l'excés als estats que tinguin AF_i negatiu, és a dir, amb una capacitat inferior a la mitjana. En aquest procés, la Federació intervé com a intermediari, sense emprar fons propis. En expressió de Hunter (17), «el sistema actua en uns termes més "fraternals" que "paternals"». Tanmateix, després de la reforma de 1969, aquest sistema, que continua vigent, ha perdut importància a causa de la incidència del repartiment de l'I.V.A.

En resum, el sistema alemany constitueix un dels models més atractius, ara per ara, per una eficàcia i una simplicitat que el fan intel·ligible per als contri-

buenos. El sistema garanteix la uniformitat fonamental de la tributació alemanya abastint els governs intermedis, i també els locals, de recursos suficients per fer front l'àmplia gama de competències que els concedeix la Llei Fonamental. Un fons d'anivellació horitzontal, que funciona amb criteris objectius i està clarament separat de la coordinació vertical, completa el sistema, complementat amb alguns ajuts horitzontals a alguns estats per la seva inferior capacitat tributària (18) o per motius específics. Les relacions de «germanon» entre els estats federats, el paper determinant del Consell Federal per a la defensa dels interessos dels estats, com a vehicle de participació en l'elaboració de la política econòmica alemanya, i la delegació de l'administració dels principals impostos, són els darrers trets que cal remarcar de l'actual federalisme cooperatiu alemany.

3.2. AUSTRÀLIA

Austràlia és una Federació (19) gairebé desconeguda a les nostres latituds, malgrat que gaudeix d'una organització federal amb una història prou llarga i rica d'experiències interessants. Entre els trets més significatius cal esmentar:

- Es tracta d'un Estat federal amb un «rodatge» important;
- Entre els estats membres, existeixen diferències substancials de població, de superfície i d'estructura econòmica;
- Ha registrat tensions «regionalistes» que àdhuc donaren lloc, als anys trenta, a tendències secessionistes en alguns dels estats més pobres;
- L'administració local hi té una importància relativa escassa, comparada amb l'habitual als països anglosaxons o germànics.

Des del punt de vista fiscal, cal remarcar tres notes que condicionen fortament el seu federalisme fiscal:

- El sistema tributari australià és pràcticament uniforme a tota la federació des de 1910 (20);
- Tradicionalment, la igualació financera entre els estats s'ha efectuat mitjançant un complex sistema de transferències federals;

(18) El 1969, es fixà com a objectiu que tots els «laender» assolissin el 95 % de l'índex d'igualació.

(19) La literatura australiana designa habitualment l'Estat federal australià amb el terme «Commonwealth». Veure R.L. Mathews (Ed.), *Fiscal equalisation in a federal system*, A.N.U., Canberra, 1974; P. Bernd Spahn, *The Australian Tax Sharing Proposals in the Light of West German Experiences*, A.N.U., Canberra, s.d.; W. Prest, *Intergovernmental Fiscal Relations: some implications for Australia of recent development in U.S.A. and Canada*, Australian Economic Papers, December 1976. La Commonwealth (Federació) australiana no s'ha de confondre, doncs, amb la Comunitat Britànica de Nacions, que sovint rep també el nom de «Commonwealth» en altres literatures o en altres contextos.

(20) El finançament de la I^a Guerra Mundial exigí el traspàs dels impostos estatals sobre la renda a la Federació.

(16) S'ha escollit aquesta denominació, que és una traducció molt directa de la terminologia germànica i anglosaxona. Al seu treball en castellà, A. Pedrós prefereix l'expressió «índice de compensación», veure A. Pedrós Abelló, *La descentralización fiscal. Aplicación al caso español*, Barcelona, 1977, versió mecanografiada d'aquest treball en curs d'edició, pàg. 84.

(17) J.S.H. Hunter, *Revenue Sharing in the F.R.G.*, Op. cit., pàg. 78.

- 3) Només recentment s'han començat a introduir fórmules de compartiment d'impostos d'una certa rellevància (21).

A l'inrevés de la R.F.A., el federalisme cooperatiu australià ha funcionat fins ara emprant bàsicament actuacions discrecionals per a anivellar les diferències entre els estats, i àdhuc les comissions del Parlament Federal per a l'estudi de la concessió d'ajuts financers a determinats estats precediren la creació, l'any 1931, de la Commonwealth Grants Commission, àmpliament inspirada per L.F. Giblin (22).

Nascuda per a compensar els desequilibris interestatals agreujats pel desigual desenvolupament dels anys vint, la Grants Commission s'erigeix en una peça clau del federalisme fiscal australià des de la seva creació i, encara més, des de mitjans de la dècada dels cinquanta. La Grants Commission és una petita comissió permanent que avalua àmpliament les transferències federals als estats, substituint en això anteriors comissions «ad hoc» i el Tresor.

La importància de la «Grants Commission» es palesa si hom considera que, fins fa un parell d'anys, una tercera part dels ingressos dels estats membres de la federació australiana estaven constituïts per transferències federals (23), però, com ja s'ha indicat, aquestes arriben als estats mitjançant un sistema complex, confús i discrecional que fa possible que un estat rebi més d'un ajut per un mateix concepte i que contrasta poderosament amb la claredat del sistema d'igualació alemany. Bàsicament, el sistema de transferències australià consta de tres modalitats diferents:

- 1.ª Transferències d'assistència financera («Financial Assistance Grants»), transferències de caire general i incondicional, que reben tots els estats i que contenen alguns elements igualatoris;
- 2.ª Transferències especials («Special Grants») recomanades per la «Grants Commission», la finalitat exclusiva de la qual és la igualació financera dels estats;
- 3.ª Subvencions per a finalitats específiques («Specific Purpose Grants»), transferències condicionals per a la realització de determinats projectes o programes, que també inclouen elements d'igualació.

Les primeres, les d'atribució més senzilla, tenen el seu origen en la compensació financera que la Federació establí en favor dels estats en absorbir, en el primer

quart d'aquest segle, llurs principals impostos en el curs del procés d'uniformització del sistema tributari australià. Constitueixen el gruix de les transferències rebudes pel conjunt dels estats i pretenen saldar el dèficit pressupostari originat pel desequilibri entre les funcions atorgades als estats i llur recursos. Aquest dèficit s'avalua periòdicament amb fórmules que impliquen un cert automatisme en el repartiment de les transferències.

Conceptualment i, quantitativament per als estats afectats, són molt més interessants les transferències especials, on s'expressa plenament la peculiaritat del funcionament de la «Grants Commission». En primer lloc, cal remarcar que la «Grants Commission» no pot actuar per pròpia iniciativa ni d'una manera automàtica per a formular les seves recomanacions; és el Primer Ministre federal qui, per una sol·licitud expressa dels estats interessats en rebre l'ajut, li demana un dictamen o «recomanació». Conseqüentment, no tots els estats reben aquestes transferències i, en particular, només els més pobres les sol·liciten habitualment (24).

La «Grants Commission», al llarg de la seva existència, ha introduït a més un important element innovador a la concepció de les transferències; es tracta del pas del criteri de la capacitat tributària al de la *necessitat financera*. És a dir, per a determinar el volum de la transferència que ha de rebre l'Estat sol·licitant no és tan significatiu el grau de pobresa relatiu, la manca de capacitat tributària originada per unes bases imposables escasses, com les necessitats globals de finançament d'un nivell de servei públic comparable amb el de l'estandard. Evidentment, això implica que cal tenir en compte, per a avaluar les necessitats financeres d'aquell estat, elements com les diferències en el cost de subministrament dels serveis (25).

A la seva anàlisi de la sol·licitud, la «Grants Commission» també té en compte la pressió o l'esforç fiscal de l'Estat en comparació amb l'estandard, i no d'una manera global, sinó figura per figura, i considerant les especials circumstàncies que poden concórrer en cada cas. Amb un nivell de valoració inferior però rellevant, la «Comission» també considera com a índex de la necessitat financera del sol·licitant, la comparació del seu dèficit pressupostari per càpita respecte a l'estandard, complementant el seu estudi amb apreciacions qualitatives i subjectives («broad judgement»).

Un altre tret característic del sistema australià, definit per la «Grants Commission», és l'elecció d'estats que no sol·liciten cap ajut, normalment els dos més rics (26), per a calcular l'estandard que s'estableix per la mitjana dels respectius valors. Aquesta opció reforça el caràcter igualatori de la transferència, car el nivell de referència resulta elevat: la subvenció pressionarà, doncs, perquè els estats pobres s'apropin als nivells dels estats capdavanters d'una forma més radical que quan l'estandard és un terme mig nacional que inclou als propis subvencionables. En el cas australià, però, es

(21) En la proposta d'aquestes és indubtable la influència de l'experiència de la R.F.A. Veure P. Bernd Spahn, *The Australian Tax Sharing Proposals...*, Op. cit.

(22) Des del 1973, s'ha abreviat el nom de la Comissió, deixant-lo en «Grants Commission». Pel que fa a L.F. Giblin, es tracta de l'economista a qui s'atribueix una de les primeres formulacions del concepte del multiplicador, com recorda A. Pedrós a la pàgina 98 del seu treball ja citat; fou un dels primers membres de la «Grants Commission» i anteriorment havia estat al «Tasmanian Disabilities Committee». Sobre la relació Giblin-Keynes, veure Royal Economic Society, *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Vol. XIII; *The General Theory and After. Part I. Preparation*, Macmillan St. Martin Press, Londres, 1973, pàgs. 414-419.

(23) La resta provenia d'impostos propis.

(24) Els últims anys, tres estats han estat sol·licitants habituals: Austràlia del Sud, Queensland i Tasmània.

(25) Recordar l'equació 2.2. a l'epígraf 2.3.

(26) Des de fa anys, Noves Gal·les del Sud i Victòria.

portà al màxim aquesta tendència en considerar només els dos estats més rics, deixant de banda els estats subestandardats però que no demanen ajut.

Amb la simbologia de Mathews (27), podem sintetitzar la determinació de les transferències especials en la següent fórmula:

$$G_c = \left[B_c - \frac{B_s}{P_s} P_c \right] + \left[R_c - P_c \frac{R_s}{Y_s} \frac{Y_c}{P_c} \right] + \left[P_c \frac{E_s}{P_s} [1 + \gamma] - E_c \right]$$

(Equació 2.4.)

Essent:

- G = Transferència
- B = Dèficit pressupostari
- R = Recaptació (a la pràctica, desglossada en un cert nombre de recaptacions corresponents als diversos tipus de tributs)
- Y = Base imposable
- P = Població
- E = Despesa (a la pràctica, també classificada per funcions)
- γ = Percentatge de cost addicional per a proveir de serveis a l'Estat sol·licitant respecte al cost estandard.

Els subíndex c i s signifiquen, respectivament, sol·licitant («claimant») i estandard.

Com veiem, la transferència G_c a percebre pel sol·licitant resulta de l'addició de tres sumands igualatòris: la compensació pel dèficit relatiu respecte de l'estandard, la compensació per la insuficiència de la base imposable o manca de capacitat recaptatòria i la compensació per la diferència de cost, en principi un suplement, que suposa la prestació dels serveis públics a un nivell homologable amb l'estandard (28). Aquesta fórmula de transferència, que prima l'esforç fiscal tot tinent en compte les especials dificultats de l'Estat, no garanteix «per se» l'equilibri ni la suficiència financera de l'Estat subvencionat; el fet d'assolir-los o no dependrà de si aquest practica o no una política tributària, així com de despesa, homologable amb la de l'estandard.

El mecanisme descrit de determinació de les transferències especials és el fruit d'un procés de simplificació creixent a partir d'unes fórmules inicials complexes i de tot un sistema d'incentius i obligacions (29) preexistent que s'ha anat abandonat amb l'experiència i l'adequació a mínvades disponibilitats de personal.

Recentment, als anys setanta, la «Grants Commission» ha començat l'estudi de la possibilitat de refon-

(27) Russell L. Mathews, *Fiscal Equalisation Models a Fiscal Equalisation in a Federal System*, Op. cit., pàg. 32. En escriure aquest estudi, R.L. Mathews era membre de la «Grants Comission».

(28) El primer sumand s'obté per diferència entre el dèficit estandard per càpita multiplicat per la població de l'Estat sol·licitant, i el dèficit pressupostari d'aquest, mentre que el segon i el tercer es poden reconvertir fàcilment en les ja conegudes fórmules (1.1) i (2.2) de l'epígraf 2.3.

(29) Com, per exemple, la d'augmentar la pressió fiscal a l'any següent.

Quadre 3.3. Subvencions específiques als Estats (Estimació per 1973-74)

Sector	Milions \$	% s/ Total Subvencions Específiques
Assistència per a deutes estatals	90'8	7'5
Educació	616'9	51'1
Sanitat	53'7	4'4
Seguretat social	29'1	2'4
Vivenda i urbanisme	29'7	2'5
Transports - Carreteres	325'9	27'0
- Altres	1'7	0'1
Assistència industrial	46'2	3'8
Altres	13'6	1'1
Total	1.207'6	100'0

Fonts: *Payments to or for the States 1973-74* (Australian Treasurer, 1973); W.R.C. Jay, *Implications of Specific Purpose Grants for Equalisation Policies*, Op. cit., Taula V-1, pàg. 87, i elaboració pròpia.

dre les transferències generals d'assistència financera i les especials en un sol procés de repartiment, que deixaria de banda els resultats pressupostaris com a element per a la determinació de la transferència, limitant-se als sumands derivats de les diferents capacitats tributàries i d'estructura de costos a tots els estats de la federació (30).

El sistema de transferències generals i especials es veu complementat per un important mecanisme de subvenció específica per a projectes determinats que, des de 1958, inclou programes de desenvolupament regional i de lluita contra l'atur, en els quals es mostra veritable pioner el plantejament australià. Les transferències específiques representaren a l'exercici 1948-49, un 21'2 % del total de les transferències rebudes pels estats; el 1971-72, assolien el 26'0 %, però amb la instauració del govern laborista saltaren al 36'1 %, a l'exercici següent (31), substituint parcialment les transferències generals d'acord amb el programa governamental d'un major control de la despesa pública. Un cop d'ull al quadre 3.3. palesa que l'educació i les carreteres s'emporten la part més forta d'aquestes subvencions. A efectes igualatoris cal distingir curosament les subvencions segons les condicions financeres imposades. En efecte, en alguns casos —com les universitats, escoles normals i instituts superiors, des de 1974— la transferència del govern federal cobreix totalment els costos, corrents i de capital, del servei, fent una anivellació total: el finançament es fa amb cabals públics recaptats pel sistema federal, uniforme arreu de la federació, mentre que la despesa es fa en funció

(30) L'estandard passaria a ésser la mitjana dels sis estats federats. Per a una exposició més detallada, veure R.L. Mathews, *Fiscal Equalisation Models*, Op. cit., pàg. 34.

(31) Veure W.R.C. Jay, *Implications of Specific Purposes Grants for Equalisation Policies, a Fiscal Equalisation in a Federal System*, Op. cit., pàg. 85.

dels costos específics. Sovint, però, l'Estat federal només finança una part del programa mitjançant una subvenció proporcional. Aleshores, els estats més rics poden desvirtuar els objectius anivelladors, per tal com llur capacitat tributària els permet gastar més donant un millor servei, o bé exercir una menor pressió fiscal.

La insuficiència i complexitat del sistema de transferències ha plantejat la necessitat de la seva reforma i simplificació, objectius que, potser a causa dels successius canvis de govern, no semblen haver-se assolit. La reforma en marxa, endegada pel govern dels partits Nacional i Liberal, comprèn dues etapes i té com a tret fonamental la substitució del sistema de transferències pel repartiment de les recaptacions d'impostos federals, com a instrument de descentralització.

La primera etapa de la reforma s'inicià el 1976-77 i consistí essencialment en l'assignació a tots els estats d'un percentatge de l'impost federal sobre la renda personal, percentatge que prenia com a base la relació existent entre les transferències d'assistència financera el 1975-76 —que desapareixen després— i la recaptació de l'esmentat impost (32). A efectes de política anticíclica, el govern federal pot establir recàrrecs i deduccions que no entren en el còmput de la base per al repartiment. Cal remarcar que, de moment, només la recaptació d'un impost, tot i que important, és compartida per la federació i els estats; tot el poder legislatiu resta en mans federals: la Conferència de Primers Ministres té un paper molt pal·lid comparada amb el Consell Federal de la R.F.A.

A la fase segona, 1977-78, la reforma preveia un inici de restauració de potestat tributària als estats, autoritzant-los a establir recàrrecs en l'impost federal sobre la renda o deduccions sobre la quota d'aquest impost (33). Aquest repartiment d'impostos es complementa per les transferències especials igualatòries, i està prevista la desaparició futura de les específiques. A més, la reforma preveu que els estats rebin un percentatge addicional de la recaptació de l'impost sobre la renda de les persones físiques, que han de fer arribar a les hisendes locals; el repartiment d'aquesta fracció suplementària entre els estats correspon a la «Grants Comission», mentre que els estats són lliures de fixar els seus propis criteris d'assignació entre els diversos governs locals de llur àmbit. Com podem veure, no sembla pas que s'hagi assolit l'objectiu de millorar la transparència i l'objectivitat de la coordinació fiscal australiana; els judicis a aquest propòsit han estat més aviat negatius per part dels autors (34).

(32) Inicialment aquest percentatge es fixà en el 33'6 %.

(33) A canvi, naturalment, d'un pagament federal menor.

(34) P. Bernd Spahn, *The Australian Tax Sharing Proposals...*, Op. cit., pàgs. 30-32; i W. Prest, *Intergovernmental Fiscal Relations*, Op. cit., pàgs. 156-157.

(35) Els elements històrics d'aquest epígraf són trets fonamentalment de A.S. Rubinoff, *New and Emerging Fiscal Arrangements in the Canadian Federation, a Proceedings of the 66th Annual Conference on Taxation. Toronto 1973*, N.T.A.-T.I.A., Columbus, Ohio, 1974, pàgs. 280-296; i, W. Prest, *Intergovernmental Fiscal Relations*, Op. cit.

3.3. CANADÀ

L'actual Constitució del Canadà prové, en els punts essencials, de la «British North America Act», del 1867, llei aprovada pel Parlament britànic que configurava una organització bastant semblant a l'existent als veïns Estats Units, i establia una neta divisió de poders entre la Confederació i els estats, anomenats «Províncies». El Canadà es compon actualment de 10 Províncies. Les diferències interprovíncies de població, extensió, riquesa, estructura econòmica i llengua són importants, i han donat lloc a diversos projectes independentistes en alguna Província, amb els conseqüents conflictes polítics i la corresponent incidència sobre el seu federalisme fiscal.

Les tensions interprovíncies, les tendències secessionistes i la pròpia dinàmica dels serveis públics atribuïts a les Províncies exigiren un procés de descentralització de recursos financers del que pot donar una idea el quadre següent:

Quadre 3.4. Finançament pels nivells subcentrals de la despesa pública amb finalitats civils interiors a Canadà i Estats Units. 1954-1973. (En tant per cent)

Any	Recursos propis		Recursos Propis més Ajut Federal Incondicional	
	Canadà	Estats Units	Canadà	Estats Units
1953-54	53	66	61	66
1962-63	56	60	59	60
1967-68	59	56	63	56
1972-73	60	53	66	55

Font: A.C.I.R. (Reproduït de J. Shannon, *Significant Features of Fiscal Federalism. Canadian and U.S. Trends. N.T.A.-T.I.A.*, Columbus, Ohio, 1974)

En el primer mig segle de la Confederació (35), el sector públic era molt petit i es finançava bàsicament per la renda de duanes i impostos sobre consums específics (tabac, alcohol), que detreia al poder central i la contribució territorial dels municipis, mentre que les províncies obtenien els seus migradíssims mitjans de l'aprofitament dels recursos naturals. Durant la Primera Guerra Mundial, el govern federal introduí la seva imposició sobre la renda —aleshores explotada només per dues províncies— i el 1920 introduí el seu impost general sobre les vendes. El període d'entreguerres es caracteritza pels conflictes entre les competències tributàries de l'Estat federal i les de les províncies, les quals van desenvolupant un sistema impositiu complet. La coordinació, sota la preeminència de la Federació, havia d'arribar el 1941 amb els «Wartime Tax Agreements». Aquests acords, elaborats en temps de guerra, i els seus successors immediats foren fets sota la inspiració de l'informe de la Comissió Rowell-Sirols i han condicionat fortament l'evolució posterior de tota la coordinació fiscal canadenca.

Els esmentats acords dugueren a la institucionalització de l'anomenat sistema d'arrendament d'impostos («Tax Rental System»). La idea bàsica n'és la cessió per les províncies de llurs drets impositius sobre la renda personal i de societats a la Federació a canvi d'un cànon compensatori. Aquests acords tenien una durada quinquennal (36). Conseqüència del sistema d'arrendament és la uniformització paulatina de les definicions federals i provincials de la renda com a base imposable i de la progressivitat de la seva escala. Igualment, s'assolí l'establiment d'unes normes comunes per a l'assignació interprovincial de la renda quan el contribuent l'obté en més d'una província.

Els cànon d'arrendament inicials s'avaluaren en base als rendiments previsibles dels impostos renunciats; és a dir, que responien a una lògica exclusivament compensatòria. L'etapa següent fou establir-los com a proporció del rendiment dels impostos federals corresponents a cada província. Però, progressivament, amb els anys, s'introduïren en aquests pagaments federals alguns elements basats en el criteri de la «necessitat financera» o bé en el de la població, és a dir, que en definitiva incorporaven, d'una manera més o menys subreptícia, una finalitat igualatòria. El darrer acord fou establert per al període 1957-62 i clarificà notablement les noves funcions dels pagaments federals pels impostos arrendats, en distingir dues parts en aquests pagaments: la primera fracció provenia de l'aplicació directa d'un percentatge preestablert, comú per a totes les províncies a la recaptació provincial de l'impost federal sobre la renda; en canvi, la segona tenia una finalitat compensatòria i estava calculada de tal forma que la quantitat per càpita finalment percebuda per cada província fos igual a la quantitat cobrada per les dues províncies més riques i amb major capacitat impositiva, Ontàrio i Colúmbia Britànica.

Aquest darrer acord obria la porta a la substitució del sistema d'arrendament pel sistema denominat de recaptació («Tax Collection System»), car la primera fracció, la derivada de la recaptació provincial de l'impost federal, es podia concebre com una participació en aquest, però també com un crèdit fiscal amb un límit percentual prefixat, és a dir, com una deducció de la imposició provincial sobre la renda en la quota de l'impost federal i, fins i tot, com un espai tributari potencial per a la pròpia recaptació del seu impost per part de les províncies (37). Si la imposició provincial no supera el muntant deduïble, limitat en termes de percentatge sobre l'impost federal, la deducció és total, i en l'altre cas, parcial. Aquestes interpretacions més amples informen els actuals acords de recaptació. Com de costum, Québec s'ha mantingut al marge dels acords i prefereix recaptar els seus propis impostos sobre la renda personal i de societats, mentre que Ontà-

rio manté aquesta pràctica només pel que fa a aquest darrer.

En el primer acord de recaptació, el de 1962, nou de les deu províncies acceptaren, doncs, d'establir per a llur impost sobre la renda personal la mateixa definició i estructura que l'impost federal, assolint una mena d'impost provincial estandard, mentre que el tipus impositiu era lliure; l'administració tributària federal s'encarregava de la recaptació sense cap retenció. Es pot dir que la renúncia a gairebé la majoria de les facultats de llur potestat tributària per part de les províncies es compensava pels avantatges de la comoditat administrativa i la uniformitat. En definitiva, el nou sistema plantejava l'impost sobre la renda personal, i, per a vuit províncies, sobre la renda de societats, com una imposició compartida. La participació provincial s'expressava com un percentatge de la suma de l'impost federal més l'impost provincial estandard o impost bàsic sobre la renda (38). És ben clar que el sistema de recaptació presenta nombroses aspectes que recorden el d'arrendament, però cal recordar que les províncies poden fixar llurs tipus, tant per sota com per sobre de l'estandard, confiant sempre llur recaptació a l'administració federal. Així, doncs, s'arriba a l'actual sistema en el que s'ha abandonat el concepte d'impost bàsic, i l'impost provincial s'expressa com a percentatge de l'impost federal, és a dir, un recàrrec variable per a cada província (39). La tendència d'aquest ingrés és fortament creixent i en la primera dècada d'aplicació dels acords de recaptació ha triplicat la seva importància inicial per a les hisendes provincials. La indexació, el 1974, de l'impost sobre la renda ha generat, doncs, fortes crítiques per part de les províncies, per tal com l'objectiu de moderar els efectes de la inflació es tradueix per a elles en la minva d'un ingrés important i en la necessitat de buscar suport en figures menys flexibles i progressives.

Val a dir que, durant la vigència dels acords d'arrendament, les províncies havien desenvolupat i consolidat llur imposició indirecta i que, el 1961, només dues províncies no tenien llur propi impost sobre les vendes. Els acords de recaptació no han deturat aquest procés, i totes les províncies tenien al 1972 una imposició pròpia sobre les vendes o les successions, llevat d'Alberta. La imposició provincial sobre les vendes —que, com s'ha dit, començà a aparèixer als anys trenta— representa ara entre el 20 i el 40 % dels ingressos tributaris, segons la província. Són impostos classificables com a monofàsics sobre les vendes al detall, i abasten la quasi totalitat de les vendes a aquest nivell, tot i que cada província té el seu propi règim d'excepcions adreçat

(36) El primer acord expirà el 1946; només Québec renuncià a la seva renovació, mentre que les restants 9 Províncies els acceptaren per a tres terminis quinquennals successius, introduint-hi alguna revisió.

(37) Per tant, aquestes podien establir un impost provincial que no cobrés la totalitat d'aquest espai; amb la qual cosa el tipus efectiu era inferior l'estandard o, altrament dit, la Província concedia una deducció sobre la quota global als seus contribuents.

(38) El 1972, l'impost provincial estandard representava un 28 % del bàsic sobre la renda personal i, aproximadament, un 21 % del bàsic de societats. Veure W. Prest, *Intergovernmental Fiscal Relations...*, Op. cit., pàg. 145.

(39) Hom estima que, per a l'exercici 1972-73, el 28 % sobre l'impost bàsic de renda personal equivalia a un 30'5 % sobre el federal. Els percentatges de recàrrec abastaven, el 1973, un espectre que anava del 30'5 % (Ontario i Colúmbia Britànica) al 42'5 % (Manitoba). Veure W. Prest, *Intergovernmental Fiscal Relations...*, Op. cit., pàg. 145.

particularment als béns de primera necessitat (40). Els tipus inicials, molt moderats, han anat incrementant-se i l'any 1972 oscil·laven entre 5-8 %. A causa de les limitacions constitucionals que impedeixen la imposició provincial de caire indirecte, aquests impostos sobre les vendes són formalment impostos sobre els consumidors, alhora que els venedors actuen com a agents recaptatoris de l'administració provincial, a canvi d'una petita comissió (1-3 %) que retenen directament (41). Aquesta diversitat tributària complica considerablement el comerç interprovincial i ha calgut adoptar solucions semblants a les emprades al comerç internacional.

La doctrina ha establert, ja fa temps, l'equivalència a llarg termini de l'aplicació del principi de la imposició en origen i en destí; tanmateix, a curt termini i a efectes recaptatoris, hi ha certes diferències rellevants: la imposició en origen té notòris avantatges administratius, mentre que el principi de la imposició en destí els té en el camp de l'equitat i l'eficiència econòmica. El resultat a la pràctica canadenca és un complex sistema d'acords interprovincials per a evitar la doble imposició sobre les vendes on preval el principi del destí, llevat d'algunes excepcions on s'accepta el criteri de l'origen per la seva comoditat (42).

La imposició patrimonial i sobre successions, pertoca a les províncies. Fins al 1972, existia un impost estandard, semblant al de la renda en els primers acords de recaptació, administrat per la Federació, tot i que algunes províncies recaptaven al marge uns impostos addicionals (43). En síntesi, la situació era la següent:

1. A Ontàrio i Quèbec, l'administració federal recaptava l'impost al 50 % del tipus estandard i lliurava la meitat del rendiment a les províncies que mantenien a part llurs propis impostos;
2. A la Colúmbia Britànica, que també emprava un impost propi independent, l'administració federal cobrava l'impost estandard i retornava un 25 % a la província (44);

(40) Totes les províncies eximeixen els productes alimentaris i farmacèutics de prescripció mèdica, i la majoria també considera exempts la roba d'infants i els subministraments escolars. Les diferències es donen particularment en algunes especialitats farmacèutiques, amquinària, roba, serveis de tintoreria i restaurants. Veure J.A. Johnson, *The Treatment of Interprovincial Transactions under the Sales Tax, a Proceedings of the 66th...*, Op. cit., pàg. 434-446.

(41) A començament dels anys setanta, Ontàrio decidí suprimir aquesta comissió. Una altra conseqüència de la limitació constitucional és que aquests impostos porten noms molts diversos que pretenen dissimular llur caire indirecte. Així, a la província de la Illa del Príncep Edward es denomina impost sobre els ingressos o rendiments («revenue tax»); al Saskatchewan, impost d'ensenyament i sanitat («education and health tax»); a la Colúmbia Britànica, impost per serveis socials («social services tax»).

(42) L'abast d'aquest estudi no permet que ens estenguem més en el desenvolupament d'aquest tema, però cal esmentar que la importància de les vendes per correspondència a l'estructura comercial canadenca ha donat lloc a una regulació específica basada en el principi de la recaptació a la província de residència del client.

(43) J. Bossons, *The Effect of Income Tax Reform on State Taxes in Canada*, i T.M. Russell, *Intergovernmental Fiscal Relations in Canada: A provincial viewpoint*, ambdós a *Proceedings of the 66th...*, Op. cit., pàgs. 148-159 i 271-279, respectivament.

(44) En definitiva, en els casos 1 i 2, l'administració federal recaptava, per compte de la provincial, una quarta part de l'estandard.

3. A les restants províncies, la Federació cobrava la totalitat, però en remetia un 75 % a les administracions provincials, dues de les quals tenien un règim de bonificacions a efectes interiors.

Les pressions d'algunes províncies tingueren com a conseqüència que la Federació cedís aquell any aquests tributs a la potestat provincial. Sis províncies han acordat un sistema uniforme («Succession Duty Act») que és administrat per la Federació; Ontàrio, Quèbec i Colúmbia Britànica han ampliat llur impostos preexistents. Tot i que predomina el criteri de la residència de l'hereu per a l'impost de successions, i el de la localització del patrimoni, per al cabal relict, les diferències de definició i estructura han originat una problemàtica difícil que es tradueix en freqüents litigis interprovincials. En aquest sentit, hom pot parlar d'una neta regressió en matèria de coordinació fiscal respecte a la situació anterior.

El sistema canadenc de transferències igualatòries s'elaborà els anys quaranta, sota la inspiració de les recomanacions de la ja esmentada Comissió Rowell-Sirois, influenciada ella mateixa per l'experiència de la «Grants Commission» australiana. La «Rowell-Sirois Commission» adoptà un criteri força progressista en favor de les províncies amb menys capacitat tributària, que fou mal rebut per les més riques, i defensà la descentralització de competències acompanyada de transferències igualatòries. Malgrat això, la major part de les transferències federals a les províncies han estat des de la fi de la II Guerra Mundial, i encara ho són enguany, a través de subvencions condicionades, particularment en projectes i programes amb finançament conjunt, és a dir, subvencions proporcionals aplicades sobretot a tres grans àrees: sanitat, serveis socials i educació superior. Les transferències incondicionals començaren de tenir certa importància d'ençà de 1957 en el marc dels acords d'arrendament. S'establiren per compensar la deficient capacitat tributària de les províncies més pobres, prenent com a punt de referència els rendiments per càpita dels impostos estandards sobre la renda personal i de societats, sobre el patrimoni i sobre successions a les dues províncies més riques (Ontàrio i Colúmbia Britànica). Els acords de recaptació de 1962 també incidiren en el càlcul de les transferències incondicionals: hom inclogué els rendiments i «royalties» (regalies) sobre els recursos minerals, alhora que l'estandard es rebaixava a la mitjana nacional (45). L'any 1967, data del segon acord de recaptació, la base de càlcul s'amplià a setze fonts d'ingressos provincials i, actualment, n'abasta una vintena, incloent-hi els impostos municipals per a l'ensenyament.

Les característiques bàsiques d'aquestes transferències igualatòries són actualment:

1. L'el·l caràcter estrictament compensatori per la manca de capacitat recaptatòria; no consideren per tant altres diferències per costos o necessitats;

(45) En conseqüència, la província petrolífera d'Alberta deixà de rebre ajut per aquest concepte.

2. Només les reben les províncies fiscalment pobres;
3. Lur repartiment és automàtic i a càrrec de la Federació;
4. El repartiment només té en compte magnituds fiscals, i la capacitat recaptatòria es mesura emprant un sistema tributari representatiu d'àmplia base.

No cal dir que les províncies més riques, situades per sobre de la mitjana nacional, no veuen afectats llurs ingressos, mentre que les més pobres només assoleixen aquesta mitjana. Tanmateix, aquestes transferències, que actualment voregen els 2.000 milions de dòlars, representen l'únic instrument explícitament igualatori de l'actual sistema fiscal canadenc.

Als anys seixanta, una «Royal Commission on Taxation», presidida per Kenneth Carter, elaborà un informe exhaustiu, conegut per «Informe Carter» (46), que, després d'una importantíssima síntesi de la doctrina fiscal moderna i de l'estudi del sistema canadenc, en proposava la seva reforma, abastant, evidentment, les relacions Federació-Províncies (47). Entre les conclusions principals a què l'Informe Carter arribava en matèria d'aquestes relacions cal remarcar:

1. La conveniència d'un sistema fiscal uniforme i fàcilment coordinable;
2. La necessitat que l'administració federal continuï exercint el seu paper directiu per la fixació de les bases imposables dels impostos sobre la renda personal i de societats i, en un grau inferior, al de vendes;
3. La responsabilitat federal pel que fa a la redistribució de les rendes i a la política d'estabilització econòmica exigeix que la Federació controli majoritàriament els impostos sobre la renda i el sistema de transferències; i no permeti l'ampliació del règim de deduccions provincials;
4. Cal que la Federació vetlli perquè el sistema tributari no pugui transformar-se en un mitjà d'explotació de les províncies pobres per les riques, ni reforci l'aïllament entre les províncies;
5. L'equitat del sistema requereix la gradual reducció dels impostos sobre vendes, i la de les contribucions immobiliàries.

Com tantes altres recomanacions de la Comissió Carter, poques de les referents a les relacions fiscals Federació-Províncies han aconseguit cristallitzar en alguna reforma institucional aplicada o en curs d'introducció. Ben al contrari, el quasi monopoli de poder fiscal detentat per la Federació fa uns quaranta anys s'esmicola progressivament, mentre que les Províncies reforcen les seves atribucions. Els acords de recaptació constitueixen el principal element de coordinació fiscal, complementats per les transferències igualatòries incondicionals, essent així que la resta del sistema roman,

en un camp d'escassa coordinació, agreujada per la insolidaritat interprovincial i per les tensions polítiques de les províncies, les quals no accepten com a vàlid l'actual marc federal. Les tendències centrífugues, que fa temps han deixat de ésser monopoli del Québec, poden considerar-se com el principal factor d'afebliment de la coordinació fiscal canadenc.

3.4. ESTATS UNITS D'AMÈRICA

L'opció per una organització descentralitzada està, des de sempre, profundament arrelada entre la població nordamericana com manifesten la pròpia Declaració d'Independència (4 de juliol de 1776) i els Articles de la Confederació de 1781, els quals confereixen als Estats Units, com a entitat unitària, poques atribucions més enllà de la defensa i de la política exterior. L'Esmena X.^a a la Constitució Federal de 1789, que entrà en vigor en una data tant llunyana com el 15 de desembre de 1791, i no ha estat derogada, ratificà que «els poders que no han estat delegats als Estats Units per la Constitució, ni refusats per aquesta als Estats, es reserven, respectivament, als Estats o al poble». En entrar en la consideració del federalisme fiscal americà cal tenir present, doncs, aquesta explícita reconeixença constitucional de sobirania dels governs subcentrals, que marca decisivament el marc de relacions.

Un altre tret important del federalisme fiscal nordamericà és la multiplicitat i varietat dels poders subcentrals. Hom estima de l'ordre dels 80.000 els governs subcentrals actualment existents: a més dels cinquanta estats federats i del Districte Federal de Columbia cal comptar els milers de Comtats (Counties), Municipis (Townships), Ciutats (Cities) i Districtes (Districts) (48). Tenint en compte la potestat tributària més o menys ampla de tots ells, és fàcil imaginar la complicació de la coordinació fiscal a la Unió americana.

Centrant-se en les relacions Federació-Estats, la sobirania fiscal originària dels estats n'és la característica principal. Per descomptat que els estats aproven i controlen llurs pressupostos de forma absolutament sobirana i sense intervenció federal, i que les freqüents li-

(48) Els Districtes són una mena d'associacions de ciutadans amb una demarcació territorial pròpia i sobirania tributària bastant ampla, la finalitat de la qual és el finançament d'un servei públic específic (escoles, vialitat, hospitals, cementiris, aconducció d'aigües, clavegueres, etc.); salvant les distàncies institucionals, els podem trobar un cert paral·lelisme amb els sindicats o associacions administratives de contribuents dels països de tradició llatina; així, la legislació espanyola els estableix en certs casos, com el pagament de les contribucions especials. Els límits dels districtes no acostumen a coincidir, fet que cal lligar amb l'existència, el 1967, de 21.782 districtes escolars i 21.264 districtes especials, per a evaluar-ne les conseqüències. A part, existeixen un cert nombre d'organismes interestatals d'abast divers (nacional o regional, d'acord amb la terminologia nordamericana) que també tenen llurs pròpies competències i recursos, entre els quals cal destacar els impostos preassignats (« earmarked taxes »).

En un altre ordre d'idees, cal afegir que l'anomenat «Estat lliure associat» de Puerto Rico té, en certes matèries, un tractament assimilat al dels estats membres de la Unió.

(46) *Report of the Royal Commission on Taxation, Ottawa, 1966-67.*

(47) *Veure especialment el capítol 38 de l'Informe (Conseqüències per a les relacions federals-provincials) i l'estudi especial fet per J.H. Lynn per encàrrec de la Comissió, Federal-Provincial Fiscal Relations, Special Study n.º 23, December 1964.*

mitacions a llur endeutament es troben més en llurs pròpies constitucions, que no pas en els poders federals. Però, la sobirania fiscal es manifesta palesament en la llibertat que tenen d'establir els impostos que creuin adients, i ha estat més aviat l'estat federal el que ha hagut d'anar guanyant la seva pròpia sobirania a fi de poder disposar dels recursos tributaris necessaris al finançament de les seves tasques. Així, només la tardana Esmena XVI a la Constitució, aprovada el 1913, conté l'autorització perquè l'Estat federal pugui tenir el seu propi impost sobre la renda. La conseqüència d'aquest plantejament és una extraordinària diversitat legislativa que dona lloc a una realitat fiscal molt complexa i poc coordinada, font de dificultats per a les administracions i els contribuents, i que és l'origen de nombrosos litigis i casos de doble i triple imposició (49).

Els darrers anys, tanmateix, s'ha dut a terme un cert procés de coordinació i de centralització (50). Pel que fa a la centralització, cal dir que s'ha desenvolupat, sobretot, per l'ample ús federal dels impostos bàsics i de més rendiment, així com per l'accentuació de la dependència estatal respecte a les transferències federals, gairebé sempre condicionades.

En el camp de la coordinació, cal assenyalar una progressiva uniformització de les definicions impositives, sovint seguint les recomanacions d'agències o comissions federals o interestatals (51). Així, en allò que fa referència a la imposició estatal sobre la renda de societats podem dir que:

- 1/ En 10 anys, ha doblat el nombre d'estats (25) que han adoptat sense modificacions rellevants una llei estandarditzada per a aquest impost («Uniform Division of Income for Tax Purposes Act», U.D.I.T.P.A.);
- 2/ Divuit estats interpreten la U.D.I.T.P.A. d'acord amb les propostes de la Comissió Fiscal Multiestatal;
- 3/ La majoria dels estats (36) empen la renda imposable federal en la determinació de la base, mentre que deu anys abans només ho feien una vintena.
- 4/ Quaranta quatre estats empen el sistema federal d'amortitzacions enfront dels 29 de deu anys abans (52).

Quant a l'impost sobre la renda personal, que s'ha desenvolupat considerablement a nivell estatal des de 1960, el procés d'homogeneïtzació també sembla engegat:

(49) Cal no oblidar els altres governs subcentrals amb potestat fiscal. A tall d'exemple, el ciutadà del municipi de Nova York ha de satisfer tres impostos sobre la seva renda personal (el federal, l'estatal i el municipal) sense que existeixi gaire coordinació a nivell d'estructura o de definició, sobretot entre el municipal i els altres dos.

(50) Aquest aspecte és reflectit pel quadre 3.4. de l'epígraf precedent.

(51) Com la Comissió Fiscal Multiestatal («Multistate Tax Commission») o la Comissió Assessora sobre Relacions Intergovernamentals («Advisory Commission on Intergovernmental Relations», A.C.I.R.).

(52) John Shannon, *State Income Taxes - Living with Complexity* («National Tax Journal», Vol. XXX, n.º 3, Sept. 1977, pàg. 339).

Quadre 3.5. Evolució de la concordància dels Impostos Estats sobre la Renda Personal amb la Base de l'Impost Federal sobre la Renda Personal, al període 1965-76

Grau de concordància	Nombre d'estats		
	1965	1976 (a)	1976 (b)
Poc o nul	18	6	9
Moderat (1)	12	18	21
Substancial »)	3	8	8
Virtualment total (3)	0	1	
	33	33	41

Notes:

- (a) Estats que ja empraven l'impost el 1965.
- (b) Total d'estats que empen l'impost el 1976.
- (1) Definició de la renda bruta ajustada («adjusted gross income»), d'acord amb l'«Internal Revenue Code (I.R.C.)».
- (2) Definició de la renda imposable d'acord amb l'I.R.C.
- (3) Definició de la quota tributària com a percentatge de la quota de l'impost federal.

Fonts: A.C.I.R., *Staff Compilation* i J. Shannon, *State Income Taxes...*, op. cit.

De fet, dos altres elements qualifiquen d'una forma potser encara més precisa la simplificació que s'està donant en la fins ara imbricada coordinació vertical entre els impostos estats i els federals sobre la renda. En primer lloc, la creixent adopció per part dels estats del sistema dit «piggybacking» en el curs dels anys setanta. Mitjançant el sistema del «piggyback», l'administració federal, a través del Internal Revenue Service, es fa càrrec gratuïtament de la gestió de l'impost estatal, a condició que l'Estat incorpori a la seva pròpia normativa un seguit de regulacions emprades per la Federació, de forma que s'homogeneïtzi la definició i les principals característiques de l'estructura dels impostos d'ambdós nivells, prenent com a eix l'impost federal.

El resultat final és que l'impost estatal acaba tenint la mateixa base que el federal, llevat d'alguns ajustaments obligats pel respecte a la Constitució i a les lleis federals que són fàcilment resolts per l'administració central, base sobre la qual s'aplica el corresponent tipus estatal que, per regla general, distingeix entre residents i no-residents. Amb una certa laxitud, segons les condicions concretament acordades amb el Tresor federal, es pot dir que el «piggyback» tendeix a convertir l'impost estatal en un recàrrec sobre l'impost federal. Sembla que pel que fa a l'impost sobre la renda personal, hi ha hagut notables guanys en l'eficiència recaptatòria, i en la reducció de costos, tant per al sector públic com per al contribuent; en contrapartida, hi ha un decrement a l'autonomia tributària dels estats, especialment agreujat per la utilització de l'impost federal amb finalitats anticíclics, i també també una disminució de la seva equitat en desaparèixer algunes de les antigues deduccions (53). De moment, l'adminis-

(53) «National Association of Tax Administrators», *Federal Collection of State Individual Income Taxes under PL 92-5R: Report of the Special Committee of the N.A.T.A.*, N.A.T.A., Chicago, 1972.

tració federal nordamericana no ha gosat —com ha fet la canadencs— garantir als estats els ingressos obtinguts per aquest concepte durant un cert període.

D'altra banda, la federació promou indirectament la coordinació en autoritzar la deducció d'alguns impostos estatals i locals de l'impost federal sobre la renda, segons la modalitat dita del crèdit impositiu o deducció sobre la quota (54).

El camp de la imposició indirecta és també d'una gran complexitat. Tocant només la figura de l'impost sobre el volum de vendes, cal dir que s'està generalitzant la utilització dels impostos estatals del tipus de l'impost sobre el valor afegit, en la seva modalitat de crèdit de l'impost. La seva introducció a nivell federal donaria lloc a una situació de doble imposició potencial. La majoria dels analistes estimen que la gestió d'aquest impost és força correcta quant a la seva aplicació al comerç intraestatal, amb taxes de defraudació inferiors al 5 % de la base, però en canvi el comerç interestatal ofereix nombroses ocasions d'evasió fiscal i de frau, amb una taxa de frau estimada de l'ordre del 50 %. La coordinació horitzontal d'aquest gravamen, l'eliminació del frau en el comerç interestatal i, especialment, la subjecció a l'impost de les empreses dedicades exclusivament a aquest tipus de comerç, constitueixen actualment les principals fites a assolir per la imposició indirecta dels estats (55).

L'actual panorama nordamericà s'emmarca en el programa polític propugnat per l'Administració Nixon sota el nom del *Nou Federalisme (New Federalism)*. Segons els seus defensors, l'essència del Nou Federalisme rau en el reforçament, per la via dels traspassos i cessions federals, de les competències i recursos dels estats. La normativa bàsica del nou plantejament està continguda en la Llei d'Assistència Fiscal als Estats i Entitats Locals de 1972 («State and Local Fiscal Assistance Act of 1972»), i en l'esmena a la Llei de Seguretat Social («Social Security Act») (56).

La «State and Local Fiscal Assistance Act», de 1972, estableix les bases pel desenvolupament de la recaptació federal dels impostos estatals sobre la renda personal, el «piggybacking» ja descrit, i restriccions importants a la utilització de transferències proporcionals per a determinats programes, com és ara els de serveis socials, que fins aleshores eren quasi ilimitades (57).

(54) Arthur S. Fefferman, *The State and Local Fiscal Assistance Act of 1972*, N.T.J., Vol. XXV, n.º 3, Sept. 1972, pàg. 473. Sobre el concepte de «crèdit impositiu», veure l'epígraf 2.1.3.1.

(55) John F. Due, *State Sales Taxation and Interstate Transactions*, a *Proceedings of the 66 th...*, Op. cit., pàgs. 424-434; i *Evaluation of the Effectiveness of State Sales Tax Administration N.T.J.*, Vol. XXVII, n.º 2, June 1974, pàgs. 197-219. Veure també, Dick Netzer, *State-Local Finance and Intergovernmental Fiscal Relations*, a *The Economics of Public Finance*, Brookings Institution, Washington D.C., 1974, pàg. 361-421, especialment pàg. 396 i ss.; i Donald P. Simet i Arthur D. Lynn, Jr., *Interstate Commerce Must Pay: The Demise of Spector*, N.T.J., Vol. XXXI, n.º 1, March 1978, pàg. 53-58.

(56) Consistent bàsicament en el traspass de competències en aquest camp a l'administració subcentral.

(57) Robert P. Strauss, *General Revenue Sharing: How well is it working?*, a *Proceedings of the 67th Annual Conference on Taxation. Saint Louis. 1974*, N.T.A.-T.I.A., Columbus, Ohio, 1975, pàgs. 172-209.

Tanmateix, la innovació principal introduïda per aquesta llei consisteix en l'establiment d'un sistema d'ingressos compartits («General Revenue Sharing»). La proposta d'aquest sistema ve de lluny i ha estat l'objecte d'una llarga polèmica als Estats Units. Podem dir que les primeres idees en aquesta direcció foren formulades, a començament dels seixanta, per W. Heller, cap dels consellers econòmics del President Kennedy, i per J. Pechman (58). En la seva formulació originària, la proposta de Heller i Pechman consistia en l'atribució automàtica als estats i, a través d'ells, als altres governs subcentrals, d'una transferència equivalent a l'1 % de la base imposable de l'impost federal sobre la renda; participació que hauria d'augmentar anualment en un 0'2 %, fins a assolir el 2 %. Percentatge de la base que equivaldria, en termes aproximats, a un 10 % de la quota. L'elecció de la base imposable, en comptes de la quota, per a fixar la participació estatal fou feta en considerar que la base, tot garantint la desitjadaflexibilitat dels rendiments, gaudia d'una estabilitat i seguretat superiors a les de la quota, en quedar pràcticament al marge de les variacions imposades per la política d'estabilització (59). Els ingressos així determinats eren de lliure disposició per part dels governs estatals i locals per a acarar llurs despeses generals (60). La proposta pretenia oferir recursos suplementaris als estats, que havien vist créixer considerablement llurs despeses i tenien força dificultats per a augmentar llurs ingressos (61), alhora que simplificava el sistema de transferències que en aquells moments eren exclusivament de tipus condicional i que es donaven en un embull d'uns 500 programes especialitzats (62).

Una altra novetat important aportada per la proposta Heller-Pechman en el camp teòric, consistia en emprar les transferències incloses al «General Revenue Sharing» com a instruments de repartiment del dividend fiscal, és a dir, de la compensació de la rêmora fiscal («fiscal drag») generada automàticament per la mateixa flexibilitat del sistema tributari, d'acord amb la coneguda interpretació del superàvit pressupostari de plena ocupació, filosofia pressupostària imperant en el

(58) W.W. Heller, *New Dimensions of Political Economy*, Harvard U.P., Cambridge, Mass., 1966; J.A. Pechman, *Financing State and Local Governments, a Proceedings of a Symposium on Federal Taxation*, American Bankers Association, Nova York, 1965, i *Financing State and Local Government: Revenue Sharing Revisited*, Federal Reserve Bank of Boston, Boston, 1970.

(59) Car aquestes afecten sobretot els tipus impositius i deduccions sobre la quota.

(60) D'ací ve l'adjectiu «general» a la denominació d'aquesta modalitat.

(61) Entre els exercicis fiscals dels anys 1955 i 1970 les despeses subcentrals es quadruplicaren, passant de 33'7 milers de milions de dòlars a 131'3. Els ingressos seguiren un ritme semblant, tot i augmentar el dèficit inicial, però les fonts d'ingressos subcentrals són menys flexibles i progressives que les federals. Veure A. S. Fefferman, *The State and Local Fiscal Assistance Act of 1972*, Op. cit. pàg. 473.

(62) El 1969 funcionaven 477 programes específics, un centenar dels quals es referien a qüestions sanitàries, i una quantitat lleugerament inferior a les educatives. D'aquests programes, només 107 tenien en compte per a llur distribució les diferències de renda per càpita o població dels estats. Veure A.C.I.R., *Measuring the Fiscal Capacity and Effort of the State and Local Areas*, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1971; R.L. Mathews, *Fiscal Equalisation Models*, Op. cit., pàg. 20; i A. Pedrós, *La descentralizaci3n fiscal...*, Op. cit., pàg. 64.

Consell d'Assessors Econòmics («Council of Economic Advisers») del President Kennedy. En altres paraules, es tractaria de «diner nou».

Com s'ha dit, la proposta fou objecte d'un perllongat debat teòric i polític durant tota la dècada dels seixanta (63). Rebé nombroses crítiques, essent seriosament revisada i modificada. L'any 1971, el President Nixon fracassà en el seu primer intent de fer aprovar una llei inspirada en els principis descrits, que conservava encara nombrosos elements de la proposta inicial, com la utilització de la base de l'impost federal sobre la renda personal per a determinar el volum total de l'ajut. Els paràmetres bàsics per a la distribució eren la població i la pressió fiscal de l'Estat:

(Equació 3.5.)

$$G_j = A \left[\frac{P_j \frac{T_j}{Y_j}}{\sum_{i=1}^{51} P_i \frac{T_i}{Y_i}} \right]$$

En aquesta equació:

- G = Transferència a percebre per l'estat
- A = Total d'ingressos a repartir (1 % de la base de l'impost federal sobre la renda personal)
- P = Població estatal
- T = Ingressos tributaris propis de l'Estat i dels seus governs locals
- Y = Renda personal total de l'Estat (64)

Aquesta primera proposta fou rebutjada pel Congrés. Tanmateix, a l'any següent, 1972, s'aprovà la ja esmentada «State and Local Fiscal Assistance Act», que introdueix el «General Revenue Sharing» i que conserva alguns dels elements de la filosofia inicial. Els trets més significatius del «General Revenue Sharing» aprovat al 1972 són:

- 1/ La introducció durant un període de prova de 5 anys;
- 2/ La utilització de fórmules objectives amb varis paràmetres prefixats;
- 3/ La fixació del muntant absolut de l'ajut global a priori, independentment de la base i de la recaptació de qualsevol ingrés federal;
- 4/ L'obligació de revertir 2/3 de l'ajut percebut per l'Estat als seus governs locals, així com la de complir certs requisits en la utilització de l'ajut a fi de conformar-la a grans programes federals.

Anant per parts, la primera modificació consisteix en el fet que no s'accepta sense recels la filosofia del «revenue-sharing» i s'estableix un període de prova de 5 exercicis (1972-1976). Una altra alteració important, per no dir fonamental, és que l'import a distribuir es fi-

xà inicialment per a la totalitat del període, començant amb una assignació de uns 5.500 milions de dòlars al primer any, augmentada primer amb uns 400 milions \$ i amb successius increments anuals fins assolir uns 30.200 milions pel conjunt del programa. Es trenca, doncs, l'element de flexibilitat automàtica contingut en el projecte.

Quadre 3.6. Volum total de les Transferències autoritzades peral«General Revenue Sharing»perlaStateandLocal Fiscal Assistance Act of 1972 (H.R. 14370)

Període	Ajut total a Estats i Ens Locals (en milions de \$)
1.1.1972/30.6.1972	2.652
Any fiscal que comença a 1.7.1972	5.642
» » » » » 1.7.1973	6.055
» » » » » 1.7.1974	6.205
» » » » » 1.7.1975	6.355
1.7.1976/31.12.1976	3.327
Total	30.236

Font: General explanation of the State and Local Fiscal Assistance Act and the Federal-State Collection Act of 1972. Preparada pel Personal del «Joint Committee on Internal Revenue Taxation», Washington DC, 12.2.1973.

La llei també refusà deixar una total llibertat als estats per a la utilització de la transferència i establí algunes condicions com l'obligació d'emprar-la en unes àrees de despesa molt àmpliament definides, i la prohibició de finançar amb ella programes que comportin una política discriminatòria a la mà d'obra o bé despeses que representin la part estatal en una subvenció proporcional. Malgrat llur vaguetat i la possibilitat de salvar-les per la tècnica pressupostària, aquestes limitacions impliquen una interferència en l'assignació estatal de la seva despesa, inicialment no prevista. D'altra banda, la llei precisava en un grau molt superior al proposat les quantitats a traspasar als governs locals (65) i els criteris per a fer-ho.

Finalment, la llei va molt més enllà de la proposta governamental, en establir la fórmula de repartiment de l'assignació global, perquè introdueix més paràmetres que pretenen fer-la més equitativa. El resultat és un procés de repartiment força complicat, per tal com la Cambra dels Representants i el Senat aprovaven fórmules diferents.

En efecte, en el Senat, cambra federal per excel·lència, tenen major incidència els interessos dels estats agraris i conservadors, cosa que dugué a l'aprovació de:

$$G_j = A \left[\frac{P_j \left[\frac{T_j}{Y_j} \right] \left[\frac{Y_{US}}{y_j} \right]}{\sum_{i=1}^{51} P_i \left[\frac{T_j}{Y_i} \right] \left[\frac{Y_{US}}{y_i} \right]} \right] \quad \text{(Equació 3.6.)}$$

(63) Hom podria citar nombrosos articles, però la primera sessió de la 64ª Conferència de la N.T.A., amb 8 ponències sobre la qüestió és prou representativa: *Proceedings of the 64th Annual Conference on Taxation, Kansas City, 1971*, N.T.A., Columbus, Ohio, 1972.

(64) R.L. Mathews, *Fiscal Equalisation Models*, Op. cit., pà. 23.

(65) Incloses les tribus índies.

En aquesta equació utilitzem la mateixa simbologia que l'equació 3.5., essent:

y = Renda per càpita de l'estat (i, j) o d'Estats Units (U\$).

La fórmula senatorial, com observem, s'apropa molt a la proposada per Nixon a l'anterior període legislatiu, per bé que es distingeix d'ella per l'afegit dels termes representatius de la renda per càpita relativa. Es tracta, doncs, d'una fórmula multiplicativa amb tres paràmetres: població, esforç fiscal i renda per càpita, tots ells relativitzats respecte als valors del conjunt de la nació. En canvi, la cambra baixa o Cambra dels Representants, que té una composició proporcional a la població de cada estat, escollí:

$$G_j = A \left[0'2201 \frac{P_j}{P_{US}} + 0'2201 \frac{U_j}{U_{US}} + 0'2201 \frac{P_j \left[\frac{Y_{US}}{Y_j} \right]}{\sum_{i=1}^{51} P_i \left[\frac{Y_{US}}{Y_i} \right]} \right. \\ \left. + 0'1698 \frac{\frac{T_j}{Y_j} T_j}{\sum_{i=1}^{51} \frac{T_i}{Y_i} T_i} + 0'1698 \frac{R_j}{\sum_{i=1}^{51} R_i} \right] \quad (\text{Equació 3.7.})$$

En aquesta equació:

U = Població de l'estat resident a nuclis urbans
 R = Recaptació neta de l'impost estatal sobre la renda personal (66).

Entre les novetats que aporta la fórmula 3.7. cal esmentar la introducció del paràmetre «població urbana» que pretén satisfer les necessitats coents dels grans nuclis urbans i àrees metropolitanes dels estats més poblats i l'èmfasi que, a través dels dos darrers termes de la suma, es posa en l'esforç fiscal dels estats: d'una banda, es prima la pressió fiscal, l'aprofitament de la pròpia base imposable, i, per altra, es dona una bonificació especial als estats que utilitzin l'impost personal sobre la renda, car el propi caràcter additiu de la fórmula penalitza la seva inexistència(67). La fórmula 3.7. és una traducció simplificadora del llenguatge utilitzat per la llei que estableix que cada estat tindrà una participació composta de dos grans sumands: el primer,

(66) Amb un sostre del 6 % de les quotes acreditades en aquell estat per l'impost federal sobre la renda personal, i un mínim de l'1 %. *General explanation of the State and Local Fiscal Assistance Act and the Federal-State Collection of 1972*, preparada pel personal del «Joint Committee on Internal Revenue Taxation», Washington D.C., 12.2.1973, reproduïda com Apèndix A per M.A. Haskell, *Decentralization or Concentration of Power? The Paradox of Revenue Sharing*, Occasional Paper n.º 3, «Centre for Research on Federal Financial Relations», A.N.U., Canberra, 1976. Veure també A.S. Fefferman, *The State and Local Fiscal Assistance Act of 1972*, Op. cit., pàg. 477.

(67) El caire relatiu del darrer sumand incentiva la màxima utilització. Veure Robert D. Reischauer, *General Revenue Sharing - The Program's Incentives*, a W.E. Oates (ed.), *Financing the New Federation*, Johns Hopkins U.P., Baltimore, 1975, pàgs. 40-87.

s'obté pel repartiment de dos terços de l'assignació total destinada al «revenue sharing», d'acord amb els tres primers sumands de la fórmula ponderats iguals, i que es destina als governs locals de l'Estat; el segon, el terç restant destinat al govern estatal, s'atribueix dividint-lo en dues parts iguals: una en funció de l'esforç fiscal subcentral en aquell estat, i l'altra, sobre la base de la meitat del 15 % de la recaptació del seu impost sobre la renda personal, amb les limitacions abans assenyalades; en síntesi, la suma expressada a la fórmula 3.7., unes ratlles més amunt.

La possibilitat de triar una o altra fórmula, que resta oberta pel desacord entre la Cambra i el Senat, té com a conseqüència immediata que la suma de les diferents assignacions estatals, d'acord amb la fórmula que els plagui, no ha de quadrar necessàriament amb l'assignació total autoritzada. Això exigeix un procés de reajustament per determinar la transferència que finalment rep l'estat. La fórmula és aquesta:

$$G'_j = G_j \left[\frac{A}{\sum_{i=1}^{51} G_i} \right] \quad (\text{Equació 3.8.})$$

o, si hom prefereix, reduir l'assignació inicialment escollida en el percentatge:

$$a = \left[1 - \frac{A}{\sum_{i=1}^{51} G_i} \right] 100 \quad (\text{Equació 3.8. bis})$$

que reflecteix la desviació de la suma de les assignacions estatals respecte al total disponible.

El quadre 3.7. dona una idea del funcionament efectiu del procés i de l'ajustament definitiu.

Com es pot comprovar, el coeficient de reducció és aproximadament 8'3 per al primer exercici. Una anàlisi, d'aquestes dades, si ens poguéssim estendre, mostraria la clara preferència dels estats despoblats i d'estructura agrària per la fórmula del Senat, mentre que els estats industrials i poblats concedeixen llur prioritat a la de la Cambra de Representants.

Després de les modificacions que s'han explicat, la formulació adoptada difícilment es pot considerar com un sistema d'ingressos compartits, com ho era en la configuració inicialment preconitzada; en canvi, constitueix una modalitat molt interessant de fons vertical d'objectius anivelladors.

Malgrat l'interès dels estats més rics i poblats en el seu funcionament a fi de poder afrontar llurs enormes despeses en serveis públics, especialment els socials, és evident que també ha satisfet moltes de les aspiracions dels estats més pobres. A tall d'índex de l'eficàcia del «General Revenue Sharing», es poden comparar les assignacions dels estats més ric i més pobre (Connecticut i Mississipi, respectivament): el primer rebé, el 1972, una assignació per càpita de 24'39 \$, o de 4'15 \$ per cada mil dòlars de renda personal; mentre que el segon rebia 44'12 \$ per habitant o 12'70 \$ per

Quadre 3.7. Repartiment de l'assignació per càpita corresponent al 1.er període de «General Revenue Sharing». Base mitjana U.S.A. = 100

Estat	Fórmula operativa	Fórmula		Relació	
		Senat	Cambrà	Senat/Cambrà	Ajustada
Alabama	S	110	81	135	101
Alaska	S	92	86	107	84
Arizona	S	118	101	118	109
Arkansas	S	120	77	156	109
California	H	92	117	85	108
Colorado	H	101	103	98	95
Connecticut	H	75	93	81	85
Delaware	H	94	122	77	112
District of Columbia	H	72	132	55	121
Florida	S	90	85	106	83
Georgia	S	100	86	116	92
Hawaii	H	126	129	98	118
Idaho	S	125	85	147	114
Illinois	H	86	103	83	95
Indiana	S	92	86	107	84
Iowa	S	112	91	123	102
Kansas	S	98	80	121	89
Kentucky	S	113	85	132	104
Louisiana	S	141	89	158	129
Maine	S	131	76	171	120
Maryland	H	90	114	79	105
Massachusetts	H	97	122	80	111
Michigan	H	95	106	90	97
Minnesota	H	114	117	97	107
Mississippi	S	167	79	211	153
Missouri	H	87	88	99	81
Montana	S	124	93	133	113
Nebraska	S	109	87	126	100
Nevada	H	95	99	96	90
New Hampshire	S	94	72	130	86
New Jersey	H	78	97	80	89
New Mexico	S	136	85	160	124
New York	H	105	135	78	124
North Carolina	S	112	86	131	103
North Dakota	S	150	76	197	138
Ohio	H	76	84	90	77
Oklahoma	S	96	79	122	88
Oregon	H	96	106	90	97
Pennsylvania	H	97	99	99	77
Rhode Island	H	101	107	95	98
South Carolina	S	116	82	142	107
South Dakota	S	151	77	198	139
Tennessee	S	105	78	136	97
Texas	S	93	85	108	85
Utah	S	121	104	116	110
Vermont	S	139	95	146	127
Virginia	H	91	96	95	88
Washington	S	96	87	110	88
West Virginia	S	125	80	155	114
Wisconsin	S	126	118	107	116
Wyoming	S	126	72	176	115

Notes: 1/ S=Senat, H=House, és a dir, la Cambra de Representants. 2/ Ajustada d'acord amb la «State and Local Fiscal Assistance Act, of 1972». Font: Staff del «Joint Committee on Internal Revenue Taxation». Reproduït de R.D. Reixhauer «General Revenue Sharing...», op. cit., pàg. 44-45.

cada miler de dòlars de renda personal. Com es veu al quadre 3.7., alguns estats reben un ajut per càpita inferior al de Connecticut, probablement per efecte dels restants paràmetres, com la població urbanitzada o l'esforç fiscal. Tanmateix, aquestes dades no han de donar lloc a un optimisme exagerat, car també s'ha comprovat que la correlació entre renda per càpita i subvenció per habitant és, estadísticament, feble; que els 10 estats més rics reben un ajut per habitant (33'72 \$) proper al 95 % del que reben els 10 més pobres (35'47 \$); i que els 30 estats intermedis surten perjudicats (68).

L'endegament del «General Revenue Sharing» amb l'aprovació de la «State and Local Fiscal Assistance Act of 1972», no ha tallat la polèmica preexistent, ans ha introduït la possibilitat de contrastació empírica de les anàlisis i crítiques teòriques. Malgrat les modificacions aportades a la proposta inicial, els defensors de l'idea mantenen llur principal argument, és a dir, que era un sistema de descentralització del poder, un mecanisme que, alhora que ajudava a satisfer les necessitats financeres dels governs subcentrals amb un criteri igualador, permetia invertir les tendències centralitzadores que apareixien en la federació nordamericana. Val a dir que l'experiència ha confirmat en part aquests grans trets i que, a més, la idea d'uns ingressos compartits pels diversos nivells està arrelant.

Tanmateix, l'aplicació del programa, com era de preveure, ha trobat importants resistències a tots els nivells, i molts dels problemes suscitats per les transferències incondicionals (69) són directament traslladables al cas americà (70). La crítica més freqüent afirma que la implantació del sistema ha dut, sovint, malgrat els incentius en contra, a una reducció dels impostos estatals (71), judici públicament recollit per un polític tant significat com el senador Muskie (72), el qual a més a més, sostenia que el «General Revenue Sharing» no havia resolt la dramàtica situació de les grans ciutats, i que la retallada dels programes federals específics havia desdibuixat la configuració pretesa de «diner nou». Igualment, s'acusa al «General Revenue Sharing» de permetre la perpetuació d'estructures de govern local, massa petites i ineficients, que sense l'ajut hagues-

(68) John Shannon, *Federal Revenue Sharing - Time for Renewal?*, N.T.J., Vol. XXVII, n.º 4, Dec. 1974, pàg. 495-498; M.A. Haskell, *Decentralization or Concentration of Power?...*, Op. cit.; A.C.I.R., *General Revenue Sharing: An A.C.I.R. Reevaluation*, U.S.G.P.O., Washington D.C.; Henry S. Reuss, *Should We Abandon Revenue Sharing?*, a David A. Caputo (Ed.), *General Revenue Sharing and Federalism*, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 419, May 1975, pàg. 91, i Jesse Burkhead, *Revenue Sharing: New Federalism or New Conservatism, a State and Local Government. The Political Economy of Reform*, Free Press, Nova York, 1976, pàgs. 166-178.

(69) Epígraf 2.1.7.2.1.

(70) Jeffrey L. Pressman, *Political Implications of the New Federalism, a Financing the New Federalism*, Op. cit., pàgs. 13-19.

(71) Leon Rothenberg, *A New Look in States Finances: Tax Reductions and Restructured Tax Systems*, N.T.J., Vol. XXVII, n.º 2, June 1974, pàgs. 175-181.

(72) «Subcommittee on Intergovernmental Relations, Committee on Government Operations, Senate», *How 45 Selected Jurisdictions View Revenue Sharing*, U.S.G.P.O., Washington D.C., June 1974, pàg. VI, citat per R.B. Strauss, *General Revenue Sharing...*, Op. cit., pàg. 173. Cal tenir present que, malgrat això Edmund S. Muskie és un conegut defensor del sistema de «Revenue Sharing».

sin desaparegut. Molts d'aquests plantejaments expressen de forma sofisticada el disgust originat pel «General Revenue Sharing» entre la classe política federal (parlamentaris i empleats de les administracions públiques), i constitueix una prova indirecta que el «Revenue Sharing» havia reeixit en alguns dels seus objectius. Això porta a considerar la crítica més radical, efectuada des de sectors defensors del Drets Civils («Civil Rights»), polítics antidiscriminatoris i antisegregacionistes i partidaris de la participació comunitària o de l'autogestió. Des d'aquest ampli ventall de forces progressistes s'interpreta el «General Revenue Sharing» com una peça més d'un vast projecte batejat per Nixon amb el nom de «Nou Federalisme», però amb el suport efectiu de totes les forces conservadores, i que pretén concentrar el poder federal a la Casa Blanca, buidant de contingut les tasques del Parlament federal (73). En aquesta hipòtesi, es tractaria d'un procés de reestructuració del sistema de dominació de les classes dominants, especialment dels propietaris, tant a nivell nacional com a nivell local. Aquesta crítica heterodoxa es fonamenta en:

- 1/ El «General Revenue Sharing» no s'ha finançat amb «diner nou», contra el que es garantí abans de la seva aprovació, entre altres raons perquè el superàvit esperat en acabar la guerra del Viet-Nam, no ha existit;
- 2/ Els programes socials federals o finançats per subvencions proporcionals han estat les principals víctimes de la reducció de despesa federal directa, però també han estat víctimes aquells programes que tenien per objectiu l'abolició de les discriminacions en raó de la raça, del sexe, o altres;
- 3/ Els governs subcentrals han aplicat molt rars vegades els nous fons obtinguts al desenvolupament de serveis socials addicionals;
- 4/ Els nous fons s'han destinat prioritàriament a despeses que afavoreixen les classe mitjanes i els propietaris immobiliaris, o bé han permès desgravacions impositives a aquests grups socials.

En resum, sota la cobertura d'una pretesa descentralització, el «General Revenue Sharing» seria un mètode per a marginar les agències, departaments i altres institucions federals més sensibles a les pressions populars i progressistes en demanda de més i millors serveis socials i d'exercici ple dels drets cívics, mentre que es potencia el caciquisme estatal o local.

Els indubtables avantatges del «General Revenue Sharing» i la força dels interessos que sustenten el «Nou Federalisme», independentment que hi hagi una Administració republicana o demòcrata, expliquen que, malgrat aquestes crítiques i resistències, el sistema es vagi imposant i que, arribada l'hora de la renovació, el 1976, aquesta s'hagi aprovat. L'Administració Ford tampoc reeixí a fer passar el projecte en els terminis i condicions que pretenia, però, en definitiva, després d'algunes modificacions i d'haver d'emprar el

procediment d'harmonització entre les dues Cambres legislatives, el «General Revenue Sharing» fou perllongat a la tardor del 1976 (74).

Tot i que probablement es renovarà molts cops més, el «General Revenue Sharing» es prorrogà el 1976 només per a un termini de 3 anys i tres quarts, atesos als canvis introduïts al 1974 a la normativa pressupostària. El principi de preassignar una quantitat per a cada subperíode es manté, però amb un element d'indexació respecte a les recaptacions de l'impost federal sobre la renda personal. Fruit de les pressions dels defensors dels drets civils, que arribaren a tenir intèrprets parlamentaris, es modificaren alguns dels punts més criticats; en concret: es reforçaren les prohibicions a la seva utilització en programes que «directament o indirectament» fossin discriminatoris; s'obrí la possibilitat d'utilitzar l'ajut rebut sota aquest concepte per a finançar la part corresponent al sector subcentral en les transferències proporcionals que, habitualment, s'aplicaven a programes socials; i s'establí l'obligarietat de sotmetre l'aplicació dels fons transferits a un període d'informació pública quan la normativa subcentral no ho tingués ja previst. A part d'alguns canvis menors de tècnica pressupostària, la nova regulació manté vigents els punts bàsics de la del 1972, com la determinació de l'ajut total a repartir o la distribució per fórmula. Malgrat les reticències del President Carter, que sembla voler excloure als estats del programa, difícilment hom pot preveure canvis substancials a la propera renovació, el 1979/80.

El desig de simplificar la complexa trama de transferències específiques («categorical grants») també ha dut a complementar el «General Revenue Sharing» amb un «Special Revenue Sharing». La proposta nixoniana, formulada l'any 1971, pretenia reconvertir els centenars de programes específics i molt condicionats, sovint realitzats pràcticament per alguna agència federal, en sis grans àrees (urbanisme, desenvolupament rural, ensenyament, formació professional, transports i ordre públic) d'atribució de subvencions als estats i ens locals, per a llur utilització pràcticament discrecional dins l'àrea corresponent. A més, el volum de l'ajut es determinaria mitjançant un sistema de fórmula. Aquestes subvencions especials, que havien de donar suport a les generals i tallar les crítiques de caire social, no es desenvoluparen al ritme esperat. Fins a l'any 1974 no s'aprovà el primer d'aquests programes referent a la formació professional, programa que no arribà a cobrir les quantitats anteriorment destinades a programes concrets i que sembla haver perjudicat especialment a les ciutats de més de 100.000 habitants (75). L'evolució posterior del «Special Revenue Sha-

(73) M.A. Haskell, *Decentralization or Concentration of Power?*, Op. cit., pàgs. 1-9.

(74) *Esmenes de 1976 a l'assistència fiscal als estats i ens locals (State and Local Fiscal Assistance Amendments of 1976)*. Sobre la renovació i anàlisi del primer període, veure Richard P. Nathan i Charles F. Adams, *Revenue Sharing: The Second Round*, Brookings Institution, Washington D.C., 1977, que, a més, inclou una transcripció íntegra del Títol I del text renovat. Sobre els problemes de l'aplicació de la llei del 1972, i problemàtica prèvia a la pròrroga, veure Richard P. Nathan, Allen D. Marvel i Susanah E. Calkins, *Monitoring Revenue Sharing*, Brookings Institution, Washington D.C., 1975.

(75) J.L. Pressman, *Political Implications of the New Federalism*, Op. cit., pàgs. 24-25.

ring» no ha justificat les esperances teòriques que s'hi havien dipositat, i la seva utilitat, pel que fa als governs dels estats, ha restat escassa fins a aquest moment (76).

Malgrat la importància teòrica del «Revenue-Sharing», especialment de la seva modalitat «General», hom podria tenir una falsa imatge de la situació real de les finances estatals nordamericanes si hom oblidés que encara avui la major part de les transferències federals adopten la forma de subvencions específiques. En efecte, segons les dades del llibre citat del matrimoni Musgrave, les subvencions específiques representaren el 1975 més del 80 % del total de transferències federals percebudes pels estats; i podem preveure una certa resistència de l'administració federal a reduir-les en funció del poder i del control indirecte que això li suposa sobre els governs subcentrals. Així doncs, si el «revenue-sharing» resulta altament atractiu a efectes d'una política descentralitzadora, cal tenir present que en aquest model de federació que són els Estats Units les transferències condicionades s'enduen a la pràctica la queixalada més grossa.

3.5. FRANÇA

Al contrari dels països examinats fins ara, França es posada sovint com a exemple d'Estat centralitzat. Evidentment ho és, i, àdhuc, fortament. El procés d'unificació, de construcció de l'Estat modern als darrers temps de l'«Ancien Régime», es veu considerablement reforçat arran de la Revolució feta sota l'ègida de la burgesia i, particularment, amb el predomini de les idees jacobines. Al llarg dels quasi dos segles transcorreguts hom troba poques iniciatives descentralitzadores, mentre que abunden les uniformitzadores i concentradores, sigui quin sigui el règim o govern (77).

Malgrat l'existència dels problemes polítics subjacents, de diferències socio-econòmiques relativament importants, de la heterogeneïtat lingüística, cultural i, per a alguns, nacional (78), que es donen en el marc de l'Estat francès, la descentralització ha rebut un tractament essencialment econòmic. L'any 1919, es va promoure la creació de centres regionals d'informació i de coordinació econòmica sobre la base de la reunió de les Cambres de Comerç. El 1938, aquestes regions es

transformaren en «régions économiques» (79), que rebien la categoria d'establiment públic i havien de desenvolupar una doble tasca: representar els interessos comercials i industrials de la regió davant dels poders públics i coordinar l'activitat de les Cambres de Comerç a fi de fomentar l'economia regional (80). Durant la II Guerra Mundial, el règim de Vichy instaurà els prefectes regionals amb competències sobre diversos departaments, que foren substituïts a l'Alliberament pels Comissaris de la República, assistits per Secretaris Generals pels Afers Econòmics (81). Aquesta organització fou suprimida el 1946. Fins al 1955, llevat de la figura pràcticament irrellevant de l'I.G.A.M.E. (82), no hi ha cap pas vers la descentralització. El decret de 30 de juny de 1955, en efecte, establí vint-i-dues regions com a àmbits d'acció per a la planificació. Entre les causes del retard i del caràcter feble del projecte regionalitzador francès cal no oblidar el Referèndum del 1969, organitzat pel General de Gaulle que, en lligar la descentralització a unes propostes eminentment regressives i antipopulars, perjudicà greument la imatge de la «regió» davant d'una opinió pública ja no gaire predisposada per educació per a entendre la qüestió.

Això explica la prudència i la timidesa de l'actual normativa sobre els poders regionals (83). Mitjançant aquesta normativa, s'instaura la regió com a «establiment públic territorial», amb personalitat jurídica pròpia. És ben significativa l'elecció de l'estatus jurídic escollit per al nou ens, intermedi entre l'anterior configuració de la regió com a demarcació de la planificació, i una corporació local pròpiament dita. Entre les institucions regionals bàsiques cal esmentar el prefecte regional, de funcions eminentment executives i nomenat pel govern central, i el Consell Regional, òrgan deliberant i representatiu, molt semblant a les Assemblees Departamentals. Aquesta organització político-administrativa reflecteix l'ambigüitat de la reforma, que no gosa fer taxativament la decisió entre desconcentració i descentralització.

Per a entendre l'organització financera de la regió és imprescindible conèixer-ne les competències, les quals tenen el seu suport en tres principis bàsics:

- 1/ La regió no exerceix tasques de gestió;
- 2/ la regió respecta les atribucions de les col·lectivitats locals existents;
- 3/ les competències de la regió són susceptibles d'ésser augmentades per iniciativa dels departaments, dels municipis o de llurs agrupacions, o bé de l'Estat (84).

(76) Per als governs locals sembla que hagi estat quelcom més interessant, en particular amb vista al desenvolupament comunitari. Tanmateix, no podem oblidar les crítiques que ha rebut per les seves nombroses deficiències. Veure J.L. Pressman, *Political Implications of the New Federalism*, Op. cit., i M.A. Haskell, *Decentralization on Concentration of Power?*, Op. cit. Sobre la seva importància i la de les subvencions no condicionades, veure R.A. Musgrave i P.R. Musgrave, *Public Finance: In Theory and Practice*, 2.ª edició McGraw-Hill Kogakusha, Tokyo, 1976, cap. 30.

(77) Fou Napoleó Bonaparte, en qualitat de Primer Cònsul, qui creà, l'any VIII, la institució prefectoral que encara perdura.

(78) Alguns grups nacionalistes de Bretanya i Còrsega propugnen i practiquen la lluita armada per l'assoliment de llurs objectius secessionistes o autonomistes i cal reconèixer que fins al desenvolupament d'aquesta lluita el govern de París havia prestat ben poca atenció a la problemàtica corsa.

(79) Decrets de 14 de juny i de 28 de setembre.

(80) Philippe Bern, *Les aspects financiers de la régionalisation en France*, a *Les aspects financiers de la régionalisation en Europe*, «Notes et Etudes Documentaires», n.º 4088/90, del 9.5.74, pàgs. 18-45.

(81) *Ibidem*, pàg. 19.

(82) Inspectors Generals de l'Administració en Missió Extraordinària, creats per llei del 21 de març del 1948, a fi de coordinar l'acció de les autoritats civils i militars en l'àmbit d'una regió militar, en cas que alguna circumstància extraordinària ho requerís.

(83) Llei de 5 de juliol de 1972 de creació i organització de la regió, i decrets d'aplicació del 5 de setembre del 1973.

(84) Pierre Abrial, *La réforme régionale*, «Notes et Etudes Documentaires», del 19.2.74; cita de la versió castellana publicada a *Documentación Económica*, Documento n.º 430, Diciembre 1976, pàg. 23.

Les competències regionals, fixades per l'article 4 de la llei del 1972, li donen algunes minvades atribucions en el camp del desenvolupament social, econòmic i cultural del seu àmbit, i, en particular:

- 1/ Efectuar i finançar estudis que afectin el desenvolupament regional;
- 2/ Formular propostes sobre coordinació i racionalització de les inversions públiques, especialment pel que fa a les corporacions locals;
- 3/ Participar en el finançament dels equipaments col·lectius d'interès regional, participació que, tanmateix, està limitada en una proporció fixada per la llei;
- 4/ Un poder de realització quan intervé per compte d'altres col·lectivitats públiques (85).

Acostumats al context centralista, els comentaristes francesos remarquen el camp d'atribucions atorgades a les regions i el possible traspàs futur de competències — no precisades — a aquests establiments públics territorials, com a elements de reforma progressiva i evolutiva, així com la participació regional al Pla i la presentació regionalitzada del Pressupost (86). Tanmateix, és innegable el caràcter limitadíssim de les activitats a exercir per la regió, activitats que, a més, en molts casos hauran de realitzar-se preceptivament «utilitzant els serveis centrals».

Conseqüentment, no pot sorprendre la migradesa dels recursos assignats a la regió. Passant per sobre d'un seguit d'ingressos habituals i minsos (patrimonials, donatius, taxes per serveis, etc.), els recursos de les regions estan constituïts per:

- 1/ Les subvencions estatals;
- 2/ L'impost sobre el permís de conduir. És una figura cedida per l'Estat i que es recapta uniformement a tot el territori. Malgrat l'estabilitat del seu rendiment i la proporció relativament elevada de permisos a tot el país, és un ingrés que tendeix a afavorir les regions més poblades i riques.
- 3/ Els recàrrecs que el Consell Regional pot establir sobre alguns impostos estatals, sistema de gran tradició a l'administració local francesa, molt antic i criticat, però d'un cert rendiment. En particular, es poden establir sobre:
 - a) L'impost sobre les «targes grises» (documentació) dels vehicles automòbils lliurats a l'àmbit de la regió;
 - b) La taxa sobre publicitat territorial;
 - c) La taxa per registre de mutacions immobiliàries o de drets immobiliaris.
- 4/ Els recàrrecs que el Consell Regional pot establir sobre alguns impostos locals, especialment la contribució territorial.

Per a evitar entusiasmes excessius en el si dels Consells Regionals, respecte a llurs potestats tributàries, la

(85) *Ibidem*, pàgs. 24-25.

(86) P. Abrial, *La réforme régionale*, Op. cit., i Ph. Bern, *Les aspects financiers...*, Op. cit., pàgs. 22 i ss.

mateixa llei del 1972 afegia unes clàusules precautòries que limitaven encara més aquests poders. En primer lloc, hom habilita el Consell Regional per a fixar només un sol tipus impositiu per recàrrec, impeding, doncs, tot intent d'adaptació a les peculiaritats de l'estructura econòmica regional. Igualment, s'estableix un màxim a la proporció que alguns d'aquests recàrrecs poden representar sobre el conjunt d'ingressos regionals, ja de per si escassos (87). Per últim, però no pas menys important, s'estableix un topall de 25 F per habitant com a límit de la fiscalitat regional (88). Per a completar tota aquesta llista de limitacions cal afegir que és el prefecte regional qui prepara la confecció del pressupost, i que és el personal de l'administració central el que té cura de l'execució.

Caldria interrogar-se sobre el primer ingrés regional esmentat, les subvencions estatals, però aquestes, importants per al pressupost regional, són irrelevants comparades amb la despesa pública agregada, i són atribuïdes pel govern central d'acord amb el criteri de necessitats mínimes no satisfetes amb recursos propis, per a atendre les escasses competències reconegudes a les regions.

És que no hi cap altre instrument fiscal de política regional a França? La resposta és positiva, però cal remarcar que aquests instruments actuen totalment al marge de les hisendes intermèdies. En primer lloc, cal esmentar els avantatges fiscals de concessió gairebé discrecional per l'administració fiscal central. Afecten especialment els drets de mutació immobiliària, la tradicional contribució de patents (89) i el règim d'amortitzacions a l'impost sobre la renda de societats. Igualment, existeix tot un sistema molt complex de primes per a fomentar la localització de l'activitat econòmica i que es concedeix a les empreses que compleixen determinats requisits. Poden ésser sectorials com la prima d'orientació agrícola o la prima d'equipament hotelier, etc., o bé territorials, com la prima de compensació per descentralització que es concedeix a les empreses que traslladen llurs seus o/i instal·lacions de la Regió Parisina a altres àrees del país. Cal esmentar també la prima de desenvolupament regional (P.D.R.) selectivament atorgada a empreses industrials que s'estableixin a determinades regions i la prima de localització d'activitats terciàries. En tercer lloc, l'Estat dona facilitats de crèdit amb criteris de desenvolupament regional i de descongestió de París, ja sigui a través de fons propis (90), sigui mitjançant institucions finance-

(87) Així, el recàrrec sobre els drets de registre de les mutacions immobiliàries no pot suposar més del 30 % del total dels recursos fiscals regionals.

(88) Això donava un total d'uns mil milions de francs en el segon exercici (en el primer, el límit era de 15 F per habitant) per al conjunt de regions, exclosa la de París.

(89) Assimilable a l'espanyola de llicència fiscal. És de caràcter local i cal, per tant, l'acord de les corporacions locals afectades per a la seva concessió.

(90) Els principals són el Fons d'Intervenció per a l'Ordenació del Territori («Fonds d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire», F.I.S.A.T.), creat el 14.2.63 pel mateix decret que instituïa la D.A.T.A.R., i el Fons Nacional per a l'Ordenació Territorial de l'Urbanisme («Fonds National de l'Aménagement Foncier de l'Urbanisme», F.N.A.F.U.) també creat per decret el 14.2.63.

res controlades pel sector públic. Finalment, cal esmentar les societats de desenvolupament regional (S.D.R.), empreses mixtes de dret privat que sovint aglutinen interessos particulars amb consorcis de corporacions locals i que tenen per finalitat concórrer al finançament d'empreses en llur àmbit regional.

En síntesi, hom pot dir que malgrat els tímids assaigs de descentralització, l'opció francesa es desenvolupa essencialment en termes de desconcentració sense donar joc, per tant, a la constitució de veritables hisendes intermèdies.

3.6. GRAN BRETANYA

El mateix nom oficial d'aquest Estat, Regne Unit de Gran Bretanya i Irlanda del Nord, ja anticipa la complexitat i diversitat de relacions existents en el seu si i, a més, exclou diverses illes que, a la imaginació comú, formen part de la Gran Bretanya. És també força significatiu que aquest país hagi estat l'únic dels estudiats en què un informe oficial sobre les relacions entre les diverses parts de l'Estat es remunta a l'època prerromana per a analitzar la situació present. L'àmbit cobert per aquest epígraf s'estén a Irlanda del Nord, Escòcia i País de Gal·les, Anglaterra i, gairebé marginalment, a les Illes.

Cal tenir present que «El Regne Unit és un Estat unitari tant en termes econòmics com en termes polítics. Té, per exemple, una única moneda i un sistema bancari responsable davant d'un sol banc central. El seu poble gaudeix d'un dret de llibertat de moviment de mercaderies, de treball i de capital, i del dret de lliure establiment i residència arreu del Regne (amb l'excepció d'Irlanda del Nord, on regeix una restricció en matèria d'ocupació establerta en favor dels interessos dels treballadors nord-irlandesos). Igualment, tots els ciutadans són lliures per a participar en el comerç i altres concessions obtingudes pel Regne Unit a l'exterior» (91). Tanmateix, existeixen importants diferències: algunes àrees conserven sistemes legals propis, empren una llengua pròpia o bé les relacions Església-Estat tenen un règim diferent. Cal dir també que el mateix «sentiment nacional» i el de pertànyer a una comunitat són percebuts de forma ben diferent, segons l'àrea de l'Estat que hom consideri, realitat reconeguda oficialment (92).

3.6.1. Irlanda del Nord

Malgrat que l'ocupació d'Irlanda pels anglesos s'inicià vers el segle XII, aquesta no es pot considerar completada fins l'«Act of Union» de 1800, que lligava Gran Bretanya i Irlanda per a constituir el Regne Unit. Uni-

tat, d'altra banda, ben mal acceptada per part dels irlandesos i que portà a la divisió de l'illa, a la segona dècada d'aquest segle entre la República d'Irlanda i Irlanda del Nord. Cal dir, a més, que la llei bàsica que estableix les relacions entre Irlanda del Nord i la resta del Regne Unit, la «Government of Ireland Act», de 1920, fou aprovada pel Parlament britànic i pretenia resoldre la situació irlandesa en termes unificadors, més que no pas establir un govern regional (93). La «Ireland Act», de 1949, consagrava la total independència de la República d'Irlanda i el seu abandó de la Commonwealth britànica, i reafirmava la pertinença d'Irlanda del Nord al Regne Unit, com regió o província autònoma.

La llei del 1920, establia un Parlament específic per a Irlanda del Nord (94) que tenia competència sobre totes aquelles matèries no reservades explícitament al Parlament de Westminster, al qual, d'altra banda, la província continua enviant els seus representants escollits d'acord amb la llei britànica general. El Parlament britànic es reserva una sèrie de competències d'ordre general de l'Estat, i pot suspendre l'estatut nord-irlandès, com ho va fer l'any 1972 per la situació de la província.

Entre les competències reservades cal esmentar les relatives a la Corona, a la declaració de guerra o pau, a la defensa i al servei d'armes, a les relacions internacionals, a les eleccions al Parlament britànic, a la moneda, al comerç marítim, a la navegació aèria, als correus i comunicacions, a les duanes i als impostos sobre la renda i als beneficis. Teòricament, el Parlament britànic també pot legislar en matèries transferides, però no ha exercit mai aquest dret si no és a petició i amb l'acord del govern nord-irlandès.

D'acord amb la «Government of Ireland Act», podem distingir tres tipus de serveis (95). Els serveis dits «imperials», que corresponen per llur naturalesa a l'Estat central, com són els relatius a la defensa o a les relacions internacionals, a la moneda i al deute públic britànic, etc. En segon lloc, hi ha els anomenats «reservats», és a dir, aquells en què el govern britànic té estatutàriament la competència i que generen despeses directament atribuïbles a la regió autònoma. I, finalment, els «traspassats» a l'administració autònoma.

El règim fiscal és especialment interessant. D'antuvi cal remarcar la coexistència de dues administracions, de dos Tresors; d'una banda, el britànic i, de l'altra, el nord-irlandès. La llei de 1920, que determinava l'Estatut d'autonomia nord-irlandès, transferia, alhora que determinats serveis, la competència fiscal sobre un se-

(93) La llei de 1920 reconeixia un Parlament per al Nord i un altre per al Sud, amb llurs governs respectius, però establia un mecanisme per a una futura unificació que fins ara no s'ha arribat a realitzar. L'Estat Lliure d'Irlanda, evidentment, no desitjava la unió en aquelles condicions, mentre que el Partit Unionista —majoritari al Nord— votà contra la unificació amb el Sud per romandre unit a la Gran Bretanya. Irlanda del Nord comprèn sis comtats de la província irlandesa de l'Ulster (Antrim, Armagh, Down, Fermanagh, Londonderry i Tyrone) i els dos burgs (ciutats) de Belfast i Londonderry.

(94) Amb seu a Stormont.

(95) Jöel Molinier, *Les aspects financiers de la régionalisation dans le Royaume-Uni, a Les aspects financiers de la régionalisation en Europe*, Op. cit., pàgs. 47-55.

(91) *Royal Commission on the Constitution. 1969-1973*, Vol. I Report. H.M.S.O., Londres, 1973, Pàg. 19.

(92) *Ibidem*.

guit de figures (successions, timbre, drets sobre els espectacles, jocs i apostes, drets sobre els vehicles de motor) al Parlament de Stormont, el qual podia fixar lliurement la modalitat d'exacció; la mateixa llei establia que el Parlament autònom podia establir impostos sobre tots aquells objectes no gravats per tributs britànics: les facultats tributàries autonòmiques són, doncs, àmplies.

El Tresor britànic recapta pel seu cantó els impostos comuns al Regne legiscats per Westminster, però, àdhuc en aquest cas, Irlanda del Nord gaudeix d'un règim diferenciat. En efecte, una de les peculiaritats principals de l'estatut nord-irlandès és que la regió paga els serveis imperials i els reservats amb càrrec a aquests tributs, i l'escreix reverteix al Tresor autònom. Pel que fa als serveis imperials, una comissió mixta del Tresor britànic i del Ministeri de Finances d'Irlanda del Nord avalua anualment la contribució global que correspon a la regió; quant als serveis reservats, s'estima cada any la despesa en funció dels costos concrets. En resum, Irlanda del Nord contribueix a les despeses generals britàniques —serveis imperials— i a les específiques generades per la gestió britànica de serveis en aquest territori (96), i recupera la resta del rendiment dels impostos britànics recaptats al seu àmbit, sense que això exclogui la percepció de subvencions, d'acord amb la normativa general del Regne Unit. En definitiva, una modalitat de concert econòmic.

3.6.2. La «devolució» a Gran Bretanya

La problemàtica de l'administració local i l'existència de dues comunitats, l'escocesa i la gal·lesa, amb trets diferencials marcats respecte a la majoritària anglesa, fins al punt de desenvolupar una consciència nacional pròpia i plantejar reivindicacions independentistes, ha donat lloc a nombrosos estudis i informes oficials sobre l'organització de la illa principal del Regne Unit, la Gran Bretanya.

Entre els primers estudis cal esmentar el de la Comissió Barlow, presentat l'any 1940, que proposava una modalitat de govern regional que no arribà a aplicar-se (97). Probablement els informes més importants i més actuals són els Informe Redcliffe-Maud, Kilbrandon i Layfield, coneguts pel nom dels presidents respectius de la «Royal Commission» o «Committee» corresponent (98). Els treballs d'aquestes comissions, seriosos, amplemment debatuts i que entraren en el camp de la discussió política britànica, orientaren la reforma vers allò que denominen «devolution», que podríem traduir etimològicament amb els termes catalans de «devolució» o «restitució», però que, conceptualment, potser valdria més equiparar-la al que habitualment es coneix per «descentralització». La idea bàsica n'és el

traspàs de poders del govern central a nivells de govern d'àmbit inferior, paral·lelament a una restructuració de l'administració local en sentit estricte, en unes organitzacions quelcom superiors a les tradicionals, a fi de fer-les més adients a la nova societat britànica. La concreció d'ambdues línies no ha anat «pari passu». A nivell de règim local, la reforma passà una fita important amb la «Local Government Act» de 1972, «culminant —com diu el professor Peter G. Richards— amb un conjunt de normes legals que entraren en vigor el dia 1 d'abril del 1974 i que fan d'aquesta data l'inici d'un nou capítol no només de l'administració local, ans també de la sanitat nacional i d'altres serveis...» (99), i que «suposen el canvi més radical al nostre sistema d'administració local des de 1888» (100). Pel que fa a l'altra direcció, encara més polèmica políticament, el desenvolupament ha estat encara més lent, i es pot considerar la «Scotland Act» de 1978 (101), com la primera mesura legal inspirada per la filosofia reformista. Tanmateix, la seva insuficiència i la de la mesura homòloga per al País de Gal·les han produït tanta insatisfacció que la «devolution» ha estat refusada per les poblacions respectives en els referèndums del 1 de març de 1979.

En principi, malgrat algunes diferències, els projectes de «devolution» a Escòcia i Gal·les s'assemblaven força; es poden analitzar conjuntament. En síntesi, el govern central transferia a l'administració «regional» —de nova creació, car no hi ha precedents recents— un important paquet de competències, que afectaven especialment a l'àrea dels afers socials, del medi ambient, de la planificació, de la vivenda, dels transports i del turisme. Aquesta transferència de competències s'acompanyava de la constitució d'una Assemblea legislativa escocesa («Scottish Assembly») que nomenava el seu propi executiu, encapçalat pel Primer Secretari («First Secretary»); tot això sense restar res al manteniment d'una representació al Parlament britànic escollida segons la llei general. Fins aquest punt la impressió és que es tractava d'un procés d'ampla descentralització, però la seva coherència i viabilitat trontollaven seriosament en considerar els aspectes financers. En efecte, les propostes de finançament inicialment previstes o suggerides anaren desapareixent una darrera l'altra en els successius projectes de llei fins arribar a les provisions financeres aprovades per a Escòcia (102) que no contemplaven cap possibilitat tributària:

(99) Lord Redcliffe-Maud i Bruce Wood, *English Local Government Reformed*, Oxford U.P., Londres, 1974.

(100) Peter G. Richards, *The Reformed Local Government System*, Allen & Unwin, Londres, 2.^a edició revisada, 1975, «Preface». Veure també P.W. Jackson, *Local Government*, Butterworths, Londres, 3.^a edició, 1976; Stephen Hatch, ed., *Towards Participation in Local Services*, Fabian Tract 419, Fabian Society, Londres, 1973; i, centrat en els aspectes financers de la Reforma, N.P. Hepworth, *The Finance of Local Government*, Allen & Unwin, Londres, 3.^a edició revisada, 1976. El ja esmentat Informe Layfield analitza els primers resultats de l'aplicació de la Reforma.

(101) *Scotland Act 1978*, H.M.S.O., Londres, 1978. El text aprovat fou gentilment facilitat a l'autor per Robert Crawford, «Research Officer» del Scottish National Party.

(102) Part III de la *Scotland Act 1978* que estableix un Fons Consolidat per a Escòcia («Scottish Consolidated Fund») i un Fons Escocès de Préstecs («Scottish Loans Fund»).

(96) Cal interpretar-ho en sentit ampli, car inclou, per exemple, el pagament de les pensions de jubilació als funcionaris que hagin fet llur carrera al territori autònom.

(97) A. Pedrós, *La descentralización fiscal...*, Op. cit., pàg. 108.

(98) Respectivament, «Royal Commission on Local Government in England 1966-1969», «Royal Commission on the Constitution 1969-1973» i «Committee of Inquiry on Local Government Finance».

tota la despesa s'havia de finançar amb transferències del govern central o amb crèdit. S'haurien trobat doncs, davant d'una certa descentralització de la decisió de despesa, però sense, pràcticament, cap autonomia real per la banda dels ingressos. L'impost regional sobre la renda personal dels primers esborranys s'havia estimbat contra preteses dificultats tècniques, d'escassa consistència (103), essent substituït per una subvenció global basada en el criteri del cost dels serveis traspasats. Cal afegir, com remarca el Prof. Pedrós (104), que existia un segon problema en considerar que la despesa per habitant era la mateixa arreu de l'Estat car, malgrat la càrrega redistributiva implícita d'aquesta hipòtesi, no resol els greus problemes del desequilibri interregional o, com a mínim, constitueix una mesura compensatòria o equilibradora, massa feble.

Pel que fa a Anglaterra, la reforma s'ha d'entendre en el context de la restructuració de l'administració local ja esmentada, i profundament condicionada per la planificació. Anglaterra ha estat dividida en 9 regions de planificació, amb els seus corresponents consells i juntes. Inicialment, les juntes es componen pels delegats regionals dels ministeris i el govern central nomena la trentena de membres dels consells: és doncs un cas de desconcentració administrativa. Malgrat tot, en la perspectiva d'una transformació d'aquests consells i executius en institucions electives, s'ha parlat de transferir-los determinats impostos, com els relacionats amb els vehicles i els carburants que foren complementats per una transferència compensatòria; l'experiència escocesa no permet confiar gaire en una ràpida consolidació d'aquestes propostes.

3.6.3. Les illes

Les illes del Canal de la Mànega (Jersey, Guernsey, Alderney i Sark) i la illa de Man (o Manx) tenen una relació constitucional específica amb el Regne Unit, del que no en formen pròpiament part. L'entrada del Regne Unit a la Comunitat Econòmica Europea ha estat probablement el motiu que es plantegés la possible revisió de llur estatus. Jurídicament, són «dependències de la Corona», i no constitueixen una part del Regne Unit, ni en són colònies. Tenen llurs propis cossos legislatius i executius amb competència per als afers interiors. No tenen representació al Parlament de Westminster però aquest pot legislar en algunes matèries. El govern britànic les representa internacionalment. Les duanes i els impostos són establerts per les assemblees corresponents i són diferents dels britànics, fins al punt de que comunament es consideren com paradisos fiscals. Les illes són financerament autosuficients i no reben ajuts del govern britànic.

Malgrat els possibles problemes derivats de la integració al Mercat Comú, l'informe Kilbrandon recomanà

no modificar llur règim econòmic i financer, i així s'ha fet.

3.7. ITÀLIA

La tardana unificació de l'Estat italià durant el segle XIX i les importants diferències socio-econòmiques existents en el seu si, expliquen la seva organització inicial sensiblement descentralitzada. El feixisme significà, evidentment, la inversió d'aquest corrent i una etapa d'administració fortament centralitzada. La Constitució de post-guerra, de 27 de desembre del 1947, constitueix un assaig de conciliació entre l'opció descentralitzadora i la centralitzadora. En efecte, la Constitució es pronuncia per l'«Estat regional», forma original a mig camí de l'estat federal i de l'unitari: estat únic i indivisible, però amb reconeixement constitucional de l'autonomia política, administrativa, legislativa i financera de les regions. Podem dir que el precedent constitucional més immediat fou la II República Espanyola. A efectes d'estudi, els articles més rellevants de la Constitució són els compresos entre el 114 i el 133, que institueixen l'estat regional (105). Cal dir que la Constitució del 1947 establia dues classes de regions: les d'estatut ordinari i les d'estatut especial.

La potestat normativa de les regions italianes és, en principi, gran, i es pot dir que constitueix «un veritable i propi poder normatiu primari i fonamentat en llur naturalesa d'ens autònoms» (106). Tanmateix, abans de la llei 281, de 16 de maig del 1970, els articles 119 i 120 de la Constitució eren el que la doctrina anomenava «normes d'eficàcia diferida», pendents d'un posterior desenvolupament legislatiu, fet que limitava sensiblement la potestat de les regions. Després de la llei 281, s'aprovaren els estatuts ordinaris de les regions. El temps transcorregut des de la Constitució que els preveia ja indica una feble voluntat descentralitzadora i, efectivament, la coordinació financera actual funciona sota el principi de la unitat fiscal de l'estat. Això limita considerablement la potestat financera de les regions, i per bé que, teòricament, es pot parlar de potestat concurrent, de fet la potestat regional està molt subordinada a la de l'Estat.

Entre les regions d'estatut especial destaca Sicília, la primera en gaudir d'estatut propi (107). El règim fiscal de Sicília és particularment singular, fins i tot respecte a les altres regions especials. L'ambigüitat de la normativa bàsica ha donat lloc a prolongades discussions doctrinal i a contenciosos que han merescut ju-

(103) David Heald, *Whatever happened to devolved taxes?*, Public Finance and Accountancy, Vol. 4, n.º 11, Nov. 1977, pàgs. 387-392. Per a una anàlisi de la problemàtica financera de la «devolution», veure E. Nevin, ed. *The Economics of Devolution*, University of Wales Press, Cardiff, 1978.

(104) A. Pedrós, *La descentralización fiscal...*, Op. cit., pàgs. 111 i ss.

(105) Possiblement, els articles bàsics són els 115, 116, 119 i 120.

(106) Antonio Aparicio Pérez, *Fundamento constitucional de la hacienda regional en el ordenamiento jurídico italiano*, Civitas, n.º 13, enero-marzo 1977, pàgs. 63-80.

(107) Llei Constitucional de 26 de febrer de 1948. Sobre el règim fiscal de Sicília, i en general de les illes, veure la tesina de Guillem López Casanovas *Tractament fiscal diferencial aplicat a les illes en el sistema comparat*, Facultat de Ciències Econòmiques, Universitat de Barcelona, desembre de 1978.

risprudència del Tribunal Suprem i del Tribunal Constitucional. En síntesi, Sicília disposa dels ingressos del seu patrimoni i dels impostos que estableixi; l'Estat li ha traspasat tots els impostos, llevat dels que recauen sobre la producció, el monopoli de tabacs i la loteria. La regió autònoma siciliana tindria, doncs, una potestat realment concorrent sobre els objectes tributaris de l'Estat, que fa que pugui determinar-ne les bases i tipus lliurement. L'autonomia és excepcional en el context italià, i pot ésser emprada per augmentar el rendiment dels tributs o per concedir exempcions o bonificacions; l'estructura social siciliana fonamenta els dubtes quant a la utilització d'aquesta facultat en un sentit progressiu. Igualment, l'estatut sicilià transferia a l'administració autònoma la gestió impositiva dels impostos estatals. Tanmateix, cal considerar algunes limitacions introduïdes en aquestes possibilitats estatutàries. En primer lloc, encara que la gestió d'alguns tributs fou efectivament traspasada, l'Estat es reservà «temporalment» la determinació de diversos elements dels impostos i la gestió d'algunes figures, la recaptació de les quals cedia íntegrament. D'altra banda, l'esmentada jurisprudència del Tribunal Constitucional establí que les exempcions havien de basar-se en les previstes per la legislació estatal (108). En compensació a aquestes limitacions a l'autonomia substancial que li reconeixia el seu estatut, Sicília rep importants subvencions de l'Estat italià que li permeten d'equilibrar el pressupost o, almenys, assolir la mitjana nacional d'ingressos per càpita.

Les restants regions d'estatut especial (109) tenen un règim específic a causa de llurs particularitats. Els trets generals d'aquests estatuts especials, que són força semblants (110), són l'atribució a les regions de la potestat d'establir impostos propis i la cessió parcial del rendiment de certs tributs estatals. Aquesta cessió té pràcticament les característiques d'un concert econòmic. Generalment, consisteix en una combinació de quotes o participacions variables —és a dir, revisables anualment— i fixes (111). La potestat regional d'establir impostos s'ha d'entendre condicionada al principi de la unitat tributària de l'Estat i, per tant, supeditada al que disposin lleis estatals; conseqüentment, ha estat poc emprada (112). En resum, l'autonomia tributària de les regions d'estatut especial resulta més potencial que real, i, llevat del cas de Sicília, llur principal avantatge és el de rebre una participació de les recaptacions regionals d'impostos creats i gestionats per l'Estat.

Pel que fa a les regions d'estatut ordinari, ha calgut esperar a la llei 281 del 1970. La potestat tributària

(108) Sentències n.º 58, de 17 d'abril, i n.º 113, de 8 de juliol, ambdues del 1957.

(109) Sardenya, Trentí-Alt Adigi i Val d'Aosta que l'obtingueren el 1948, i Friul-Venècia Júlia que en gaudeix des del 1963.

(110) Pierre Ferrari, *Les aspects financiers de la régionalisation en Italie*, a *Les aspects financiers...*, Op. cit., pàgs. 57-69. Veure també Salvatore Buscema, *La finanza regionale*, Tipocomuni, Empoli., 1957.

(111) Només Friul-Venècia Júlia té exclusivament participacions fixes.

(112) Només el Trentí-Alt Adigi l'ha emprada per a crear un impost sobre la producció d'energia elèctrica.

reconeguda constitucionalment ha quedat reduïda a la possibilitat de determinar el tipus impositiu dels impostos regionals —dits «propis», però regulats per l'Estat— dins l'interval aprovat per l'Estat i sota la condició que els ingressos que se'n derivin no suposin més de la setena part del total regional; al mateix temps, s'estableix per a la càrrega financera del deute el límit del 20 % de les despeses pressupostades; d'antuvi resultava fàcil predir els problemes d'insuficiència financera que aviat havien de planejar sobre les hisendes regionals. No cal insistir en el fet que la gestió tributària és a càrrec de l'administració estatal per compte de la regió.

Desenvolupant quelcom més el tema dels impostos regionals cal distingir, seguint l'article primer de la Llei de 1970, dues categories d'impostos: els totalment cedits, les contribucions territorials; i, d'altra banda, quatre impostos on la regió pot exercir en algun grau la seva potestat tributària. Es tracta de l'impost sobre les concessions estatals a la regió, la taxa sobre les concessions regionals i la taxa de circulació de vehicles (113); per al legislador italià, aquests eren tributs de potencialitat recaptatòria i relacionats amb les competències de l'administració regional.

A part d'aquests impostos propis, amb les limitacions ja explicades, les regions poden rebre una participació en els ingressos estatals. La forma principal d'aquesta participació és a través del Fons de Compensació, de pretensions redistributives. El Fons de Compensació es nodreix amb uns percentatges de diversos impostos estatals:

- a) 15 % de l'impost sobre la fabricació de productes oleaginosos;
- b) 25 % de l'impost sobre el consum de tabac;
- c) 75 % dels impostos sobre begudes alcohòliques, cervesa, sucres i hidrocarburs.

La constitució del fons és, com podem veure, relativament complexa, per tal com es basa en sis impostos indirectes o sobre fabricacions, «impostos especials» en la nostra terminologia. Tanmateix, com ja s'ha dit al capítol anterior, no cal inferir d'aquesta característica una especial regressivitat del Fons, car la mida de la seva capacitat redistributiva és donada realment pels criteris de repartiment que empenen els següents paràmetres i proporcions:

- a. 6/10 en funció de la població regional de l'antepenúltim any;
- b. 1/10 en funció de la superfície regional en aquest mateix any;
- c. 3/10 sobre la base de:
 - c.1. Taxa d'emigració regional;
 - c.2. Taxa d'atur;
 - c.3. Càrrega per càpita de l'impost «complementari» sobre la renda, sempre en relació amb l'any abans indicat.

(113) Incloues les barques amb motor.

A part dels recursos anteriors, les regions poden acudir a l'endeutament, establir contribucions especials i gaudir de l'ajut de certs fons específics, entre els que sobresurten els atorgats per les institucions encarregades del desenvolupament econòmic del Sud o Migjorn (C.I.P.E. i Cassa per il Mezzogiorno), que adopten la forma de subvencions condicionades.

En conjunt, enmig de dificultats financeres en increment, les regions italianes han vist créixer, tanmateix, llur autonomia de despesa, alimentada particularment per un fons de redistribució interregional. També cal remarcar, des de 1970, un progressiu apropament de l'estatus de les regions ordinàries vers la situació de les regions d'estatut especial, cosa que s'ha d'interpretar com un procés de descentralització, malgrat les nombroses limitacions observades.

3.8. SUÏSSA

En el cas de la Confederació Helvètica, contràriament al que hem ha vist fins ara, i justament a causa del seu origen confederal, la sobirania tributària radicava originàriament en el nivell subcentral, els cantons. En canvi, aquella de què gaudia el nivell superior, la confederació (114), era de caire delegat, basant-se en el traspass o cessió de sobirania dels cantons.

Conseqüentment, la potestat d'establir impostos propis per part dels cantons era teòricament o en principi il·limitada. Tanmateix, la pràctica i la coordinació fiscal —horitzontal i vertical— han anat restringint aquesta llibertat, cosa que es reflecteix àdhuc en esmenes a la Constitució com la de 1959 (Llei Federal de 19 de juny). Actualment, hom pot parlar gairebé de dues potestats tributàries: la de la Confederació, per aquells objectes tributaris que li assigna la Constitució, i la dels cantons, només limitada per llurs cessions a la Confederació recollides també a la Constitució.

Històricament, la Confederació visqué molts anys exclusivament amb el producte dels impostos de duanes, alguns tributs menors i les aportacions dels cantons. Fins i tot, la migradesa del sector públic confederal provocà que el finançament descrit fos sovint excedentari i permetés lliurar les quantitats sobreres als cantons, a part de la subvenció atorgada als més pobres. El principi tradicionalment aplicat al país alpí per al repartiment d'objectes tributaris ha estat aquest: els impostos indirectes pertocquen a la Confederació, i els directes als cantons. Aquest principi ha tingut històricament una gran rellevància en els plantejaments descentralitzats de la hisenda pública; per exemple, era re-

collit inicialment a la Constitució nordamericana, i també està clar que presidí el pensament dels redactors de l'Estatut de Núria. Es basava en una imposició directa, constituïda fonamentalment per impostos de producte i per l'impost sobre el patrimoni, sobretot l'immobiliari, figures totes elles a les quals es pot fàcilment aplicar el principi de localització, alhora que la hipòtesi generalment acceptada de la translació de la imposició indirecta justificava la seva adjudicació al nivell superior de govern. L'evolució de la imposició directa vers figures personals i la progressiva insuficiència recaptatòria de la Confederació, particularment palesa als anys de la Guerra Mundial, portaren a la modificació d'aquest esquema.

Així es creà un impost federal per a la defensa nacional, administrat pels cantons, a canvi d'una participació d'un 30 % al rendiment. Aquest impost federal per a la defensa constitueix la principal intromissió federal en el camp de la imposició directa; és d'estructura complicada car es compon, d'una banda, d'un impost progressiu sobre la renda de les persones físiques; i, d'altra banda, engloba un impost sobre la renda de les societats, que és progressiu en funció de la «ratio» benefici net/capital, i un impost proporcional sobre llur capital i reserves. I, finalment, a causa de la importància del comerç cooperatiu, un impost proporcional sobre els descomptes i «rappels» realitzats per les cooperatives que compleixin determinats requisits. Significa, doncs, la presència d'una tributació federal sobre la renda i el patrimoni, camps teòricament reservats als cantons. D'altra banda, el 1941, la Confederació fou autoritzada a establir provisionalment el seu impost sobre el volum de vendes. Mitjançant renovacions quinquennals d'aquesta autorització, la Confederació encara disposa d'aquesta figura, però no ha assolit la seva consolidació definitiva com a tribut federal.

Actualment, hom pot dir que, tot i que el principi de la separació dels objectes tributaris no ha estat totalment marginat, als principals impostos s'ha establert una repartició dels rendiments recaptatoris (115). Cal remarcar que el sistema tributari suís és notablement complex per la superposició de jurisdiccions —algunes d'àmbit força reduït— que duu a la multiplicitat d'impostos sobre alguns objectes, com la renda o el patrimoni, en què àdhuc els municipis poden aixecar tributs importants. Les obligacions totals dels contribuents poden, doncs, variar sensiblement segons el cantó i/o el municipi de residència. Igualment, les importants potestats tributàries dels cantons han obligat a una notable jurisprudència del Tribunal Federal en relació amb la doble imposició, restant pendent de compliment l'obligació constitucional (art. 46) d'una normativa federal per evitar la doble imposició intercantonal.

La solidaritat entre els cantons helvètics i llur igualtat està recollida a l'article 42 de la Constitució. Sobre

(114) Malgrat que conserva com a nom oficial el de Confederació Helvètica, l'actual organització de l'Estat suís tendeix progressivament a la federalització. Sobre el federalisme fiscal suís veure Silvio Bianchi, *Gli imposte vigenti in Svizzera*, Giuffrè Ed., Milà, 1969; i Félix de Luis Díaz-Monasterio-Guren i Luis del Arco Ruete, *La distribución de las fuentes de ingresos impositivas en una hacienda federal*, I.E.F., Madrid, 1978, pàgs. 115-127.

(115) Impost del timbre (80 % per a la Federació, 20 % per als Cantons); Impost federal de defensa (70 % i 30 %, respectivament); Impost anticipat sobre les rendes del capital (88 % i 12 %); Impost sobre les begudes (50 % i 50 %). L'impost anticipat té com a finalitat evitar l'evasió o, com a mínim, les dificultats a la recaptació derivades de la possessió d'importants capitals per part de residents a l'estranger.

aquesta base constitucional s'ha desenvolupat tot un sistema de fons d'ajut i subvencions, en el qual destaca el fons d'igualació establert per la ja esmentada Llei Federal del 1959. D'acord amb ella, cada dos anys el Consell Federal classifica els cantons en tres categories (forts, mitjans i febles), d'acord amb llur capacitat financera. A cada una d'aquestes categories correspon un coeficient diferent en el repartiment de la part de l'impost de defensa destinada a la Federació. La capacitat financera s'avalua considerant els sis factors següents (116):

- 1/ Recaptació per càpita de l'impost de defensa;
- 2/ Recaptació total de l'impost de defensa;
- 3/ Proporció relativa de la recaptació cantonal de l'impost de defensa respecte als restants impostos de recaptació cantonal o municipal;
- 4/ L'invers de la pressió fiscal subcentral a cada cantó, és a dir, la cantonal més la municipal;
- 5/ El total net dels ingressos cantonals i municipals, un cop descomptades les transferències i subvencions federals;
- 6/ La densitat de població.

Com podem observar, els criteris seguits per a la redistribució intercantonal coincideixen amb els trets bàsics del sistema australià aplicat per la «Grants Commission» i del que s'ha parlat a l'epígraf 3.2.

D'altra banda, la pròpia Constitució (art. 41) preveu que una sisena part de la quota de l'impost de defensa que pertoca als cantons ha d'aplicar-se a la perequació financera entre ells. Actualment, un 25 % de la part que correspon als cantons es distribueix entre tots ells en proporció a llur població; i la resta, només entre aquells amb una recaptació per càpita que sigui inferior a la mitjana general. Quant a les diferències de capacitat tributària a l'interior dels cantons, en la major part dels casos les Constitucions cantonals arbitren sistemes d'anivellació.

Per bé que sembla que l'equitat interterritorial ha estat satisfactòriament resolta a la Confederació Helvètica, altres elements del sistema com l'equitat interpersonal, la coordinació tributària, etc., no mereixen un judici unànim dels experts.

3.9. UNIÓ ÍNDIA

De fet, la informació disponible referent a la Unió Índia ha estat ben poca i referida quasi exclusivament al problema de la igualació fiscal (117); tanmateix, hom

(116) R.J. May, *Federalism and Fiscal Adjustment*, Clarendon Press, Oxford, 1969.

(117) B.S. Grewal, *Regional Inequalities and Fiscal Equalisation in India*, a R.L. Mathews (Ed.), *Fiscal Equalisation...*, Op. cit., pàgs. 58-84; A.T. Eapen, *A Critique of Indian Fiscal Federation*; i V.V. Bhatt, *On the magnitude and allocation of Federal assistance to the states in India; Some rational criteria*, ambdós a «Public Finance», Vol. XXIV-4, 1969, 537-562 i 563-576, respectivament.

ha cregut convenient difondre els elements més interessants d'aquesta informació.

La Unió Índia està constituïda per 21 Estats Federats i 7 Territoris Federals administrats directament per la Unió, tot i que aquesta dada no és excessivament rellevant car, en virtut d'una disposició constitucional que ho autoritza, s'està estudiant la remodelació dels estats i territoris, prenent com a criteri bàsic el lingüístic. Afirmar que la Índia és un país subdesenvolupat pot semblar balder o reiteratiu, però cal tenir-ho en compte perquè això condiciona fonamentalment totes les seves possibilitats fiscals. D'altra banda, en aquest subdesenvolupament general, cal assenyalar l'existència de disparitats interregionals importants, que van des del nivell de renda per habitant fins a la densitat de població.

El desequilibri entre els ingressos de cada nivell de govern i les despeses corresponents a llurs tasques respectives, típic problema de totes les federacions, també és dona a la Índia, i ha portat a plantejar diversos enfocaments per resoldre-ho, centrats, respectivament, a la Comissió de Finances («Finance Commission») i a la de Planificació («Planning Commission»), malgrat que el Ministeri Federal d'Hisenda actüi, de vegades, al marge de qualsevol de les línies proposades per aquestes. La compensació del desequilibri recursos-tasques dels estats es pretén resoldre mitjançant la participació estatal als impostos federals, les subvencions federals i el crèdit oficial, que representaven, en començar els setanta, una tercera part, una quarta part i vora del 45 %, respectivament, del total de les transferències centrals vers els estats. Actualment, els estats tenen una participació de l'ordre del 75 % del rendiment net de l'impost sobre la renda personal i del 40 % dels impostos federals sobre consums específics, figures que representen la quasi totalitat de les participacions estatals; la resta prové de la redistribució — exigida per la Constitució — de l'impost de successions, recaptat per la Unió. Cal remarcar que els estats no poden establir impostos propis sobre la renda no agrària.

En una anàlisi formal pot semblar que la Comissió de Finances, institució prevista a l'art. 280 de la Constitució i que cada quinquenni renova els seus membres i presenta un informe, sigui l'element fonamental de la redistribució a la Índia; tanmateix, la consideració de les funcions efectivament desenvolupades per la Comissió de Planificació pot alterar aquest judici.

La Comissió de Finances té cura de la determinació de la quota col·lectiva dels estats en els impostos a dividir, la fixació dels criteris del repartiment interestatal d'aquesta quota i l'avaluació del muntant de les subvencions igualitàries a concedir als estats. Malgrat que la igualació interestatal no sigui un objectiu expressament marcat per a aquesta Comissió, les seves tasques hi tenen una estreta relació. Això ha portat a una pèrdua progressiva del pes del factor «origen territorial del rendiment», en favor del paràmetre «població», en el repartiment de les participacions estatals als rendiments dels impostos federals, de forma que ara la ponderació respectiva d'ambdós paràmetres per a la distribució de la participació dels estats a l'impost sobre la renda personal és del 10 i del 90 %. La població

dels estats és emprada com a índex o paràmetre per mesurar les necessitats de cada estat, car per a problemes especials específics la Comissió defensa la utilització de subvencions (118). Confirmant el criteri de la població com a redistributiu, cal pensar que el 10 % basat en la recaptació local, només beneficia als quatre estats més rics, mentre que els disset restants guanyarien si tota la participació fos distribuïda en funció de la població. Pel que fa als impostos especials sobre consums, el 80 % de la participació es distribueix també en funció de la població, mentre que amb el 20 % restant es pretén afavorir els estats més endarrerits (119). Quant a les transferències igualatòries, la Comissió de Finances pràcticament ha renunciat a proposar-les, després d'haver posat nombroses dificultats a la seva concessió durant els seus primers anys de funcionament. Malgrat tot, els efectes reequilibradors de les mesures elaborades per la Comissió de Finances han estat molt pobres.

En canvi, la Comissió de Planificació, teòricament amb menys poder polític i amb un objectiu més allunyat de la igualació, ha treballat positivament en el camp de l'equilibri interestatal. Fins al 1969, la seva política tampoc no fou gaire eficient a l'hora de reduir les disparitats entre els estats indis, però d'ençà d'aquesta data la Comissió de Planificació ha desenvolupat un programa d'ajut als estats més pobres d'una certa vàlua redistributiva; en primer lloc, solventa l'ajut demanat pels estats més pobres (Assam, Nagaland, Jammu i Kashmir); i, per altre cantó, la resta del fons central d'assistència es distribueix entre els altres estats, tenint en compte llur població, llur esforç fiscal en relació a la renda per habitant, la renda per càpita i les necessitats d'inversió en projectes hidràulics o energètics o programes especials (120).

El paper de la Comissió de Planificació és reforçat per la concessió de subvencions per a objectius públics («Public Purposes Grants»), que distribueix entre els estats a fi d'assolir el Pla Quinquenal. A la pràctica, aquestes transferències específiques lligades al Pla tenen més importància que les igualatòries i han dut la preeminència d'aquesta Comissió.

En síntesi, podem dir que l'actuació equilibradora ha estat fins ara molt reduïda malgrat les importantíssimes disparitats interestatals existents, i que l'actuació de les diverses agències i ministeris està mancada de coherència i de coordinació. Però, en definitiva, és tota la filosofia del desenvolupament, i no només les transferències, amb les seves conseqüències fiscals, el que cal replantejar a la Unió Índia.

(118) El problema és que aquestes subvencions específiques tenen molt poc en compte les característiques especials dels estats.

(119) Dos terços d'aquest 20 % van només als estats amb una renda per habitant inferior a la mitjana general, i la resta es distribueix segons un índex de subdesenvolupament, relatiu a la base imposable.

(120) Concretament, el 60 % es distribueix en funció de la població, mentre que a cada un dels altres factors li correspon un 10 %. Els programes especials van des de les àrees metropolitanes fins a la prevenció d'inundacions o secades. Pel que fa a la renda per càpita, només entren en consideració els estats que la tinguin inferior a la mitjana general de l'Índia.

3.10. UNIÓ SOVIÈTICA

La U.R.S.S. és un dels estats federals importants menys estudiats al nostre país. Per això, malgrat que gairebé foren reproduïbles les paraules amb què s'ençeta l'epígraf precedent, hom ha cregut d'interès presentar algunes de les informacions obtingudes (121). En efecte, en el cas soviètic es contraposen de forma particularment palesa els principis de descentralització i de centralització, donant lloc a una síntesi original que, en opinió d'alguns, impedeix qualificar de federal l'organització de la Unió Soviètica, mentre que d'altres pensen que és una forma nova, fins i tot més acabada que les d'altres estats.

Malgrat la Constitució federal de la Unió de Repúbliques Socialistes Soviètiques, que parteix de l'anomenat «pacte federal» de 1922 i reconeix l'autonomia de cadascuna de les Repúbliques membres, l'organització financera de la U.R.S.S. respon en molts dels seus trets característics al que la doctrina tradicional considera un esquema unitari. La concepció leninista de l'Estat i la preeminència de la planificació central han portat a reservar la potestat tributària a la Unió i a establir uns estrets lligams entre els pressupostos de les Repúbliques i el de la Unió. Tanmateix, abans d'avançar cap judici és imprescindible analitzar amb un mínim de deteniment el sistema financer soviètic, emmarcat a la planificació general de l'economia.

Començant l'anàlisi pel costat dels ingressos, cal partir de la premissa que és el Soviet Suprem de la Unió qui gaudeix en exclusiva de la potestat tributària. La competència normativa en el camp tributari se situa al nivell federal, excloent fins i tot la competència concurrent de les Repúbliques. En conseqüència, el sistema impositiu és essencialment uniforme al llarg i ample de la U.R.S.S. Les Repúbliques federades no poden modificar els tipus impositius aprovats a nivell federal, i, encara menys, crear impostos propis, però en canvi poden utilitzar lliurement els ingressos no previstos o bé reduir algunes partides. Ara bé, el sistema tributari és essencialment «compartit», car les Repúbliques participen com a tals a la preparació de lleis fiscals, del pressupost i del Pla i, d'altra banda, totes les figures bàsiques es reparteixen entre els diversos nivells. En aquesta línia, cal tenir present que els ingressos públics soviètics estan dividits en: ingressos fixos (zakrepleniïe), que es reparteixen entre els diversos nivells de la Federació de manera constant; i ingressos reguladors (reguliruiushiiie), destinats a ésser redistribuïts entre cada nivell, d'acord amb les necessitats pressupostàries anuals.

En síntesi, el repartiment dels ingressos públics soviètics és el següent (122):

(121) La bibliografia bàsica ha estat l'estudi de Jean Anastopoulos, *L'ordre financier de la Fédération Soviétique, a Etudes et Documents...*, Op. cit., pàgs. 203-309; i l'article d'A.M. Alexandrov, *The principles of the distribution of revenue and expenditure between the U.S.S.R. budget, the budgets of the constituent Republics and local budget in the Soviet Union, a Centralization and décentralization des finances publiques*. Congrès d'Istanbul, I.I.P.F., Saarbrücken, 1964, pàgs. 51-73.

(122) J. Anastopoulos, *L'ordre financier...*, Op. cit., pàgs. 232-235.

- 1/ Impost sobre el volum de vendes. Creat el 1930 com a impost federal que refovia tretze impostos indirectes preexistents, fou transformat el 1931 en impost comú de la Unió i les Repúbliques. El seu plantejament unificat evita els problemes ben coneguts de translació. El tipus impositiu és fixat a nivell federal, amb participació de les Repúbliques. El repartiment de la recaptació entre els dos nivells s'estableix cada any després de l'estudi dels pressupostos de les Repúbliques.
- 2/ Impost sobre el benefici de les empreses. A la terminologia soviètica apareix com a «detracció sobre els beneficis de les empreses estatals i de les organitzacions econòmiques», però respon a totes les característiques tradicionals de l'impost. La normativa és comú, però el rendiment de l'impost s'atribueix al nivell de govern de qui depèn l'empresa (123). Tanmateix, especialment per motius conjunturals, el nivell beneficiari té l'obligació de transferir una part de la recaptació al soviè local on radica l'empresa.
- 3/ L'impost sobre la renda de la població. Molt poc important, és divideix entre la Unió i les Repúbliques.
- 4/ La renda de duanes correspon exclusivament a la Unió.
- 5/ El rendiment de tot un seguit d'impostos menors correspon exclusivament a les Repúbliques: impost forestal, impost agrícola, impost sobre els ingressos dels kolkhozos, impost sobre els ingressos de les cooperatives, etc.
- 6/ Finalment, cal esmentar que les emissions de Deute Públic han de repartir-se meitat i meitat entre la Unió i les Repúbliques.

A tall d'il·lustració del funcionament dels ingressos reguladors, reproduïm el Quadre 3.9.

Quadre 3.9. Percentatge del rendiment de l'impost sobre el volum de vendes atribuït a les Repúbliques federades

República	Any		
	1961	1966	1973
R.S.F.S. Rússia	32'7	31'0	37'3
R.S.S. Ukrània	32'9	39'4	35'2
R.S.S. Bielorrússia	54'2	67'6	68'8
R.S.S. Uzbekistà	64'2	93'2	98'9
R.S.S. Kazakastà	100'0	100'0	100'0
R.S.S. Georgia	80'2	92'5	90'1
R.S.S. Azerbaidjà	70'5	99'6	77'0
R.S.S. Lituània	78'8	87'5	91'1
R.S.S. Moldàvia	37'5	42'6	53'1
R.S.S. Letònia	19'9	20'2	43'3
R.S.S. Kirghizia	96'0	88'3	92'6
R.S.S. Tadjikistà	94'4	100'0	98'4
R.S.S. Armènia	76'6	96'3	93'5
R.S.S. Turkmenistà	100'0	100'0	100'0
R.S.S. Estònia	55'9	56'6	50'9

Font: «Documentation Française».

A un altre nivell, cal consignar la utilització usual de subvencions federals per ajudar les Repúbliques, com les de l'Àsia central, d'estructura econòmica subdesenvolupada. Sovint, la Federació renuncia a la seva part dels impostos comuns a favor d'aquestes Repúbliques. Per a avaluar la importància econòmica d'aquest sistema de compartició d'ingressos, cal tenir present que — inclosos els ingressos dels soviets locals — en els ingressos públics agregats de la U.R.S.S. la part de les Repúbliques ha passat de representar poc més de la cinquena part a la mort de Stalin, a representar-ne prop de la meitat.

Quadre 3.10. Participació de les Repúbliques als ingressos públics agregats de la U.R.S.S. (en %)

1924-25 ..	17'8	1951	21'2	1961	55'6
1929-30 ..	34'6	1955	20'9	1965	54'4
1935	13'2	1957	31'4	1969	45'1
1937	23'0	1959	47'5	1973	46'8

Font: «Documentation Française».

Pel que fa a les despeses, la coordinació és donada pel mecanisme bàsic del pressupost, car cada nivell de govern soviètic aprova, alhora que el seu propi pressupost, els dels nivells inferiors del seu àmbit. La planificació i el repartiment de competències entre els diversos nivells estableix una interrelació profunda entre llurs despeses.

Per a alguns, un sistema com el soviètic és la negació de l'Estat Federal, però no es pot excloure la consideració de la «federació unitària» com un model peculiar de federalisme on els diversos nivells col·laboren estretament i es reparteixen els ingressos públics.

3.11. CONCLUSIONS SOBRE EL FEDERALISME FISCAL

Després d'aquest estudi comparat del federalisme fiscal a un grup seleccionat de països —no tots, però, practiquen el federalisme polític— podem intentar extreure unes quantes conclusions respecte a les principals tendències i/o problemes fiscals que planteja avui l'existència de diversos nivells de govern. Naturalment, no es tracta d'un estudi exhaustiu, que hagués obligat a considerar molts més països. Fins i tot alguns altres casos especialment rellevants —com Bèlgica, Iugoslàvia o Japó— no han pogut ésser abordats per manca d'un mínim d'informació, però, a parer de l'autor, els exemples triats poden ésser contemplats com a prou

(123) És a dir, l'empresa d'àmbit federal contribueix a la Unió, mentre que la d'àmbit republicà o dependent del govern d'una República ho fa a la que pertany. Tanmateix, la centralització econòmica soviètica afavoreix molt el primer supòsit.

representatius de la realitat actual. Abans d'intentar formular aquestes conclusions, potser convé recordar que la problemàtica del federalisme fiscal està centrada en els eixos següents:

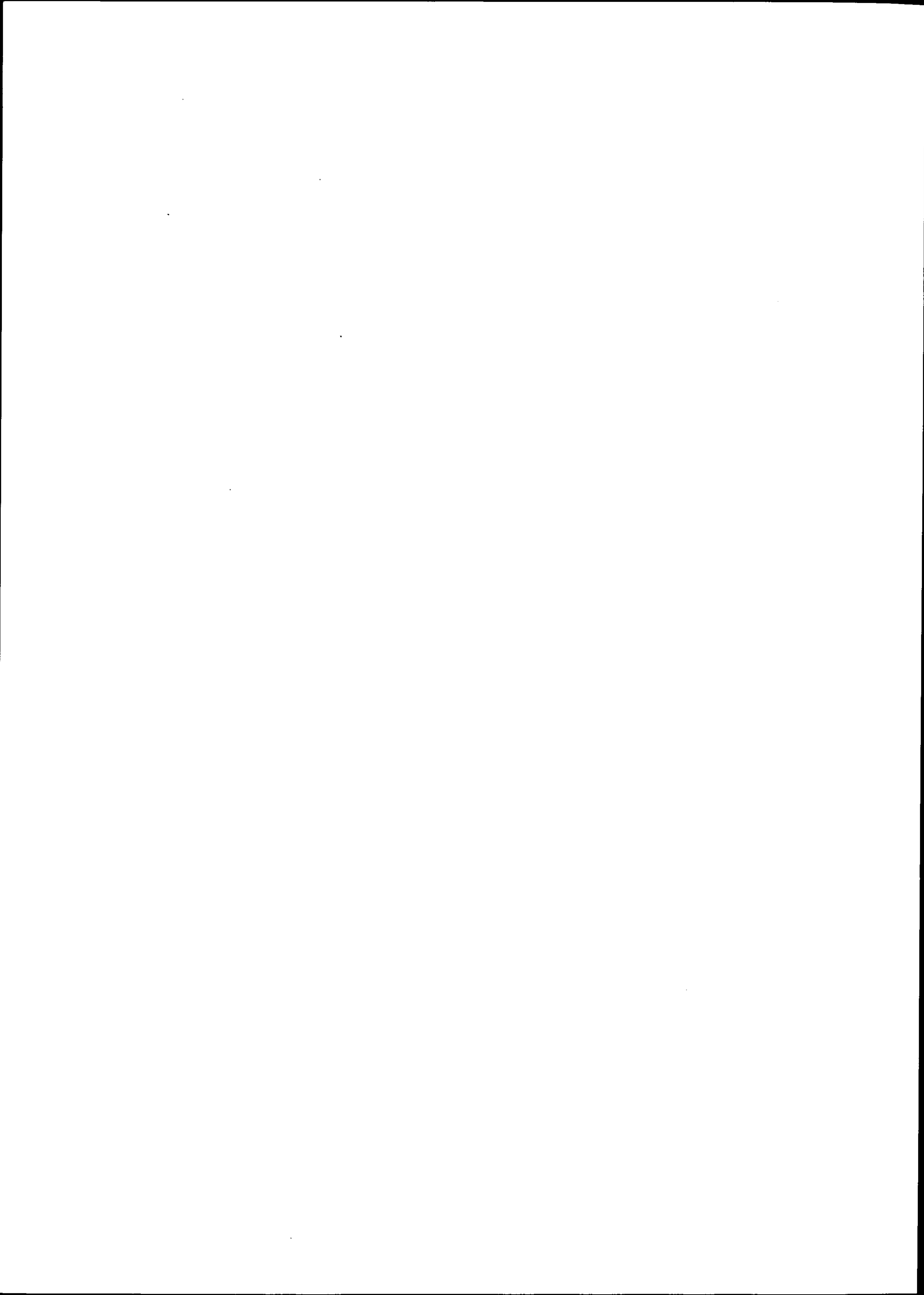
- L'autonomia fiscal dels diferents nivells de govern i la seva vinculació amb l'autonomia política.
- La importància creixent del sector públic agregat com a instrument de política econòmica.
- La necessitat de coordinació fiscal entre els diferents nivells de govern en el si d'un mateix estat, i entre els governs d'un mateix nivell.
- El desequilibri habitual entre les tasques assignades als diversos nivells i llurs corresponents recursos econòmics.
- La desigualtat de capacitats i necessitats financeres entre els governs del mateix nivell, problema lligat al de la necessària solidaritat entre els membres d'un estat.

Amb totes les limitacions que s'imposen en aquest tipus de conclusions, podríem suggerir que el federalisme fiscal contemporani presenta aquests trets:

- 1) *La importància de les hisendes subcentrals* i, particularment, de les intermèdies *creix sensiblement en el si del sector públic de les economies desenvolupades*. Adoptant la terminologia, ja clàssica, de Peacock i Wiseman (124), és lícit de pensar que les hisendes subcentrals han estat entre els grans beneficiaris de l'*efecte inspecció*, d'ençà de l'acabament de la Segona Guerra Mundial.
- 2) Diferents motius que van des de la recerca d'una major eficàcia de la política macroeconòmica fins a criteris d'equitat, passant per la homogeneïtzació de les condicions de competència i la millora de la gestió tributària, han justificat una *progressiva uniformització dels sistemes impositius agregats*, és a dir, del conjunt central-intermedi-local. Uniformització que s'ha realitzat, val a dir-ho, sota la preeminència i, sovint, iniciativa del poder central. Aquest procés lliga amb:
 - 3) *El decantament vers la descentralització fiscal amb institucions o sistemes uniformes*. La pervivència de règims especials per a cada territori té cada dia més l'aparença de reminiscència històrica a superar. Si de cas, es mantenen règims especials per a àrees reduïdes, generalment subdesenvolupades, amb característiques socio-econòmiques molt particulars —com les illes—, però de caire marginal respecte al conjunt del país. La
- 4) La descentralització pren un biaix vers la despesa. Hom pot parlar d'una *descentralització asimètrica* en ésser, generalment, més gran l'*autonomia de despesa* que les facultats tributàries.
- 5) *Esgotament de les possibilitats de cessió dels impostos centrals* més antics, com els de producte, als nivells subcentrals. Així, aquest procés es pot considerar aturat a la majoria dels casos estudiats car tots els possibles ja són considerats, àdhuc constitucionalment, com propis de les hisendes subcentrals.
- 6) Els elements anteriors es conjunten o, si ho preferim, es manifesten a través de:
 - 6.a.) *Considerable creixement dels sistemes de participació a ingressos dels nivells superiors* o en la utilització conjunta de figures impositives.
 - 6.b.) *Desenvolupament de sistemes de subvencions generals o incondicionals*, en detriment dels anteriors de subvencions específiques que, tanmateix conserven llur preeminència en termes absoluts.
 - 6.c.) *Ampli ús de diverses modalitats de deducció més o menys limitada dels impostos dels nivells intermedis* en els principals impostos centrals.
- 7) *Paper relativament secundari, a la pràctica, dels fons horitzontals d'igualació* malgrat les importants connotacions polítiques que susciten. La política de redistribució espacial es realitza més amb fons verticals, d'eficàcia no excessiva, i sobretot via *polítiques extra-fiscals*.
- 8) Predomini del *criteri de l'origen geogràfic* de les recaptacions tributàries a l'hora del repartiment dels ingressos centrals.
- 9) El criteri de la «necessitat» està portant a una certa expansió dels *sistemes discrecionals per a fer front als problemes d'ajust intergovernamentals*.
- 10) *Creixent coordinació entre les administracions tributàries* dels diversos nivells. Sovint, una sola administració s'encarrega de la gestió dels tributs dels diversos nivells. Malgrat l'exemple alemany, habitualment és *l'administració central qui assumeix aquesta funció recaptatòria*.
- 11) Responsabilitat de l'Estat central de garantir un nivell mínim de prestació dels serveis bàsics (125).

(124) A.T. Peacock i J. Wiseman, *The growth of public expenditure in the United Kingdom*, N.B.E.R., Princeton U.P., 1961. Aquesta anàlisi està a bastament desenvolupada al capítol 1 de la tesi doctoral de l'autor, *Las haciendas locales españolas ante el ciclo económico durante el período 1940-1972*, Universitat Autònoma de Barcelona, juliol de 1976.

(125) La col·laboració des de 1969 amb el Prof. A. Pedrós al Departament d'Hisenda Pública i Dret Fiscal de la Facultat de Ciències Econòmiques i Empresàries de la Universitat de Barcelona contribueix a possibles coincidències a les conclusions amb les publicades per ell a d'altres treballs.



ALGUNES CONSIDERACIONS SOBRE ELS ASPECTES FISCALS DEL NOU ESTATUT DE CATALUNYA

4.1. ELS PRECEDENTS

Des de la pèrdua de les restes de les seves llibertats nacionals, marcada formalment pel Decret de Nova Planta, Catalunya ha conegut nombrosos projectes de restabliment d'institucions pròpies —alguns exclusius per a Catalunya, d'altres emmarcats en més amples horitzons ibèrics —que han anat des de mers processos de desconcentració a plantejaments independentistes. Igualment, n'han elaborat altres pobles de l'Estat espanyol en llurs intents de desfer-se del jou de la tradicional estructura centralista d'aquest. Una anàlisi detallada de tots aquests projectes supera de molt els objectius d'aquest estudi i, d'altra banda, difícilment es podria millorar el conegut, per no dir clàssic, treball del Professor González Casanova, que va molt més enllà del simple recull de textos que pretén ésser (1). Ací només es comentaran breument els aspectes fiscals d'aquells que hagin estat més significatius per a la història de Catalunya o d'Espanya o que resultin més rellevants per al nou Estatut.

4.1.1. Període 1868-1931

El punt de partida l'han de constituir, evidentment, les Bases que proposà Valentí Almirall el 1868 (2). Aquest text, políticament bàsic, parteix de l'afirmació de la sobirania dels estats espanyols —que aleshores incloïen les Antilles i Filipines—, és a dir, es tracta d'un enfoc confederal i netament progressista. Les limitacions que les Constituents establirien a la sobirania dels estats a través de les competències atorgades al «poder federal», són les mínimes necessàries per a garantir llur acord i la supervivència mateixa de la unitat, tot i que «la Constitució federal ha d'ésser anterior a les particulars» (3). Conseqüentment, és el pacte federal el que legitima l'aportació dels estats a la Confederació. Aquesta contribució a les despeses generals és regula-

da a l'art. 6.20. del capítol 2 de les Bases, en què s'estableix com a competència de l'Assemblea Federal «*formar sus presupuestos procurando siempre disminuirlos, votarlos y repartir las contribuciones que para cubrirlos sean necesarias entre los Estados*». Al marge de la preocupació profundament clàssica per la minimització del pressupost, cal remarcar el principi de la distribució de la contribució per a sufragar-lo entre els estats com a tals. La fórmula, molt genèrica, respon a la lògica confederal, car només estableix que és el poder federal el que fixa el repartiment de les càrregues entre els estats, però el poder federal no té tributs propis i són els estats membres els que lliurement determinen llur sistema i, per tant, el mecanisme d'obtenció d'ingressos amb els quals satisfer la «quota confederal». Fiscalment parlant és, doncs, un sistema pre-federal; es podria dir que constitueix una nota més aviat arcaïtzant en el si d'una Constitució progressista, malgrat que la descentralització formi part d'aquest progressisme. El paral·lelisme entre la fórmula proposada i els donatius forals o els concerts econòmics bascos és estret, però l'idea d'Almirall resulta més avançada i elimina tota possible interpretació de privilegi. D'altra banda, una contribució confederal comuna, aprovada per tots els estats, seria compatible amb una possible lectura de les Bases proposades. Pel que fa a Catalunya, la 3.^a Part, *Bases para la Constitución del Estado de Cataluña*, resta absolutament muda sobre la qüestió tributària. En el context confederal de les Bases, cal entendre que l'Estat català és plenament sobirà per a establir tributs i que aquesta tasca correspon a l'Assemblea catalana de representants, suprema autoritat legislativa a Catalunya segons el projecte. Tanmateix, sorprèn força aquest silenci sobre un tema bàsic i molt lligat als fonaments de la democràcia parlamentària.

Passant per sobre la declaració de principis que constitueix l'anomenat «Pacte de Tortosa», del 1869, cal anar al primer text constitucional espanyol de caire descentralitzador, el Projecte de Constitució Federal de la República Espanyola, del 1873. Malgrat la seva autoqualificació de «federal», el Projecte és considerat més aviat com «regional» pels tractadistes, tenint en compte la preeminència dels poders de la Federació i la necessitat que les Corts federals sancionin i aprovin la subjecció de les anomenades «Constitucions dels Estats» a la Constitució federal. Per tant, malgrat el respecte —més formal que de fons— a la sobirania dels Estats federats, el Projecte resulta clarament menys radical que les Bases d'Almirall.

El Títol V que defineix les facultats dels poders públics de la Federació, inclou l'emissió de deute públic, els emprèstits i les contribucions, sempre amb l'explicitació del seu caire «nacional», és a dir federal. En canvi, en definir les competències dels estats, al Títol XIII, reconeix explícitament llur «completa autonomia» econò-

(1) «Aquest llibre és primordialment un recull de documents jurídics produïts a Catalunya o elaborats pels governs de l'Estat espanyol del 1868 al 1938. Això vol dir que l'estudi precedent no té cap altra finalitat —ni potser cap més interès— que fer d'acompanyant dels textos ací aplegats...» Josep-Antoni González Casanova, *Federalisme i Autonomia a Catalunya (1868-1938)*, Curial, Barcelona, 1974, Advertiment Preliminar. La única llacuna quant a textos estatutaris —ben excusable, atesa la intenció de l'obra—, és la manca dels projectes andalusos redactats durant la II.^a República, que pot ésser coberta amb la *Revista de Estudios Regionales*, n.º 1, Enero-Junio 1978, que reproduïx íntegrament les «Bases para un Proyecto de Estatuto de Andalucía» (1932) i l'«Anteproyecto de Bases para el Estatuto de Andalucía» aprovat per l'Assemblea Regional Andalusà, reunida a Còrdova el gener del 1933.

(2) *Bases para la Constitución Federal de la Nación Española y para la del Estado de Cataluña*.

(3) J.A. González Casanova, *Federalisme i Autonomia a Catalunya (1868-1938)*, Op. cit., pàg. 109.

mica, administrativa i política i, en particular (4), en matèria d'hisenda, deute i emprèstits propis. Diguem que ens trobem davant de la proposta d'una independència dels dos sistemes tributaris, el federal i l'estatal, del tipus de la contemplada al capítol 2 (5), políticament atractiu, però de difícil viabilitat.

El ràpid fracàs de l'experiència republicana del segle passat impedeix valorar el seu possible desenvolupament pràctic. La primitiva fiscalitat de l'època, basada en la imposició directa de tipus real o de producte i la indirecta, i la seva escassa importància i la relativa manca d'integració de l'economia espanyola permetia concebre alguna esperança de funcionament, però el desenvolupament, tant fiscal com econòmic, del país haguessin exigint alguna fórmula de coordinació vertical semblant a les que han adoptat tots els estats federals.

Probablement, el següent text d'interès per a aquest estudi el constitueixen les *Bases per a la constitució regional catalana*, del 1892, conegut com les *Bases de Manresa*. Malgrat les seves reminiscències medievalistes, molts han vist en elles la primera formulació política i constitucional del federalisme català (6). Només caldria recordar les «Bases» de Valentí Almirall per copsar la injustícia de l'afirmació, però, evidentment, marquen un canvi important respecte a les formulacions anteriors alhora que responen a una nova base sociològica, i la seva transcendència política explica, d'altra banda, l'alta valoració que li concedeixen molts tractadistes. El plantejament fiscal està fet de conformitat amb les experiències federalistes del moment. Els punts clau estan continguts a les bases primera i sisena. Quant a la primera, s'estableix que la hisenda central es nodrirà de «les rendes d'Aduanes» (sic), com a figura bàsica. Aquesta concepció era comunament acceptada a l'època, car correspon a una competència eminentment federal o central. La possible insuficiència d'aquest recurs per fer front a les despeses centrals es resol amb la distribució de la quantitat que manqui entre les diverses regions «a proporció de sa riquesa», principi equitatiu de solidaritat interregional que deixava per a una regulació posterior — i de nivell normatiu inferior — la determinació dels criteris d'avaluació d'aquesta riquesa. La sobirania de Catalunya justifica que aquesta pugui dictar lliurement l'establiment i la percepció d'impostos per al seu bon govern interior i per a satisfer, si s'escau, la contribució regional a les despeses centrals. La mateixa base sisena estableix el problemàtic dret d'encunyació de moneda per part de Catalunya — cosa que va més enllà de les competències habituals dels estats federats (7) —, d'indubtables repercussions financeres però que queda fora de l'abast d'aquest estudi. Centrant, doncs, l'atenció en els aspectes fiscals, cal assenyalar que les *Bases de Manresa* constitueixen el primer text articulat espanyol que defensa el principi

de la separació d'objectes tributaris: comerç exterior per al poder central, i la resta per al poder regional. Malgrat llur brevetat, les *Bases de Manresa* realitzen en aquest sentit una aportació que serà fonamental per als plantejaments catalans posteriors durant molts anys.

A començament del segle actual, amb el procés de gestació de la Mancomunitat de Diputacions, apareixen per primera vegada les enumeracions dels recursos — més o menys precises — amb què pot comptar la institució catalana i també el famós punt de la determinació del cost dels serveis transferits. Així, en el projecte Maura sobre Administració Local (1907), en contemplar les Mancomunitats Provincials (8), s'indica:

«Art. 408. Las mancomunidades podrán contar, para sus presupuestos, con los siguientes recursos:

- 1.º Rentas de bienes propios.
- 2.º Donativos y cuotas voluntarias.
- 3.º Subvenciones de los Ayuntamientos y Diputaciones.
- 4.º Recursos del Estado, ya en concepto de subvención, ya como asignación correspondiente al costo presupuesto de los servicios generales transferidos a la Mancomunidad.
- 5.º Arbitrios especiales, impuestos con aprobación previa del Gobierno, a expensas de particulares y entidades que aprovechen directamente obras o servicios realizados por la Mancomunidad, cuando, además del interés general, benefician el interés privado.»

No cal dir la migradesa i limitacions dels recursos proposats, al que hom pot afegir les cauteles previstes a l'endeutament, però tot això és coherent amb la concepció centralista de l'Estat en el qual recau la sobirania tributària originària i amb la interpretació de la institució regional com a mancomunitat de corporacions locals, és a dir, una entitat amb personalitat jurídica pròpia, però de finalitat essencialment administrativa o gestora de serveis, més que no pas ens polític. A aquest mateix esperit respon el Decret Reial sobre Mancomunitats Provincials, de 18 de desembre del 1913.

Conseqüentment amb el caràcter de corporació local o d'agrupació de corporacions locals que li atribuï l'esmentat Decret Reial, la Mancomunitat Catalana no podia gaudir d'una veritable potestat tributària, malgrat els intents catalans: els recursos de la Mancomunitat no podien ésser altres que els d'un ens local, d'un «super-ens» local, si ho volem, però no pas més. I encara caldria afegir que, en comparació amb les restants corporacions locals de règim comú, la delegació directa de potestat tributària a favor de la Mancomunitat a més de molt limitada, és ben reduïda, car de la major part en gaudeix indirectament per la cessió o la delegació que de llurs pròpies competències fiscals acorden les Diputacions mancomunades.

El resultat no podia ésser altre que el que la base dels ingressos de la Mancomunitat fossin les transfe-

(4) Articles 96 i 97.

(5) Epígraf 2.1.1.

(6) Veure sobre això, el comentari de J.A. González Casanova a *Federalisme i Autonomia a Catalunya (1868-1938)*, Op. cit., pàg. 166 i ss.

(7) Potser constitueix una de les reminiscències medievalistes comentades per González Casanova. També és totalment inhabitual la prohibició d'emetre nou deute central, mentre que les regions poden fer-ho.

(8) Títol VI del Llibre Segon, articles 398 a 410. Formalment, l'abast d'aquest Títol era general, però la intenció de donar una sortida a la problemàtica catalana no pot ésser amagada.

rències de les Diputacions —que, per definició, continuen existint— i les participacions en llurs tributs. Suplementàriament, l'Estatut de la Mancomunitat preveia la utilització de recàrrecs autoritzats per l'Estat i la percepció de taxes, contribucions especials i altres tributs típics de la fiscalitat local, fonamentats en el principi del benefici (9). Llegint el paràgraf quart de l'article 3 de l'Estatut (10), on inclou com a recursos «els recàrrecs, impostos i arbitris que l'Estat autoritzi i emprèstis que la Mancomunitat acordi», la interpretació anterior pot semblar excessivament restringida, però aquests impostos i arbitris s'han d'entendre referits al marc del ja citat Reial Decret sobre Mancomunitats, cosa que, d'altra banda s'explicita a les primeres ratlles de l'article de referència. Tenint això en compte, aquesta interpretació s'ha de jutjar com força versemblant i, a més, de conforme amb la pràctica durant la vigència de l'esmentat Estatut. Malgrat la insatisfacció que totes aquestes limitacions centralistes, paral·leles a les establertes en altres camps de competències, podien suposar per als plantejaments nacionalistes, el pragmatisme català acollí favorablement l'Estatut de la Mancomunitat interpretant-lo com a punt de partença vers una major autonomia futura o, en expressió de Prat de la Riba, com «fórmula incipiente de descentralització» (11).

Els anys que seguien la instauració de la Mancomunitat no veieren reeixir cap dels projectes de desenvolupament autonòmic fomentats des de Catalunya, i, evidentment, la Dictadura de Primo de Rivera suposà un net retrocés. Tanmateix, val la pena d'alludir molt breument alguns intents anteriors a la II^a República Espanyola.

En primer lloc, la crisi política espanyola de finals de la primera dècada del segle XX, contemporània, en els seus darrers anys, de la I^a Guerra Mundial i de l'inici del procés revolucionari a Rússia, portà a la celebració de la famosa *Assemblea de Parlamentaris*, d'iniciativa catalana. A la segona sessió de l'Assemblea (12) fou aprovat un document molt breu de conclusions sobre l'autonomia de Catalunya que palesa l'experiència obtinguda en els primers anys de Mancomunitat. El curtíssim cinquè punt era, segons el parer de González Casanova (13), «el més important de tots, car afirmava la necessitat que, en reconèixer a una regió el dret a regir la seva vida interior, hom fixés clarament els impostos que l'Estat es reservava per atendre els serveis que quedessin a càrrec seu i els que hom traspasés a la regió per sufragar les atencions implicades en l'exercici de les atribucions que se li reconeixien, establint un règim d'absoluta separació d'hisendes». Cal remarcar que aquesta cita, a part del judici valoratiu de l'esmentat autor contingut a les primeres paraules, és gairebé una reproducció literal del punt cinquè de les

Conclusions. Entre els elements que li confereixen tan especial importància a aquest punt cinquè, podem assenyalar:

- a) L'òptica federalista implícita en l'expressió referent al dret de la regió a regir la seva vida interior, de contingut polític ben superior al d'una mancomunitat interprovincial.
- b) L'accent posat en la separació d'hisendes, expressament reivindicada. D'altra banda, hom no pot dissimular que pel to taxatiu i el context en què s'inscriu, s'apunta vers una certa equiparació de sobirania o, si més no, al reconeixement d'una fiscalitat regional pròpia.
- c) El cost dels serveis és proposat com a criteri orientador dels impostos a atribuir, tant a la hisenda estatal com a la catalana.
- d) Per últim, un aspecte fins ara poc recollit pels comentaristes, es reclama la transferència d'impostos —de figures tributàries, doncs, i no només d'un ajut o subvenció central— per a subvenir a l'atenció dels serveis traspasats.

Després d'un seguit de vicissituds polítiques que no cal descriure ací, i en un període especialment viu de l'anomenat «problema catalán», sorgeixen dos textos consecutius on es palesa la inspiració de les Conclusions de l'Assemblea de Parlamentaris: *les Bases per a l'autonomia de Catalunya*, contingudes en el missatge que el Consell Permanent de la Mancomunitat envià al govern el 25 de novembre del 1918 i *l'Estatut de l'Autonomia de Catalunya*, aprovat per l'Assemblea de la Mancomunitat el 25 de gener del 1919. Malgrat llur proximitat i els lligams ideològics, entre ambdós textos hi ha un important canvi de concepció a causa d'un intel·ligent capgirament tàctic. Mentre que les Bases tenien la pretensió d'assolir la constitució d'un Estat compost, de caràcter federalista, i per tant establien detalladament els límits a les competències del poder central, l'Estatut només proposava el reconeixement d'una regió autònoma en el si d'un Estat unitari, més aviat en la línia del que aprovà la II^a República o a l'estil de les Regions en la Constitució italiana del 1947.

A les Bases es recull una separació d'objectes tributaris ja força elaborada i que respon als models federals de l'època: a l'Estat li corresponen, bàsicament, la renda de duanes, el producte dels monopolis fiscals i la imposició indirecta, a més dels ingressos del seu patrimoni, dels serveis explotats directament, l'impost sobre el transport i algunes figures directes menors; en cas d'insuficiència dels ingressos centrals per cobrir el seus serveis, Catalunya hi contribuiria en la proporció adient.

Aquesta línia hisendística és recollida, amb el corresponent canvi de presentació, en el títol VI de l'Estatut del 1919. En efecte, l'article 12 precisa que «les contribucions directes, excepció feta de les que gravin utilitats obtingudes fora del territori català o tinguin per base l'exercici de facultats pròpies del Poder Central, correspondran al Govern de Catalunya». En aquest, com en molts altres punts, el redactat de l'Estatut és el negatiu de les Bases. Cal indicar que als articles se-

(9) Aquest principi fou desenvolupat més explícitament als Estatuts Municipal i Provincial dels anys vint, inspirats per Flores de Lemus.

(10) Aprovat per «Real Decreto» de 26 de març del 1914.

(11) Veure Lliga Regionalista, *Las Mancomunidades*, Barcelona, 1912; citat per J.A. González Casanova a l'obra esmentada, pàgs. 209-210.

(12) La primera es reuní a Barcelona el 19 de juliol del 1917; la segona sessió se celebrà a Madrid el 30 d'octubre del mateix any.

(13) J.A. González Casanova, obra esmentada, pàgs. 219-220.

güents es regulava la participació de Catalunya en els dèficits i en el deute central, així com la revisió quinquennal de la proporció que Catalunya participés en els impostos que, per tot el territori, s'hagués reservat l'Estat, revisió a realitzar per una comissió mixta. Aquests elements s'aniran retrobant a posteriors projectes.

Cinc dies abans que l'Assemblea de la Mancomunitat aprovés el seu Estatut, el govern espanyol trameté al Congrés un Projecte d'Autonomia (14). Aquest llarg text de vint-i-dues bases pretenia resoldre la qüestió de l'autonomia catalana dins l'àmbit de l'administració local espanyola, i per això el Projecte adoptà la forma d'una llei de bases per a la modificació de la Llei Orgànica de Municipis i Ajuntaments. L'article 1, que comprenia les Bases 1 a 21, és una prolíxa normativa referida a les corporacions municipals, mentre que a Catalunya se li dediquen els articles 2 a 18 (Base 22) i les dues primeres disposicions addicionals transitòries, tot i que la regió es concebuda com a agrupació voluntària de municipis «cuyos términos formen territorio continuo y tengan tradiciones conservadas...». Malgrat que el Projecte torna a emprar la denominació de Generalitat en referir-se a una institució que agrupa a les quatre províncies catalanes, constitueix un clar intent de dissoldre la problemàtica catalana en la de l'agrupació de municipis i diputacions provincials, d'entitat política evidentment inferior a la realment plantejada. La hisenda regional proposada en el projecte governamental (art. 17) correspon als esquemes de la hisenda local, tot i que recull algunes de les conegudes reivindicacions catalanes com la possibilitat de cessió d'impostos centrals i d'una certa separació entre ambdues hisendes. Tanmateix, l'enfrontament polític entre el projecte català i el del govern central dugué la situació a un atzucac i cap dels dos no prosperà.

El cop d'Estat de Primo de Rivera al 1923 no suposà, malgrat el seu contingut centralista, la desaparició immediata de la Mancomunitat. L'article 6 del propi Decret Reial de 12 de gener de 1924 de dissolució de les Diputacions, mantingué la vigència del Decret Reial del 1913 sobre Mancomunitats Interprovincials, en virtut del qual les noves Diputacions Provincials catalanes, escollides pels governadors civils, continuaren la Mancomunitat. No fou fins l'aprovació de l'Estatut Provincial de 1925 (15) que aquesta desaparegué, de conformitat amb l'establert a la Disposició Transitòria Cinquena de l'esmentat Estatut. Potser el dictador jutjà excessives i perilloses les atribucions de la Mancomunitat Catalana, àdhuc constituïda per Diputacions domesticades...

4.1.2. La Segona República

Possiblement constitueix el període més estudiat en el seu conjunt tot i (16), que els aspectes hisendístics

(14) 20 de gener del 1919.

(15) Estatut Provincial, Ley de 23 de Marzo de 1925.

(16) A part del ja citat moltes vegades de J.A. González Casanova, a efectes fiscals o financers hom pot veure Jaume Alzina, *L'economia de la Catalunya autònoma*, Tipografia Empòrium, Barcelona, 1933, i *Els pressu-*

han restat menys analitzats del que per llur importància els pertocaria; només darrerament han començat a aparèixer estudis i monografies sobre aquest tema. Els trets principals de l'autonomia en aquests anys de la II^a República, i els debats que portaren de l'Estatut de Núria a l'Estatut del 1932, són actualment prou coneguts. Bastarà, doncs, en aquest epígraf, un repàs recordatori de la qüestió fiscal que s'esdevingué sovint la clau de volta de la problemàtica política.

En el rerafons dels fets dels primers anys, determinants de l'evolució de la qüestió durant el període republicà, ocupa un lloc principal l'anomenat «Pacte de Sant Sebastià», conclòs l'any 1930 a la capital donostiarra per representants de l'oposició republicana de tot l'Estat espanyol. En ésser únicament un pacte verbal, sense concreció en un document escrit, donà lloc a un important marge d'elasticitat en la interpretació dels dos punts bàsics d'acord: la unió d'esforços per a l'enderrocament de la Monarquia i la seva substitució per la República, i la solució institucional al problema català.

Potser per la pruija de servir la unitat de les forces republicanes, els restants assistents a la reunió de Donosti no desmentiren fins al triomf republicà de l'abril de 1931 i, en certs punts, fins als debats parlamentaris del 1931 i 1932, les interpretacions dels delegats catalans, força engrescadores per a les opcions catalanistes, agreujant conseqüentment la dificultat de conèixer el contingut veritable dels acords.

En síntesi, segons Carrasco i Formiguera (17), al «Pacte de San Sebastián» es reconeixia *la personalitat de Catalunya*, el seu potencial revolucionari per a la instauració de la República i l'obligació que el Govern revolucionari donés una *solució de dret* a la reivindicació catalana. Aquesta solució hauria de respectar la vo-

postos de les Corporacions Públiques, Imprenta Olivé, Barcelona, 1936; José Arias Velasco, *La Hacienda de la Generalidad. 1931-1938*, Ariel, Esplugues de Llobregat, 1977; Francesc Artal, Emili Gasch, Carme Massana i Francesc Roca, *El pensamiento económico catalán durante la República i la Guerra (1931-1939)*, Edicions 62, Barcelona, 1976; Josep M.^a Bricall, *Política financiera de la Generalitat de Catalunya*, Tesi Doctoral, Facultat de Ciències Econòmiques, Universitat de Barcelona, 1975; Pere Coromines, *Diari i records de Pere Coromines: La República i la Guerra Civil*, Curial, Barcelona, 1975; Fèlix Cucurull, *La defensa de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Undarius, Barcelona, 1975; José Larraz, *La Hacienda Pública y el Estatuto Catalán*, Ed. Ibérica, Madrid, 1932; Ismael Pitarch, *L'estructura del Parlament de Catalunya i les seves funcions polítiques (1932-1939)*, Curial, Barcelona, 1976; Rafael Pujol Marigot, Josep M.^a Huguet Reverter i Jaume Vilalta Vilella, *La financiación de la autonomía: La experiencia catalana*, Ponència presentada a la III.^a Reunió de la «Asociación Española de Ciencia Regional», Oviedo, Octubre, 1976; Jaume Sobrequés i Callicó, *Catalunya i l'Estatut d'Autonomia*, Undarius, Barcelona, 1976; Josep Tarradellas i Joan, *L'obra financiera de la Generalitat de Catalunya*, Generalitat de Catalunya, 1938; Francesc Tost Xifré, *Aspectos fiscales del Estatuto de Cataluña de 1932*, Tesina de Llicenciatura, Facultat de Ciències Econòmiques, Universitat de Barcelona, maig del 1977 i que està convertint en tesi doctoral; també és molt útil l'opuscle *El poble de Catalunya i la República Espanyola davant l'Estatut*, Papers de Treball i d'Informació n.º 2, setembre de 1972, Perpinyà. Finalment, sobre els aspectes tècnico-jurídics dels pressupostos de la Catalunya autònoma cal citar l'assaig del Cap-Lletrat de la Generalitat de Catalunya, Emili Colom Segarra, *Els pressupostos públics*, Publicacions de la Revista Jurídica de Catalunya, Barcelona, 1935. No cal dir que tots aquests treballs aporten una vasta bibliografia que amplia la suara presentada.

(17) Manuel Carrasco i Formiguera, *El Pacte de San Sebastián*, L'Arc de Berà, Barcelona, 1931, i la nota oficial publicada a «La Publicitat» de 19-8-30.

luntat política constituent de Catalunya, expressada en un Estatut refrendat pel poble català —la seva autodefinició, en definitiva—, tot i que la part referent a les atribucions del poder central i a les relacions entre els dos governs hauria d'ésser ratificada per les Corts espanyoles que, en aprovar l'Estatut, no farien altra cosa que ratificar «el pacte entre Catalunya i l'Estat federal» (18). Potser unes paraules del Prof. González Casanova resumeixin el problema plantejat per l'ambigüitat del Pacte: «... El plantejament català del Pacte de Sant Sebastià imposa com a fet indiscutible —base del pacte— la plena sobirania nacional catalana, la qual, en pla d'igualtat, *pactarà* la manera com Catalunya s'haurà de lligar a Espanya en l'esdevenidor, *no com ha de seguir-hi lligada* (...) Però precisament la impressió que els republicans espanyols (...) en tenen és aquesta: els catalans no solament s'autonomitzen de l'Estat espanyol perquè són nació —tan nació com Espanya—, sinó que pretenen imposar a aquesta —de la qual se separen— la forma d'Estat que més els convé per a llurs propòsits particularistes nacionals. Els republicans espanyols reivindicaran la sobirania de les Corts constituents per a acceptar o no l'Estatut de Catalunya» (19). Les dues concepcions confrontades es palesaran en els esdeveniments consecutius a l'adveniment de la República com a resultat de les eleccions municipals del 12 d'abril del 1931.

La proclamació de la República a Barcelona abans que es fes a Madrid i, sobretot, abans que es proclamés la República Espanyola, marcà considerablement les relacions entre Catalunya i la resta de l'Estat i el mateix desenrotllament del procés estatutitzant. L'evolució de la terminologia a les crides i comunicats consecutius dels primers dies reflecteixen un procés polític delicat: Estat Català sota el règim d'una República Catalana amb proposta de creació d'una Confederació de Pobles Ibèrics; República Catalana, com a Estat integrant de la Federació Ibèrica; República Federal Espanyola; Govern de Catalunya; Gobierno Provisional de la República; Generalitat i projecte d'Estatut d'Autonomia (20). Sota els canvis en les expressions emprades successivament subjau el greu problema polític de si Catalunya fou, o no, un Estat independent durant un parell de dies de l'abril del 1931, que lliurement, en un acte d'autodeterminació, decidí canviar aquesta independència per una autonomia al si d'un nou Estat espanyol.

Sembla clar que la redacció, el juny del 1931, de l'Estatut d'Autonomia dit «de Núria», per la ponència designada per la Diputació Provisional de la Generalitat, parteix d'una resposta positiva —amb totes les matisacions que es vulguin— a l'interrogació anterior. L'Estatut de Núria reconeix una sobirania de l'Estat espanyol superior a la catalana, però té el seu àmbit de competències i és compatible amb una sobirania catalana absoluta per a organitzar els seus afers interns, determinar la frontera de competències entre ambdues sobirania i proposar el sistema de relacions mútues.

Es pot dir que el Projecte d'Estatut de Núria és un herreu directe del text de 1919, posat al dia i desenvolupat amb rigor tècnic, tot i que recull influències del projecte de l'Havana (21). Els ponents elaboraren un Projecte federalista, talment el règim proposat per a Catalunya era extensible als altres pobles espanyols que accedissin a l'autonomia en el si de la *República Federal Espanyola* que se suposava establirien les Corts constituents. El Títol IV, «De les finances», del Projecte d'Estatut reflectí, doncs, aquest enfoc federal, establint un sistema tributari de l'Estat federat català i una coordinació entre la hisenda catalana i l'espanyola perfectament homologable amb els models federals imperants a l'època, com el suís o el nordamericà. La lògica constituent i federalista exigia que fos Catalunya la que decidís voluntàriament la seva contribució a les despeses comunes de la Federació i, per tant, fixés els seus tributs propis i els límits de la sobirania fiscal espanyola. El Projecte prenia com a principi bàsic, igual que el del 1919, el repartiment o separació d'objectes tributaris. A grans trets, la imposició indirecta —que la teoria considera més traslladable— correspondria a la hisenda de l'Estat espanyol, mentre que la directa pertocaria a Catalunya. A l'article 19 hom especifica la llista precisa de les contribucions considerades indirectes (22) que són, fonamentalment, la renda de duanes —tribut federal per excel·lència—, alguns impostos sobre consums especials i l'impost sobre el transport; a més, l'Estat percebria el rendiment de propietats i drets no traspassats, el producte dels monopolis i els arbitris o taxes per serveis retribuïts. L'article 20 inclou la relació de figures directes que l'Estat hauria de cedir a la hisenda catalana, com les contribucions territorial i la industrial, la contribució d'utilitats amb algunes excepcions, i l'impost sobre drets reals, sobre persones jurídiques i sobre transmissions de béns, sempre amb els recàrrecs corresponents. A una tercera relació (art. 22) es fixaven els tributs que l'Estat no podria aplicar a Catalunya en el futur, com la majoria dels supòsits de l'impost del Timbre. Cal remarcar la prohibició d'establir noves contribucions directes espanyoles a Catalunya, que responia al propòsit progressista de la Generalitat provisional de desenvolupar l'impost sobre la renda personal, aleshores inexistent a la hisenda estatal i que ja apareixia com a figura bàsica al Projecte de l'Havana. El Projecte estatutari també preveia la substitució de l'administració tributària espanyola per una d'autonomia a tots els efectes de la gestió (23), la possibilitat de reordenació dels tributs cedits, l'absorció de la hisenda de les diputacions provincials, i diverses clàusules per resoldre la problemàtica derivada de modificacions del sistema tributari espanyol, l'emissió de deute per l'Estat o la insuficiència dels ingressos esta-

(21) Projecte de Constitució Provisional de República Catalana; aprovat per l'Assemblea Constituent del Separatisme Català (L'Havana, 1928), reunió encapçalada per Macià. Evidentment, la influència d'aquest text és bastant indirecta i difosa pel que fa les propostes hisendístiques, però és perceptible.

(22) Renda de duanes, renda d'alcohols, impost sobre el sucre, impost sobre la xicòria i impost sobre el transport de viatgers i de mercaderies (excepte el que es cobri en els ferrocarrils i carreteres d'interès local).

(23) Llevat del camp de les duanes i dels monopolis.

(18) M. Carrasco i Formiguera, obra esmentada, pàg. 57.

(19) J.A. González Casanova, obra esmentada, pàg. 283-284.

(20) Llista elaborada seguint la premsa catalana de la setmana del 14 al 21 d'abril del 1931.

tals a Catalunya per a satisfer el cost dels serveis no transferits. Cal remarcar que aquestes clàusules resolien aquests problemes potencials de forma netament favorable per a la hisenda catalana.

La lectura del Projecte d'Estatut del 1931 suggereix tres qüestions immediates d'enorme transcendència a efectes fiscals. En primer lloc, el caire federal que es pressuposava a la nova República encara no havia estat aprovat per les Corts Constituents (24); per tant, la sobirania nacional catalana que justificava la potestat tributària originària conferida a Catalunya per l'Estatut de Núria, i la relació pactada que s'hi prefigurava en base a la interpretació catalana del Pacte de Sant Sebastià, encara no havien estat reconegudes pels representants democràticament escollits a tot l'Estat espanyol encarregats de redactar la Constitució republicana. D'altra banda, el repartiment previst de fonts tributàries, malgrat la possible apel·lació a experiències estrangeres i malgrat les argumentacions teòriques (25) fonamentades en la major o menor facilitat respectiva de trasllat de la càrrega tributària o en l'alteració de les condicions de mercat o de la seva homogeneïtat, no garantia la cobertura sistemàtica, com era desitjable, dels serveis atribuïts a ambdós nivells d'administració; i encara menys tenint en compte el comportament a Catalunya de la hisenda pública espanyola durant els anys que precediren la redacció de l'Estatut de Núria. Finalment, el tercer aspecte era que, per bé que els ponents (26) palesaven un evident coneixement del Pressupost espanyol i de les seves partides, semblaven menysprear la problemàtica global del sistema fiscal espanyol. En efecte, podem dir que, en proclamar-se la República, la hisenda espanyola era bàsicament l'establerta el 1900 per Fernández Villaverde i que, en molts punts, encara era vigent la reforma del 1845. El sistema tributari, amb un pes important de les figures indirectes i una imposició directa basada en els impostos de producte (27), era notòriament regressiu i inelàstic, i això generava el doble problema de la manca d'equitat tributària i del dèficit crònic del pressupost que es cobria mitjançant el recurs habitual al deute. La reforma dels sistema era, doncs, exigida unànimement per tots els hisendistes, i només la considerable resistència dels interessos conservadors havia impedit fins aleshores que prosperessin els successius projectes d'introduir la contribució personal sobre la renda. Evidentment, els republicans espanyols difícilment podien renunciar a un element tan fonamental per a llur reforma progressista de la fiscalitat espanyola, com l'impost sobre la renda personal, i difícilment el cedrien a una altra sobirania (28), i més, considerant l'augment previsi-

ble de despeses socials corresponent a la nova situació.

El text constitucional espanyol aprovat el desembre del 1931 prengué opcions divergents, i àdhuc incompatibles, respecte a les pressuposades a l'Estatut de Núria, cosa que anunciava la dificultat de la seva aprovació literal, malgrat els aclaparadors resultats dels referèndums per municipis i amb sufragi universal realitzats a Catalunya a l'estiu del 1931. Les Constituents rebutjaren el projecte federal i sancionaren la fórmula de l'*Estat integral*, modalitat de l'Estat unitari que reconeix la possibilitat d'autonomia a les *regions* que l'integren (29): la República heretava l'Estat espanyol de la Monarquia; l'Estat, per tant, no neixia del pacte federal de diverses sobirànies. L'Estat integral que admet l'autonomia de la regió catalana es pot considerar com el fruit dels compromisos ineludibles adoptats entre els republicans espanyols i els catalans al Pacte de Sant Sebastià, però queda molt lluny de la interpretació catalana d'aquest Pacte. Les Corts constituents tampoc no aprovaren la llista de competències exclusives de les regions autònomes; es fixaven les matèries d'exclusiva competència de l'Estat espanyol en llur legislació i execució directa (art. 14 de la Constitució), i aquelles la legislació de les quals pertocava a l'Estat, per bé que l'execució podia correspondre a les regions autònomes (art. 15), però l'article 16 només permetia que els Estatuts determinessin la competència exclusiva de les regions autònomes en la legislació i execució de les matèries no compreses als articles anteriors, sense garantir-ne cap (30). Finalment, cal afegir que els Estatuts podien ésser discutits en la seva totalitat i article per article, per les Corts, que podrien modificar-los com qualsevulla altra llei. El capgirament respecte les perspectives inicials catalanes era radical.

Els episodis de la Comissió de Tècnics i del debat de l'Estatut català a les Corts han estat prou divulgats com per no haver-hi d'insistir ací. Hi trobem de tot, des d'intervencions parlamentàries absolutament idealistes, fins a notes oficioses clarament tendencioses i operacions del més pur filibusterisme polític (31). Mereixen una remarca breu els informes de la Comissió de Tècnics, el llibret de Larraz i el dictamen de la Comissió. A començament del 1932, es decidí constituir una comissió de caràcter mixt, amb tècnics del Ministeri d'Hisenda i de la Generalitat, per a fer un informe objectiu. Les discrepàncies d'enfoc polític i d'interpretació d'algun punt, en realitat menor, portaren a la redacció de dos informes: l'A, pels tècnics del govern central, i el B, pels de la Generalitat. Com remarca Tost (32) llurs xifres, contra el que pugui semblar al

(24) Per a ésser exactes, aquestes ni tan sols havien estat elegides en redactar-se el Projecte, car la ponència enllestí oficialment el seu treball a Núria el 20 de juny del 1931 —àdhuc sembla que el redactat era acabat la nit del 19—, mentre que les eleccions a Corts constituents de la República se celebraren el 28 d'aquell mes, és a dir, passada una setmana.

(25) Cal dir que poc emprades a l'època.

(26) Probablement, Pere Corominas fou el redactor fonamental del Títol IV.

(27) La figura principal n'era la contribució territorial. La preeminència dels impostos de producte, entre les figures directes, és un avantatge a efectes de descentralització, donada llur relativament fàcil derivació geogràfica.

(28) Fou efectivament, el català Jaume Carner, Ministre d'Hisenda de la República, qui reeixí a fer aprovar per primera vegada a Espanya un modest impost sobre la renda personal, el 1932.

(29) Probablement, hagués estat més correcte emprar l'expressió «estat integrat».

(30) Això significà una desfeta per a la minoria catalana que abonava una esmena amb la corresponent tercera llista garantida.

(31) Veure, si convé, la bibliografia de la nota 16 d'aquest capítol.

(32) Francesc Tost Xifré, *El sistema financiero del Estatuto de Cataluña de 1932*, ponència presentada al «Seminario sobre Aspectos Económicos y Financieros de las Autonomías Regionales», Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, Novembre-Desembre 1978, pàg. 13. Vegeu-homés desenvolupat a la tesina i a la tesi d'aquest mateix autor.

primer cop d'ull, ofereixen notables coincidències i tots dos informes porten a la conclusió d'un superàvit substancial dels ingressos sobre les *despeses fetes o imputables a Catalunya*, superàvit del que tradicionalment gaudia la hisenda espanyola. El propi informe A desmenteix la xifra del dèficit que comportaria la generalització de la fórmula estatutària a tot l'Estat, continguda a la famosa nota oficiosa atribuïda al Ministeri d'Hisenda, reduint-la a menys de la meitat, malgrat que el pressupost pres com a base, el del 1930, era netament excepcional. D'altra banda, l'informe B significà implícitament l'alineament de la Generalitat sobre les posicions del govern de Madrid respecte al principi de compensació com a norma rectora de les relacions fiscals estatutàries, renunciant al principi d'autonomia contingut a l'Estatut del 1931.

El ja citat treball de Larraz (33) és, probablement, l'estudi més seriós realitzat a l'època fora de Catalunya, i són nombrosos els tractadistes que han reconegut la seva influència en el discurs d'Azaña del 31 d'agost del 1932 i, fins i tot, en el text definitiu de l'Estatut. Malgrat reconèixer que l'autonomia requereix una *hacienda elástica*, la preocupació per la possibilitat d'introducció de la imposició progressiva sobre la renda personal, la conveniència de la centralització fiscal per reforçar l'eficàcia de la política econòmica, els perills que per a ell representa l'autonomia financera catalana li fan suggerir propostes que reforcin les garanties de l'Estat davant de Catalunya, i que facilitin la revisió dels aspectes fiscals de l'Estatut. A diferència de la majoria d'autors i, en particular del Projecte d'Estatut, Larraz considera com a base d'avaluació de les necessitats financeres catalanes les despeses estatals als territoris de règim comú, és a dir, no estatutaris (34) i proposa una fórmula extremadament complicada. Cal remarcar que l'aplicació de la regla B de la fórmula suara citada de Larraz hagués probablement produït a la Generalitat uns ingressos superiors als de qualsevol dels sistemes aleshores proposats des de Catalunya, per causa de la disparitat entre l'estructura tradicional de la despesa estatal a Catalunya i la tendència creixent de les despeses corresponents als serveis traspasables.

El dictamen de la Comissió parlamentària, presidida per Luis Bello, pretenia adaptar el Projecte d'Estatut de Núria a la nova normativa constitucional. Com es pot suposar, la divergència entre els principis que imbuïen el Projecte estatutari i els efectivament continguts a la Constitució comportaven la necessitat de nombrosos canvis, alguns d'ells d'importància cabdal. Per exemple, la contribució sobirana de Catalunya a les despeses de la República havia d'ésser substituïda pel cost dels serveis transferits, com a justificació del possible traspàs d'algun impost cedible de la hisenda de la República a la Generalitat. Se suprimien les limitacions a la implantació de noves contribucions directes esta-

tals a Catalunya i les limitacions a l'aplicació de determinats tributs indirectes. Es preveia, a més, expressament la possible introducció per la República de l'impost sobre la renda personal, i el mecanisme compensatori, a favor de la hisenda catalana, si s'esqueia, com a conseqüència de la supressió d'algun ingrés autòmic. Les clàusules de salvaguarda i revisió foren modificades en favor de l'Estat, mentre que per la contribució d'utilitats es projectà una fórmula que recordava els concerts bascos (35). Aquesta línia de modificacions al text elaborat a Catalunya, continuà i, potser, es reforçà en el debat en la sessió plenària del Congrés. Val a dir que l'intent reaccionari de Sanjurjo afavorí l'acceleració del debat (36) i concità el suport de republicans espanyols, fins aleshores reticents, a la causa catalana.

Atesos aquests prolegòmens, no és pas agosarat pronosticar que l'Estatut definitiu havia de resultar ben diferent al proposat des de Catalunya. L'anàlisi ho confirma de tot punt. La desestimació per part de les Corts espanyoles de la concepció federant de l'Estatut de Núria es traduí en la prioritat absoluta del principi de compensació com a fonament de les disposicions fiscals de l'Estatut de 1932, amb una postergació quasi total del principi d'autonomia. Bàsicament, la República cedia a la Generalitat els recursos necessaris per sostenir els serveis que li transferia; l'article 16 de l'Estatut preveia taxativament que: «els recursos de la Generalitat se xifran amb subjecció a les següents regles:

1. El cost dels serveis cedits per l'Estat.
2. Un tant per cent sobre la quantia que resulti d'aplicar la regla anterior per raó de les despeses imputables a serveis que es transfereixen i que, tenint consignació en el pressupost de l'Estat, no produeixin pagaments a Catalunya i els produeixin en quantitat inferior a l'import dels serveis.
3. Una suma igual al coeficient d'augment que experimentin en el successiu les despeses dels pressupostos futurs de la República en els serveis corresponents als que es transfereixen a la Generalitat de Catalunya.»

La regla 1.^a estableix amb diafanitat el caràcter bàsic de l'avaluació del cost dels serveis transferits, criteri limitatiu de les disponibilitats de la Generalitat i que palesa la manca d'autonomia financera de Catalunya. Les dues regles següents introdueixen uns certs correctius destinats a fer més operativa l'aplicació d'aquest criteri. En primer lloc, la regla 2.^a (37) permet incorporar al cost dels serveis almenys una part de les despeses generals corresponents a aquests serveis i, sobretot, permet carregar al cost aquella part de la despesa efectivament aplicada a Catalunya, però que, a causa dels

(33) Veure la nota 16.

(34) Aquest sistema pressuposa que Catalunya és l'única autonomia de l'Estat, amb la possible excepció de les províncies de fur d'Euzkadi. La generalització de les autonomies dificultaria enormement el càlcul corresponent, i es necessitarien profunds correctius.

(35) Quota fixa, revisable quinquennalment, i un percentatge sobre l'escreix anual com a quota addicional.

(36) L'intent de sublevació tingué lloc el 10 d'agost del 1932; el debat parlamentari sobre l'Estatut, obert el 6 de maig, es clogué el 9 de setembre.

(37) Cal interpretar aquesta regla 2.^a com un dels èxits formals més importants assolits pels parlamentaris catalans en base als plantejaments i càlculs del famós informe B dels tècnics de la Generalitat.

hàbits centralistes de realització i comptabilització, no tindrien el desglossament territorial adequat al pressupost de la República (38). La regla 3.^a o d'actualització, respon a la lògica aspiració catalana que el creixement estimat del cost avaluat dels serveis transferits (39) sigui igual, com a mínim, a la mitjana de creixement d'aquest cost als territoris no estatutaris que, per definició, figurarà al pressupost de la República.

A fi d'assolir les quantitats que s'havien de determinar per l'aplicació d'aquestes regles (40), l'Estatut estableix un sistema mixt de cessió d'impostos i de participacions, autoritzant una potestat tributària subsidiària i marginal. De fet, el concepte de «cessió» és emprat en un sentit ambigu en el text estatutari, car l'Estat cedeix a la Generalitat tant impostos sencers — amb la possibilitat de sotmetre'ls a una nova ordenació o bé obligant-la a aplicar els mateixos tipus contributius establerts en les lleis de l'Estat —, com percentatges de determinats impostos, tècnicament denominats participacions. La potestat tributària catalana queda ben limitada als objectes no gravats per la República (41) o als totalment cedits, supeditació agreujada pel caire absorbible de les noves contribucions per part de la imposició estatal, i per l'obligació de no destorbar la implantació futura de l'impost sobre la renda personal, que es reserva a l'Estat (art. 17). Les cessions estatals afecten fonamentalment les contribucions territorials i l'impost de drets reals, a més d'uns ingressos menors (42). Quant a les participacions, corresponen a impostos importants i se'ls encomana la tasca, essencial per a la hisenda catalana, de cobrir la diferència entre el rendiment dels ingressos cedits per l'Estat i el cost dels serveis traspasats. Els percentatges de participació han d'ésser mòbils i revisables, però podem distingir-ne dues classes: d'una banda, la participació a les contribucions industrials i d'utilitats, que té el topall del 20 %; de l'altra, la participació a l'impost del Timbre, que queda il·limitada i que esdevé una figura d'importància clau per a la suficiència financera de la Generalitat. El sistema és el resultat d'una transacció complexa a partir de propostes contraposades dels parlamentaris catalans i del govern republicà.

Malgrat que subsistien alguns punts que encara re-

cordaven el projecte del 1919, l'allunyament del text estatutari aprovat respecte al Projecte del 1931 és considerable. A més de les reserves ja indicades suara, cal remarcar les importants cauteles i garanties a favor de l'Estat incloses a l'Estatut del 1932:

- Possibilitat de rescat de les contribucions estatals recaptades per la Generalitat per delegació de la hisenda de la República;
- Necessitat d'autorització de les Corts de la República per a apel·lar al crèdit exterior;
- Fiscalització anual per part del Tribunal de Comptes de la República, de la gestió delegada per a la recaptació d'impostos estatals i l'execució de serveis per encàrrec de la República;
- L'aprovació de la revisió quinquennal de l'avaluació dels impostos cedits i del cost dels serveis traspasats, proposada per la Comissió mixta, correspon en darrer terme al Consell de Ministres, és a dir, al govern central;
- Al marge de la revisió ordinària, el Ministre d'Hisenda de la República té, en qualsevol moment, dret a practicar una revisió extraordinària que, malgrat el desacord que pugui existir per part de la Generalitat, pot ésser aprovada per les Corts. La capacitat d'iniciativa simètrica a favor de la Generalitat és totalment absent;
- L'autorització estatal és preceptiva perquè la Generalitat pugui «alienar, gravar o destinar a fins de caràcter particular»;
- El règim de les concessions de mines potàssiques i dels possibles jaciments de petroli són explícitament reservats a la futura legislació estatal, malgrat els drets conferits a la Generalitat en matèria de règim miner (43).

El Títol IV de l'Estatut del 1932, «De la hisenda» (44), fou desenvolupat al Títol VI, «Finances», de l'anomenat Estatut Interior de Catalunya del 1933. De fet, no s'introdueixen canvis de fons — cosa que, d'altra banda, fóra legalment ben difícil —, però val a remarcar el pes considerable de la normativa pressupostària que arriba a contrastar amb la marginació del tema a l'Estatut del 1932, així com el fet que «el Pressupost serà executiu un cop votat pel Parlament, i entrarà en vigor sense altra formalitat»; és a dir, que no cal la sanció del President, en paral·lelisme clar amb el principi adoptat per la Constitució republicana.

La vida real de l'Estatut del 1932, fou breu i irregular, interrompuda per la suspensió conseqüent al 6 d'octubre del 1934 i alterada per la guerra del 1936-39. La dificultat d'aplicació de la regla 2.^a de l'article 16, permeté al govern de la República entorpir la de per si difícil avaluació del cost dels serveis traspasats i, per tant, la cessió de contribucions a la Generalitat. Això obligà a l'aprofitament dels recursos de les Diputacions Provincials i del crèdit, a part d'expedients

(38) Pensem en les subhastes i compres globals fetes pels ministeris a Madrid, per a serveis realitzats arreu de l'Estat.

(39) Cal tenir present que un cop transferit el servei, la Generalitat pot reestructurar-lo modificant els costos en relació als del mateix servei al territori de règim comú.

(40) Aquest càlcul s'encomana a una comissió mixta Estat-Generalitat. Per cert que, probablement a causa dels canvis de darrera hora i de les maniobres de passadissos dels darrers dies dels debats a Corts, l'article 16 preveu la creació de la suara esmentada comissió mixta en un inexistent article 19, que cal interpretar refós en l'article únic de les disposicions transitòries de l'Estatut efectivament aprovat.

(41) Sovint, substituint a les Diputacions Provincials.

(42) A l'apartat III de la relació dels ingressos que l'Estat cedeix a la Generalitat, continguda a l'article 16, figuren «El 20 per 100 de propis, el 10 per 100 de pesos i mesures, el 10 per 100 d'aprofitaments forestal a més del producte del cànon de superfície i de l'impost sobre les explotacions mineres». Malgrat l'expressió de percentatges, no es tracta de participacions sinó del nom tradicional d'antics impostos espanyols, sota el que figuraven al pressupost. Sobre l'origen del 20 per 100 de propis, veure, per exemple, Julián Saiz Milanés, *Origen e historia de los bienes de propios*, recollit per Fabián Estapé y Rodríguez, *Textos olvidados*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1973, pàgs. 441-489.

(43) La pressió de les empreses mineres estrangeres sobre el govern republicà és ací evident.

(44) Constitueix una de les escasses ocasions de l'aplicació del terme «hisenda»; els textos de l'època preferien el de «finances» per encapçal·lar aquestes matèries.

de dubtosa ortodòxia pressupostària. La Diputació Provisional hagué d'aprovar, encara sense Estatut, un pressupost per a l'any 1932; aquest fou aproximadament una agregació dels pressupostos de les quatre Diputacions Provisionals preexistents, almenys pel costat dels ingressos, tot i que hom intentà millorar la gestió de l'impost de cédulas personals.

El primer pressupost estatutari, el del 1933, s'hagué de prorrogar als dos primers trimestres del 1934, a causa dels problemes de valoracions esmentats. El seu volum, en mancar les cessions i participacions a ingressos estatals, era molt proper al de l'any precedent. El juny del 1934, fou per fi aprovat el pressupost pel segon semestre, incorporant-hi la contribució territorial cedida. També aquest pressupost hagué d'ésser prorrogat fins al juny del 1936. El tercer pressupost autonòmic (45) tampoc no tingué una vida normal perquè l'aixecament militar del juliol i la guerra subsegüent portaren a l'autonomia de guerra, molt més àmplia de fet que la estatutària. La situació bèl·lica permeté àdhuc que el Departament de Finances de la Generalitat intervingués les Delegacions d'Hisenda de l'Estat (46).

Els *Decrets de S'Agaró* suposen un desenvolupament i una acceleració de l'assumpció de competències per la Generalitat, inconcebibles fora del context de la guerra; en virtut de les facultats estatutàries, es reordenaven els tributs de la Generalitat i aquesta en creà de nous, de la importància de l'impost sobre la xifra de negocis, impost sobre la radiodifusió i sobre els espectacles; alhora que es reforçaren considerablement els mitjans inspectors de la Generalitat.

Els fets del maig de 1937 afebliren la posició catalana en les seves relacions amb el govern central i frenaren l'autonomia financera assolida. Tanmateix, la Comissió Mixta, dita «Liquidadora», nomenada poc després d'aquests esdeveniments, per a regularitzar les relacions financeres entre l'Estat i la Generalitat anà progressivament acceptant les tesis catalanes respecte a la necessitat imperiosa d'aquesta autonomia, ateses les circumstàncies revolucionàries i bèl·liques, i sobre la justificació de la Generalitat en haver assumit funcions estatals pel mateix bé de la causa republicana. L'anormalitat de les condicions d'aplicació de l'Estatut dificulten l'avaluació del seu funcionament i del seu potencial. Tenint en compte la fiscalitat de l'època —i un cop resoltes les dificultats derivades de la regla 2.^a de l'article 16, cosa que requeria més una solució política que tècnica—, sembla que l'Estatut del 1932, en una conjuntura político-econòmica menys extrema, probablement hagués pogut constituir una bona base inicial per a l'autonomia catalana.

Altres pobles de l'Estat espanyol cercaren el reconeixement de llur autonomia durant el període republicà; només dos, el basc i el galleg, reeixiren a obtenir l'aprovació parlamentària, per bé que llur vigència fou escassa o nul·la. A finals de l'estiu del 1931 fracassà

un primer avantprojecte d'autonomia basc a causa de la forma d'elaboració i de la seva possible inconstitucionalitat. El 18 d'abril del 1932 s'acabà la preparació d'un nou projecte, rebutjat per Navarra, que quedà bloquejat pels resultats del plebiscit i per l'actitud dels carlins. El 1933, un tercer projecte —que només abastava les províncies d'Àlaba, Biscàia i Guipúscoa— arribà finalment a les Corts, on les dretes obstruïren la seva discussió fins al triomf del Front Popular. El setembre del 1936, el govern basc exigí l'aprovació de l'Estatut per les Corts republicanes, que ho feren per aclamació el dia 1 d'octubre d'aquell any. L'Estatut basc del 1936 estava clarament inspirat en l'Estatut català, tot respectant els furs bascos aleshores vigents. El Títol IV, també dedicat a la hisenda i a les relacions tributàries, reconeix el sistema tradicional de relacions entre la hisenda estatal i la de les províncies basques, i a l'article 12 introdueix el criteri de l'avaluació dels serveis traspasats per l'Estat com a criteri per a successives transferències de recursos estatals, però cal observar que, en defensa de la tradició foral i, probablement, per les lliçons ofertes per l'experiència catalana, els bascos deixaren sense precisar les figures concretes transferibles (47) i els criteris d'avaluació del «cost exacte» dels esmentats serveis, alhora que relegaren l'informe de la Comissió mixta corresponent a una qüestió tècnica prèvia a l'*acord polític* entre el Govern del País Basc i el de la República. La possible reordenació tributària és molt més àmplia car «El País Vasco podrá adoptar el sistema tributario que juzgue justo y conveniente» (art. 12, 3.^o) i hom exclou la possibilitat de rescat. La dramàtica situació espanyola explica les cessions del govern central, en comparació amb les contingudes a l'Estatut del 1932.

El cas galleg encara és més trist: redactat el desembre del 1932 el text del projecte estatutari, i congelat durant el Bienni Negre, no entrà a les Corts fins el 15 de juliol de 1936. Les *Corts de Montserrat*, el febrer de 1938, en prengueren coneixement i només les Corts republicanes exiliades a Mèxic l'aprovaren el 1945, més per mor d'un compromís simbòlic amb el poble de Galícia que per les seves possibilitats d'aplicació. Malgrat un redactat i una estructura diversa de la catalana, la hisenda autònoma gallega prevista també palesa la influència de l'Estatut català del 1932. En particular, hem de remarcar que l'article 21, que regula l'avaluació del cost dels serveis refon en dues (apartats a i b) les tres regles de l'article 16 català. La relació de contribucions cedides o participades també resulta idèntica, llevat que queden indefinides les figures que han de completar l'equilibri si les tres primeres categories previstes resultessin insuficients. Això de banda, no es veu cap avenç notable respecte a les competències catalanes.

Quant als altres projectes, podem dir que el del País Valencià (1931) s'inspira fiscalment en l'Estatut de Núria, mentre que els projectes referents a les Illes van

(45) També previst per a un sol semestre.

(46) Decret de 27 d'agost de 1936. Per a un resum del període bèl·lic, veure Josep M. Bricall. *Reforma fiscal introducida por la Generalitat de Cataluña durante la Guerra Civil*, Papers de Seminari, n.º 15, Centre d'Estudis de Planificació, Barcelona, s/d.

(47) La versió castellana de l'Estatut basc diu: «Art. 12.1.º Los servicios que en virtud del presente Estatuto son traspasados al País Vasco serán dotados en cuantía equivalente al costo exacto de los mismos, con recursos que hoy pertenecen a la Hacienda del Estado».

més enllà en llur afirmació del principi d'autonomia reclamant «un concert econòmic semblant a l'actualment vigent per a les províncies Bascongades i Navarra» (48) que s'havia d'establir per a cada una de les illes. Finalment, pel que fa referència als projectes andalusos, quedaren reduïts a unes Bases —sempre més difuses que un text articulat desenvolupat— que, en un to menor, reflecteixen una evolució semblant a la que hi hagué entre el Projecte de Núria i el text estatutari aprovat. Tanmateix, cal remarcar que malgrat haver d'acceptar el principi de compensació, sempre reivindicaren com a prioritàriament transferibles les contribucions directes, sense exceptuar l'impost sobre la renda personal.

4.1.3. Precedents immediats

L'entrada de les tropes del govern rebel de Burgos a terres del Principat, justificà el Decret-Llei franquista del 5 d'abril del 1938 que derogava l'Estatut de Catalunya i restablí el règim comú al territori català. La desfeta republicana a l'hivern del 1939, en obligar a l'exili de les institucions catalanes, permeté que aquesta disposició entrés realment en vigor. El nou règim procedí al ràpid restabliment de la normalitat centralista de l'Estat espanyol, recuperant per a l'Estat les competències de legislació i execució que li corresponien arreu (49) i restablint les Diputacions Provincials. Un dels pocs reconeixements explícits de la peculiaritat de la situació catalana el constitueix precisament el reconeixement del deute de la Generalitat i l'autorització atorgada a les Diputacions Provincials catalanes per a procedir al seu bescanvi, en una data tan tardana com 1947 (50). Posteriorment, per raó d'aquesta operació hom establí un recàrrec de l'1 % sobre la quota del Tresor de les Contribucions Territorials Rústica i Urbana i de la Industrial —que havien estat cedides a la Generalitat— assignat a Catalunya a fi que satisfés els interessos, l'amortització i les despeses de bescanvi (51). En una discriminació suplementària es reconeixia Catalunya per a augmentar-li els impostos.

El ferotge centralisme immediat a l'acabament de la guerra civil s'anà temperant amb els anys, però el centralisme romangué com una constant bàsica de l'organització política de l'Estat al llarg del període franquista. Com a illots descentralitzats, lligats als interessos conservadors, es mantingueren els règims forals de Navarra i Àlaba (52). L'ur estudi resulta especialment difícil per una manca d'informació que assoleix uns ni-

vells sorprenents (53). Totes les dades disponibles porten a la conclusió que, durant aquests anys, els territoris forals han constituït veritables paradisos fiscals al si de l'Estat espanyol, i han esdevingut uns nuclis importantíssims d'evasió tributària aprofitats pels grups oligàrquics i més reaccionaris. Aquest caràcter de privilegi, de tractament preferencial és el que ha permès nombrosos judicis negatius de les reivindicacions basques per part de la majoria dels tractadistes, parer generalitzat que hom pot resumir en les frases del professor Pedrós: «...con esta voluntaria y sistemática actitud obstruccionista (...) más bien la impresión que se adquiere de cualquier aproximación a su estudio es que, contrariamente a lo que se afirma, lo que se defiende no es el Fuero sino precisamente el huevo...» (54). L'al·liança dels grups socials reaccionaris, que controlaven llurs institucions forals, amb l'oligarquia centralista permeté l'estranya supervivència durant tota la darrera dictadura de l'organització fiscal foral, basada en el principi d'autonomia, aliè a l'aplicat a la resta de l'Estat, àdhuc durant els tímids intents descentralitzadors previs.

Sense menysprear les diferències existents entre ambdós concerts econòmics, es pot dir que les relacions fiscals forals es basen en el principi d'autonomia, mentre que el de compensació juga un paper totalment subordinat. Les Diputacions Forals disposen de llurs propis impostos o impostos encapçalats (encabezados) per elles, a més de tenir encomanada la gestió de determinats tributs estatals; l'Estat s'ha reservat la gestió d'unes altres exaccions. En principi, el règim és, doncs, de separació de fonts i administracions tributàries; la coordinació, si l'expressió no és massa agosarada, ha de venir mitjançant la gestió delegada i el concert, que té com a element principal el donatiu (donativo) que les Diputacions Forals fan a l'Estat en contribució al finançament dels seus serveis. Les darreres renovacions dels concerts econòmics (55) han introduït algunes millores que eliminen alguns de llurs defectes més colpidors. En síntesi, actualment el concert econòmic de Navarra consisteix en un contingent (cupa) fix de 230 milions de pessetes i dos de variables anual-

(53) Malgrat que a l'origen de l'estudi hi trobem la pròpia Diputació Foral de Navarra, Angel Rojo Duque i Gabriel Solé Villalonga es queixen a llur *Estudio acerca del sistema fiscal de Navarra*, Madrid, 1964, que no ha arribat a publicar-se. El propi autor d'aquest treball patí aquesta manca de col·laboració de les institucions forals durant l'elaboració de la seva tesi doctoral a mitjans dels setanta.

(54) A. Pedrós Abelló, *La descentralización fiscal. Aplicación al caso español*, Barcelona, Maig 1977, pàgs. 37-38.

(55) El de Navarra per Decret-Llei de 24 de juliol del 1969, i el d'Àlaba pel Reial Decret 2948/1976, de 26 de novembre. A part del treball citat a la nota 53, sobre el règim dels concerts econòmics forals hom pot veure Gonzalo Martínez Díez, *Fueros sí, pero para todos*, Silos, Madrid, 1976; Jaime Ignacio del Burgo, *Autonomía foral y fiscalidad. El caso de Navarra* Ponència presentada a la III^a Reunió d'Estudis Regionals, Asociación Española de Ciencia Regional, Oviedo, Octubre, 1976; Juan A. Lasalle Riera, *El régimen financiero y tributario de Alava*, Ponència presentada al seminari sobre «Aspectos económicos y financieros de las Autonomías regionales», Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, novembre-desembre 1978; Antonio Martínez Tomás, *El régimen financiero y tributario de Navarra*, ídem; i *Economía-Deia*, Suplement del diari *Deia*, de 3 de maig del 1978, amb articles de Ofa Bezuñate, Adrián Celaya Ibarra, Martín Fernández Palacio, Andoni Olabari, Juan M.^a de Ollora y Ochoa de Aspuru, Carlos Solchaga, Juan Ramón de Urquijo y Olano i l'equip econòmic d'Euskadiko Ezkerra.

(48) Article 26 del llibre V, «Concert econòmic», de l'Avantprojecte d'Estatut de les Illes Balears (1931). El Projecte valencià no valora massa positivament els concerts; tanmateix, considerant-los privilegis, demana la seva aplicació a la Regió Valenciana si d'altres regions en frueixen.

(49) Llevat de les províncies d'Àlaba i Navarra que, malgrat que pertanyien a Euzkadi foren recompensades amb el manteniment de la part encara vigent de llurs furs i, sobretot, del concert econòmic per la seva adhesió al moviment facciós franquista.

(50) Decret de 23 de maig del 1947.

(51) Llei de 27 de desembre del 1947.

(52) Els furs de Biscaia i Guipúscoa i l'Estatut basc foren suprimits pel Decret-Llei de 23 de juliol del 1937, en represàlia per la decidida defensa de la República en aquestes dues províncies.

ment per a compensar el rendiment de determinades figures indirectes (56); cal remarcar, tanmateix, que l'actual concert no té termini fixat. Quant al concert alabès, establert per a vint-i-cinc anys, consisteix bàsicament en un contingent global revisable quinquennalment, amb un sistema d'increment anual automàtic. Val a dir que l'experiència palesa constants incompliments dels concerts per part d'ambdues Diputacions Forals i una neta tendència a la fossilització de llur aportació a l'erari comú. D'altra banda, i per a una valoració actual dels esmentats concerts, suggerida per la seva possible extensió a les restants províncies basques, que els faria perdre formalment llur caràcter de recompensa econòmica a l'actitud política d'un grup social, cal dir que, tot suposant resoltes amb rigor tècnic i equitat les dificultats aparentment tècniques dels darrers concerts, la filosofia política que els presideix és francament arcaïtzant. Gosaríem qualificar-los de medievalistes o pre-confederales, cosa que els fa difícilment compatibles, sense una profunda revisió, amb un estat modern. Els altres règims especials — Canàries, Melilla i Ceuta — resulten bastant irrellevants als efectes del present estudi. Fins al procés constituent derivat de les eleccions legislatives del 15 de juny de 1977, no es fàcil trobar cap precedent normatiu descentralitzador que permeti una institucionalització supraprovincial. Fidel reflex del centralisme imperant des de la fi de la guerra civil, el «*Texto Refundido*» del 1955 de la «*Ley de Régimen Local*» (57) ni tan sols preveu la possibilitat de mancomunitats interprovincials malgrat dedicar una secció sencera a la reglamentació de les mancomunitats, voluntàries o forçoses, de caràcter municipal (58). L'article 30 de l'esmentat Text Refós dispensava del requisit de la pertinença a la mateixa província per a constituir una mancomunitat de serveis municipals, però està molt lluny d'obrir cap porta a una possible mancomunitat de tots els municipis catalans que, d'altra banda, hagués significat quelcom qualitativament ben diferent de la Mancomunitat de començament de segle. La lògica manca de formulació de cap intent en aquest sentit, converteix en gratuïta cap mena d'anàlisi suplementària del Text del 1955.

L'obligada revisió quinquennal de la llei, establerta per la seva disposició final tercera, no es féu fins al 1962, en què es reivsaren alguns aspectes de la hisenda municipal i, de fet, fins al 1966 (59). Significativament, les Corts franquistes mancaren novament a llur tasca de revisió i aprovaren, el dia abans de la mort oficial del dictador, el text d'una nova llei de bases del règim local, parcialment derogada per les noves Corts (60). Amb evidents cauteles, la nova llei de bases autoritzava la constitució de mancomunitats interprovincials. El principi, apuntat a la base 1.6., de possibilitat

de creació d'ens regionals per a la realització d'alguns dels fins de les entitats locals, era desenvolupat per la base 20ª explícitament dedicada a les mancomunitats provincials que, tanmateix, no podien suposar la desparició de les diputacions provincials ni exercir la totalitat de les tasques encomanades a aquestes. El govern podia aprovar llurs estatuts proposats per majories qualificades de les Diputacions afectades (61) i previ dictamen del Consell d'Estat, així com procedir a llur dissolució per raons d'ordre públic o de seguretat nacional.

Alguns aspectes de la Llei de Bases de l'Estatut del Règim Local de 1975 són especialment rellevants en el present. En efecte, algunes de les seves formulacions han estat literalment reproduïdes a la Constitució del 1978; per exemple, en el cas de l'article 141.1. que repeteix, pràcticament, la base 1.3., en definir la província. Quant a la hisenda subcentral, hom jutja de particular interès l'enumeració de recursos locals continguda a la base 21.1.

«Los recursos de las Entidades Locales serán los siguientes:

- a) Ingresos de derecho privado.
- b) Tasas.
- c) Contribuciones especiales.
- d) Imposición local autónoma.
- e) Recargos sobre los impuestos estatales.
- f) Participaciones en los impuestos estatales.
- g) Ingresos procedentes de operaciones de crédito.
- h) Tributos con fines no fiscales.
- i) Multas.
- j) Subvenciones y otros ingresos de Derecho Público.»

Una comparació d'aquest llistat d'ingressos locals amb l'article 157 de la Constitució, que estableix els recursos de les Comunitats Autònomes, palesa una notable coincidència, d'altra banda lògica donat llur caràcter de normes generals referides a hisendes subcentrals.

Probablement, el desenvolupament més interessant d'aquesta normativa franquista fou la constitució de dues Reials Comissions, creades a semblança de les «Royal Commissions» britàniques, a fi d'estudiar uns

(59) «*Ley de Reforma de las Haciendas Municipales*», de 24 de desembre de 1962, i «*Ley de Modificación Parcial del Régimen Local*» (Llei 48/1966, de 23 de juliol), respectivament.

(60) «*Ley de Bases del Estatuto del Régimen Local*» (Llei 41/1975, B.O.E. de 21 de novembre del 1975). La Llei 47/1978, de 7 d'octubre, derogà la Llei 41/1975, llevat de la base 47 (Corporació de l'Estat a la realització de competències locals), i d'allò que fou desenvolupat pels Decrets 3462/75, de 26 de desembre, i 3250/76, de 30 de desembre, i pel Reial Decret 3046/77, de 6 d'octubre, normativa que feia referència fonamentalment a qüestions hisendístiques i de personal.

(61) «Base 20.3. La constitución de las Mancomunidades y sus estatutos requieren el acuerdo favorable de cada Diputación, adoptado por mayoría de dos tercios del número de hecho y, en todo caso, mayoría absoluta legal de sus miembros...»

(62) «Base 1.3. Las provincias son entidades determinadas por la agrupación de Municipios, a la vez que división territorial de la Administración del Estado» (Llei 41/1975).

«Art. 141.1. La provincia es una entidad local amb personalitat jurídica pròpia, determinada per l'agrupació de municipis i la divisió territorial per al compliment de les activitats de l'Estat» (Versió catalana oficial de la Constitució Espanyola del 1978), B.O.E. del 29 de desembre del 1978.

(56) L'un correspon a la compensació pels impostos General sobre Tràfic d'Empreses, Luxe i Especials (llevat de Carburants), que començà amb 390 milions de pessetes l'any 1970; i l'altre, a la compensació per la desgravació fiscal a l'exportació d'empreses que tributin a la Diputació.

(57) Decret de 24 de juny de 1955, aprovant el Text articulat i refós de les Lleis de Bases del Règim Local de 17 de juliol del 1945 i de 3 de desembre del 1953.

(58) Llibre I, Títol I, Capítol II, Secció IIIª.

règims especials per a les províncies catalanes i les de Biscàia i Guipúscoa a les darreries del 1975 i primers mesos del 1976. Mancades de representativitat política i de suport popular, ambdues comissions foren superades per la ràpida evolució dels esdeveniments que vivia el país. Tanmateix, a part de l'interès que pugui tenir l'anàlisi del primer intent de reforma plantejat dins els límits de la normativa de la dictadura, la qualitat dels treballs d'algunes de les seves ponències i, en especial, de les dues d'hisenda que arribaren a formular propostes força agosarades respecte a les posicions oficials, tot i recolzant-les amb un rigor tècnic aleshores poc freqüent, justifiquen llur consideració.

El Decret 3142/1975, de 7 de novembre, creà la Reial Comissió per a Biscàia i Guipúscoa que, recollint fins a un cert punt la tradició foral basca, féu un plantejament força autonomista donades les circumstàncies, plantejament que originà més d'un conflicte amb els representants de l'Administració central. La Ponència d'Hisenda (63) presentà un seguit de propostes, contingudes a les conclusions XXVIII a XXXVII i en un text de bases, de caire concret i operatiu. El plantejament es basava en el respecte a la unitat del sistema tributari espanyol i del principi de solidaritat interprovincial, però amb un reconeixement de l'autonomia de despesa de les Diputacions forals per part de l'Estat.

Les Diputacions forals de Biscàia i Guipúscoa, que havien d'ésser restablertes, disposarien d'un seguit de recursos especials (64), a més dels propis de les Diputacions provincials que els havien d'ésser transferits, llevat de les participacions als impostos estatals, car aquesta imposició era substituïda, a la proposta, per una participació global que indubtablement constitueix l'aportació més innovadora de la ponència. En efecte, la ponència proposava que cadascuna de les províncies tingués una participació global als ingressos estatals recaptats en llur territori, revisable anualment. El paràmetre per al repartiment el constituïa la població de fet respecte al total de l'Estat, que determinava l'anomenada «xifra bàsica» a percebre i a la que calia aplicar un seguit de paràmetres correctors. En primer lloc, el corrector «proporcional», que traduïa la diferència existent entre la xifra bàsica i la renda provincial en termes per habitant; la correcció «progressiva», que incorporava al càlcul l'esforç i la pressió fiscals de la província, estimant la diferència entre la recaptació que correspondria proporcionalment a la renda provincial i la quantitat realment aportada (65). De la xifra així determinada caldria deduir, d'una banda, la vàlua de les despeses dels serveis estatals no descentralitzables en proporció exacte a la població provincial i, d'altra ban-

da, el cost dels serveis descentralitzables que no haguessin estat traspassats. Podem trobar una filosofia semblant a la que inspira aquest criteri en la regla b) de l'article 44.1. del Projecte d'Estatut de Catalunya del 1978, en què es determina el percentatge de participació de Catalunya en ingressos estatals. Cal afegir que les propostes de la Reial Comissió propugnaven una àmplia descentralització de la gestió tributària, tot i que l'Estat es reservava la inspecció (66).

Quant a la Reial Comissió per a Catalunya (67), instituïda pel Decret 405/1976, de 20 de febrer, malgrat l'objectiu a curt termini de l'estudi de les bases per a una mancomunitat interprovincial, ho féu sota el prisma de la futura institucionalització de la regió, amb els corresponents òrgans polítics i recursos econòmics propis. La Ponència d'Hisenda (68) defensà la possibilitat d'una important descentralització de competències estatals a favor de la mancomunitat i del futur govern regional, amb un model «exportable», si hom permet l'expressió, a altres zones del país que desitgessin una organització autonòmica. A part de reclamar la necessitat imperativa de disposar regularment d'un pressupost funcional regionalitzat de les Administracions Públiques, la ponència, considerant l'experiència internacional i l'estudi del sistema fiscal i de l'administració tributària espanyoles, proposà un sistema de recursos regionals constituïts fonamentalment per la participació als ingressos estatals, sobre la base d'uns paràmetres objectius fixats a priori, i la possibilitat d'uns impostos propis per a satisfer la possible despesa addicional originada per una superior demanda de serveis públics. La proposta d'articulat, que en alguns punts reproduí literalment l'Estatut del 1932 (69), establia per a la Mancomunitat una hisenda «comuna» constituïda pels ingressos provincials del règim comú i una hisenda «especial» nodrida per les aportacions estatals a fi de compensar el cost dels serveis traspassats, lliurables trimestralment, i pels recàrrecs que les Diputacions podrien establir, amb l'acord del Consell de Ministres de l'Estat, a tots i cadascun dels impostos estatals, sempre que el tipus no comportés més d'un 10 % d'augment a la quota ni la pressió fiscal global pugés més d'un 5 %. La gestió de la hisenda especial corresponia a l'administració estatal i el Tribunal de Comptes del Regne havia d'aprovar els comptes de les Diputacions. Malgrat la seva viabilitat, o potser precisament

(63) Composta per José Barea Tejeiro, Enrique Fuentes Quintana, Alfonso Gota Losada, Enrique Lara, Rafael Martínez Emperador, José Luis Rublo, Jesús San Martín, José M.ª Serrats Urquiza, Fernando de Ibarra. Per a un comentari més ampli del treball de la ponència veure A. Pedrós Abelló, *La descentralización fiscal...*, Op. cit., pàgs. 54-59.

(64) Les Diputacions Forals haguessin pogut incrementar els tipus impositius, establir recàrrecs o limitar els beneficis fiscals a les quotes fixes o de llicència fiscal dels tributs estatals, inclosos l'impost general sobre la renda de les persones físiques i l'impost sobre transmissions de béns immobles localitzats a la província, a més de disposar d'un impost provincial de radicació.

(65) Segons indica A. Pedrós Abelló a les pàgines 57-58 de l'obra esmentada, aquest fou un punt de forta controvèrsia al si de la Ponència, car mentre que els representants del govern central interpretaven la quantitat aportada en un sentit rigorós —calculant el saldo de la translació impositiva i de la renda de duanes, depurant d'aquesta la part no imputable a les pròpies províncies— l'altra part de la Ponència defensava la utilització de la recaptació provincial íntegra, quantitat més fàcil de determinar.

(66) Les Diputacions mantingueren en llur vot particular la transferència de la inspecció.

(67) *Régimen administrativo especial de las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona*, Novembre de 1976; Diputación Provincial de Barcelona, *Estudio preliminar para el régimen administrativo especial de la provincia de Barcelona*, Barcelona, Abril de 1976; i A. Pedrós Abelló, *La descentralización fiscal...*, Op. cit., pàg. 49-53.

(68) Constituïda per José Gomis, Alfonso Gota Losada, José Martínez López-Muñiz, Alexandre Pedrós Abelló i Joan Sardà Dexeus.

(69) Per exemple, l'article 4.1. del Títol I, que es refereix a la qüestió idiomàtica.

per causa d'ella, la proposta de la Reial Comissió per a les quatre províncies catalanes restà, des del punt de vista autonòmic, molt ençà de la formulada per la seva homòloga per a Biscàia i Guipúscoa, tot i que cap de les dues conegué cap implementació institucional i que la democratització de la vida política espanyola i la lliure expressió de les forces autonomistes les condemnà a un ràpid oblit.

Des de la banda que podríem anomenar no-oficial, els darrers anys del període pre-constitucional conegueren algunes aportacions d'importància diversa. Un dels primers fòrums on la qüestió del finançament de l'autonomia fou debatuda obertament fou la III^a «Reunión de Estudios Regionales», celebrada a Oviedo del 7 al 9 d'octubre de 1976. A la segona sessió, dedicada al tema del sector públic i desenvolupament regional, es presentaren quatre treballs d'enfocament global que donaren lloc a debat (70). La ponència de Pujol, Huguet i Vilalta, aleshores tècnics de la Diputació Provincial de Barcelona, partia de l'anàlisi comparatiu dels Estatuts de Núria i del 1932 i estudiava, breument, el comportament de la hisenda autònoma catalana durant la República i diversos sistemes de finançament de l'autonomia. La ponència del Prof. Sevilla (71) plantejava la qüestió des d'un angle teòric, que no li minvava càrrega política, i partint d'una anàlisi funcional, de la garantia d'un nivell mínim general a la prestació de serveis públics i de l'equiparació de les posicions fiscals, defensava la urgent i gradual descentralització estatal de caràcter general i democràtic, finançada per un impost proporcional sobre la mateixa base que l'impost estatal sobre la renda de les persones físiques, impostos correctors d'externalitats i transferències redistributives de caràcter global o incondicional. L'esquemàtica comunicació de L. Lázaro condensava una molt interessant aplicació de l'anàlisi marxista als problemes dels desequilibris regionals i de la descentralització de l'Estat espanyol, enfocada des del prisma inhabitual de l'altiplà nord, que concloïa formulant unes propostes —com la del Fons de Solidaritat— força vàlides (72). Potser la comunicació de Colom, Montserrat, Romaguera i Trías, malgrat la seva brevetat, era la de major densitat política (73) i la que formulava un programa més concret de descentralització per al cas espanyol. Després d'un estudi concís de la tipologia de les relacions fiscals entre la hisenda central i la inter-

mèdia, i de la problemàtica de la despesa autonòmica, proposava una fórmula en dues etapes per al restabliment d'institucions subestamentals d'autogovern. A la primera fase, especialment aplicable a Catalunya, suposava el restabliment provisional dels principis i institucions de l'Estatut del 1932 a Catalunya, és a dir, en el camp fiscal: esquema fiscal propi, pressupost autònom, potestat tributària limitada explícitament, capacitat d'organització interna, i càlcul dels impostos cedits en funció del cost dels serveis traspassats. Aquesta primera etapa proposada implicava l'actualització de l'Estatut del 1932, especialment afectat per l'evolució de la fiscalitat i del paper del sector públic a l'economia; era quelcom políticament acceptable per Catalunya i per la resta d'Espanya, perquè havia estat aprovat democràticament. Finalment, plantejava la possible necessitat d'una solució al marge del pressupost de la Generalitat per resoldre el dèficit relatiu acumulat en relació amb el nivell mitjà espanyol d'equipament i prestació de serveis. La segona etapa, proposava la instauració de un sistema de recaptació descentralitzada, amb repartiment dels rendiments, inspirat en el de la República Federal d'Alemanya, aplicable tant si només disposaven d'autonomia les nacionalitats, com si l'esquema era de tipus federal o d'autonomies generalitzades. El debat d'aquestes ponències fou especialment viu i incidí en l'aprovació, en el curs de l'assemblea de cloenda de la Reunió, d'un text que reclamava «el reconeixement del dret de les diferents *nacionalitats i regions* a decidir llur marc autonòmic i, dins d'ell, llur pròpia planificació coordinada i solidària», tot «denunciant els règims administratius especials que hom pretén atorgar...» (74).

(74) L'acta de la I^a Assemblea General Ordinària de l'A.E.C.R. recull textualment amb referència al 2on. punt del seu ordre del dia: «Seguidamente se procede a la discusión de un documento firmado por sesenta y un asistentes a la III Reunión de Estudios Regionales, desarrollándose un amplio debate acerca de la procedencia de la votación, por estimar algunos que dicho documento carece de carácter científico, mientras otros, en cambio, consideran que según su interpretación de la ciencia y de acuerdo con los Estatutos de la Asociación procede aprobar el documento. Por otro lado, se plantean también algunas cuestiones de carácter terminológico sobre los términos «nación», «región», etc. Los promotores de la propuesta aceptan un preámbulo a dicho documento, que formula uno de los socios, quedando aquél finalmente redactado del siguiente modo:

La I Asamblea General de la A.E.C.R. ha tomado en consideración el documento elaborado por sesenta y un asistentes a la III Reunión de Estudios Regionales y ha constatado que existe consenso mayoritario entre sus miembros en relación con dicho documento, que dice lo siguiente:

- 1) En base a criterios científicos y no sólo políticos la pluralidad nacional y regional del Estado español es un hecho incuestionable que exige su necesaria discusión y clarificación libre y democrática.
- 2) Constatamos que la solución a los problemas analizados (sector público, hacienda pública, local, etc.) se encuentra en la planificación democrática, que a su vez sólo será posible dentro de un marco que garantice el pleno ejercicio de las libertades democráticas.
- 3) La consecución de estas libertades supone el reconocimiento del derecho que las distintas nacionalidades y regiones tienen para decidir su marco autonómico y dentro de él su propia planificación coordinada y solidaria. En este sentido denunciamos los regímenes administrativos especiales que se pretenden otorgar, ya que no responden a los citados derechos, como ha sido puesto de manifiesto en la discusión de las distintas ponencias y comunicados.
- 4) Se acuerda, asimismo, que el presente documento sea difundido simultáneamente en habla castellano, catalán, euskera y gallego.

Se aprueba por cuarenta y tres votos a favor, diecisiete en contra y nueve abstenciones. El señor Martínez López-Muñiz, una vez constatado el consenso mayoritario sobre el documento, manifiesta su deseo de retirarse de la Asociación. «Boletín Informativo de la A.E.C.R.», n.º 0, s/d.

(70) José V. Sevilla Segura, *Criterios y problemas para una descentralización fiscal*; R. Pujol, J. M.ª Huguet i J. Vilalta, *La financiación de la autonomía...* Op. cit.; Laureano Lázaro Araujo, *Algunas consideraciones sobre las implicaciones económicas de las autonomías regionales*; i Joan Colom Naval, Antoni Montserrat Solé, Ramón Romaguera Amat i Ramon Trias Fargas, *Notas sobre aspectos fiscales de las autonomías*.

(71) Aleshores estret col.laborador del Prof. Enrique Fuentes Quintana a la Càtedra i a l'Institut de Estudios Fiscales; posteriorment, ha estat Director General de Tributs del Ministeri espanyol d'Hisenda.

(72) L. Lázaro, en la seva exposició oral de la comunicació, matisà el seu refús de l'autonomia financera «entès com el dret de cada regió a disposar *estrictament segons la seva voluntat dels seus recursos*» i rectificà la seva reclamació d'un «deute històric», remarcant el dret a l'autogovern de totes les comunitats de l'Estat espanyol i el de disposar dels recursos adients.

(73) El ventall polític cobert pels autors era ampli, atès que hi havia un militant d'Esquerra Democràtica de Catalunya, un del Partit Socialista de Catalunya (Congrés) i un del Partit Socialista Unificat de Catalunya, formacions aleshores il.legals.

El Congrés de Cultura Catalana suposà una mena de pre-elaboració del nou Estatut, inspirada pel criteri del restabliment dels principis i institucions de l'Estatut del 1932. Tanmateix, sense restar cap mèrit al treball realitzat, algunes de les seves formulacions reflecteixen una excessiva influència del redactat literal de l'Estatut de la República o, si més no, una actualització insuficient. D'altra banda, els diferents àmbits no sempre coordinaren prou llurs conclusions sobre un mateix tema, amb les conseqüents incongruències, més o menys importants.

La qüestió de la hisenda es plantejà a dos àmbits: el del Dret i el de les Institucions (75). En el primer, el sub-àmbit de Dret Fiscal analitzà els principis generals de l'ordre tributari, els tributs i la gestió tributària. L'experiència dels anys trenta suggerí la conveniència de resoldre constitucionalment l'atribució de competències normatives en matèria tributària, tot tenint en compte que la Llei General Tributària atribuïa aquesta competència a l'Estat amb caràcter exclusiu. En síntesi, l'àmbit proposava la competència exclusiva de l'Estat en els impostos de duanes, monopolis i especials, així com en les normes substantives referents als impostos directes existents; mentre que la Generalitat la tindria sobre els indirectes, sobre tributs propis i de les corporacions locals, sobre recàrrecs i sobre gestió tributària. Aquesta darrera era reivindicada per a l'administració autonòmica llevat del cas d'aquells impostos directes estatals que no fossin cedits. El sub-àmbit de Dret Fiscal ofería també un criteri escaient per a la determinació de l'abast d'aplicació de les normes tributàries. Probablement, el punt més discutible és el dels tributs, que no sembla massa coordinat amb cap de les dues posicions expressades per l'àmbit d'Institucions. En efecte, quant als tributs locals, el sub-àmbit de Dret Fiscal es limitava gairebé a reproduir el sistema tributari aleshores vigent a les hisendes locals, sense ni tan sols plantejar-se la seva previsible modificació immediata (76); no cal dir, doncs, la seva insuficiència per a una orientació de la hisenda local catalana en un context autonòmic. Pel que fa a la hisenda catalana, el sub-àmbit proposava una fórmula difícilment viable de repartiment d'objectes tributaris —directes per a l'Estat, indirectes per a la Generalitat, a l'inrevés de l'Estatut de Núria— i, a més, conferia a la Generalitat nombroses facultats que reduïen a una formalitat la legislació estatal bàsica inicialment reconeguda (77), alhora que deixava sense desenvolupament la possible participació als tributs retinguts per l'Estat.

A l'àmbit d'Institucions, el sub-àmbit de Finances ofería a la Base Quarta per a l'Autonomia de Catalunya una proposta més global de les relacions fiscals Estat-Generalitat. En primer terme, es fixava la necessitat de la suficiència financera de Catalunya i de la coordina-

ció amb la política estatal, així com el principi del funcionament d'una Caixa de Compensació entre les diferents Entitats Autònomes de l'Estat, gestionada per representants d'aqueixes. La gestió tributària corresponia íntegrament a la Generalitat, i s'establí la intervenció de la Generalitat en el sector públic estatal operant a Catalunya, a part del dret a un sector públic autònom. El punt més conflictiu el constituïren els epígrafs 4 i 5, referents als recursos de la hisenda de la Generalitat, que motivaren un vot particular (78). La posició majoritària defensava una enunciació molt genèrica dels ingressos de la Generalitat, amb reminiscències de l'enfoc de Núria, essent l'element bàsic la determinació d'un percentatge sobre tots els impostos —cal suposar que de caràcter estatal— recaptats a Catalunya que restaria en poder de la Generalitat; de la resta, una part aniria a l'Estat com a contribució catalana a les despeses generals i una altra es destinaria a la Caixa de Compensació. El vot particular esmentat suava resposta a un plantejament més viable, modern i concret. Proposava una enumeració més precisa dels ingressos propis —que incloïa els de la Seguretat Social— i la participació catalana en els impostos sobre la renda de les persones físiques i de les societats, i l'impost sobre el valor afegit i sobre els carburants. Palesant la influència del model alemany, la proposta continguda en el vot particular feia que la hisenda catalana tingués el seu suport en els impostos compartits.

4.2. LA CONSTITUCIÓ DEL 1978

4.2.1. L'elaboració de la Constitució

Els resultats electorals assolits per les formacions anti-franquistes a les eleccions legislatives del 15 de juny de 1977, feren impossible el desenvolupament del projecte reformista i obligaren a obrir un període constituent d'acord amb el que defensaven les forces rupturistes. Tota l'existència d'aquestes Corts Espanyoles, les primeres elegides en condicions pràcticament democràtiques després de quaranta anys d'aferrissada dictadura, ha manifestat l'ambigüitat d'una situació en què els partits de l'oposició, particularment els d'esquerres, imposen llurs objectius al partit de la minoria majoritària, transformant en constituents unes Corts formalment elegibles sense aquesta finalitat (79). El text constitucional fou aprovat per les Corts el 31 d'octubre del 1978, i per la majoria dels ciutadans espanyols al referèndum del 6 de desembre, essent sancionat pel Rei el 27 de desembre del 1978 i publicat al

(75) Congrés de Cultura Catalana, Resolucions, Vol. 1, pàgs. 291-299 i 373-377, respectivament.

(76) Que, en part, ja s'ha produït.

(77) Així, la Generalitat podria determinar l'obligació de declarar per l'impost sobre la Renda de les Persones Físiques i valorar els signes externs d'aquest impost, i les Societats haurien de tributar per la part de llur benefici originat a Catalunya.

(78) Signat per J.M. Huguet, J. Vilalta i J. Vilaseca. L'autor d'aquest treball, després de col·laborar a l'endegament del subàmbit i a la major part dels seus treballs, no pogué participar a la seva fase final, però se sent més proper de la concepció recollida per aquest vot particular que de la corresponent a la resolució aprovada.

(79) Això justifica l'elecció d'un Senat, sempre més conservador, quan les constituents acostumen a ésser d'una sola cambra.

Butlletí Oficial de l'Estat el 29 del mateix mes, entrant en vigor immediatament.

El primer articulat de l'Avantprojecte Constitucional fou publicat oficialment al Butlletí Oficial de les Corts (B.O.C.) de 5 de gener del 1978. L'article 2 introduïa una de les innovacions més polèmiques de l'avantprojecte, en reconèixer el dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions que integren Espanya. L'avantprojecte optà per la fórmula de l'Estat integral amb «territoris autònoms», i s'estalvià o deixà sense resoldre el problema de la identitat nacional espanyola emprant l'expressió «nacionalitats i regions», sense indicar quines comunitats mereixien l'una o l'altra de les denominacions i donant a ambdues el mateix estatus, car tots els territoris autònoms tenien, a l'avantprojecte, els mateixos drets potencials. Entre els trets més significatius a efectes de les hisendes autònomes cal remarcar:

- 1) El lligam entre dret a l'autonomia i el principi de solidaritat entre els pobles d'Espanya (arts. 2 i 145);
- 2) La potestat *originària* per establir tributs correspon *exclusivament* a l'Estat, mitjançant llei, tot i que els territoris autònoms i les corporacions locals podran establir i exigir tributs d'acord amb la Constitució i les lleis (art. 123.1.i 2.);
- 3) L'article 141 preveia el control econòmic i pressupostari dels òrgans autònoms «amb intervenció del Tribunal de Comptes»;
- 4) Hom oferiria una enumeració dels recursos dels territoris autònoms (art. 146), però les competències financeres havien d'ésser desenvolupades per una llei posterior (art. 147.1.);
- 5) Quedaven prohibides les mesures tributàries que suposessin un obstacle a la lliure circulació dels béns o serveis o que recaiguessin sobre béns situats fora del territori;
- 6) Als Pressupostos Generals de l'Estat havia de figurar l'assignació corresponent a les despeses corrents dels serveis traspassats, garantint un nivell mínim de prestació a tot el territori de l'Estat (art. 147.3.);
- 7) Les Corts haurien de constituir un «fons de compensació interterritorial» destinat a despeses d'inversió (art. 147.4.);
- 8) Les formes de col·laboració financera entre els territoris autònoms o bé entre algun d'ells i l'Estat restava competència d'aquest darrer (art. 148);
- 9) Els territoris autònoms poden actuar com delegats de l'Estat substituïnt-lo en la gestió tributària (art. 145.2.).

Caldria afegir que l'Avantprojecte només contemplava (art. 138) la llista de competències exclusives de l'Estat, deixant indefinides les dels territoris autònoms. Entre les competències estatals figuraven les bases generals de l'ordenació del crèdit i banca, la hisenda general i el deute de l'Estat, les bases del règim jurídic de les Administracions públiques i del règim estatutari de llurs funcionaris, i les estadístiques amb fins estatals. Malgrat algunes imprecisions tècniques, poques modificacions han sofert els articles referents a la hisenda

dels territoris autònoms. Per tant, un cop assenyalats els punts fonamentals en aquest camp, hom pot reservar l'anàlisi més detinguda per al text final.

El B.O.C. n.º 82, de 17 d'abril del 1978, publicà un nou Avantprojecte de Constitució, acompanyant l'informe de la ponència constitucional. El Títol VIII, «Dels Territoris Autònoms», havia passat a ésser «De l'organització territorial de l'Estat», amb tres capítols destinats respectivament als principis generals, a l'administració local i a les Comunitats Autònomes (80), però el règim fiscal de les autonomies restava fonamentalment intacte. Hom pot remarcar la insistència que els estatuts «administratius i jurídic-polítics» de les Comunitats Autònomes no puguin suposar cap mena de privilegi econòmic o social, cosa que recull una ja llarga tradició del centralisme espanyol, i que tradueix una desconfiança que troba una fàcil motivació en l'experiència dels concerts d'Àlaba i Navarra. Una altra manifestació de la tradició centralista espanyola l'ofereix el nou article 137, que prohibeix taxativament la federació de comunitats autònomes, reproduint de manera gairebé literal l'article 13 de la Constitució de la República, i que reforça les cauteles establertes a la cooperació entre comunitats, respecte a altres de ben importants contingudes a l'antic article 130. A part d'una redistribució dels epígrafs i d'una redacció més elegant del molt criticat art. 148 del primer Avantprojecte, convertit en el nou text en un frase de l'art. 149.3., potser no hi hagué cap modificació que afectés directament la hisenda dels ens autònoms. Cal remarcar, tanmateix, que el nou redactat que ofereix l'art. 143 a l'entorn de la possibilitat de delegació de funcions estatals a les comunitats autònomes és de possible aplicació a algunes competències tributàries, a més d'incloure explícitament la necessitat d'acompanyar la transferència de serveis amb la corresponent dotació financera.

Les circumstàncies polítiques portaren, en el curs del debat parlamentari, a la instauració de l'anomenat consens constitucional, del qual resultaren ben poques modificacions en els articles essencials del finançament de les autonomies; alguns, com el que conté l'enumeració dels recursos de les Comunitats Autònomes, no foren alterats ni per la Comissió ni el Ple de cap de les dues Cambres Constituents. Però abans de considerar el text final, pot ésser convenient cercar algunes informacions que il·luminin la futura interpretació de la Constitució i les seves possibilitats de desenvolupament. En primer lloc, cal esmentar la celebració, del 20 al 24 de febrer del 1978, d'un seminari sobre l'avantprojecte constitucional, organitzat a Madrid pel Centro de Estudios Constitucionales, que aplegà un bon nombre de professors universitaris (81). El ventall de temes abastat fou exhaustiu i, tot que el nivell de les ponències i debats fou desigual, hom hi troba apor-

(80) En aquest text s'introdueix l'expressió «Comunitat Autònoma», que serà la definitivament emprada. Aquesta presentació sembla pretendre reduir l'impacte polític del tema autònom.

(81) *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978; aquest llibre recull les ponències presentades i una síntesi dels debats, i fou publicat el març de 1978. El C.E.C. és un organisme dependent de Presidència de Govern, hereu directe de l'antic Instituto de Estudios Políticos.

tacions interessants en el camp d'aquest estudi quant al Tribunal de Comptes, al principi de legalitat tributària i a la hisenda regional. La intenció declarada era la d'aportar elements d'anàlisi tècnica als parlamentaris, però no podem deixar d'expressar la sospita d'una certa manca d'operativitat de la iniciativa, encara que algunes de les propostes contingudes en aquest volum gruyut apareguessin en el text finalment aprovat.

Més determinant per a les perspectives d'evolució pot ésser l'informe preparat per la Direcció General de Tributs del Ministeri d'Hisenda titulat «Las Haciendas Regionales» (82), document de circulació teòricament restringida, però que assolí una difusió important en els cercles especialitzats durant la primavera del 1978. L'objectiu del treball era plantejar des d'una posició que pretenia ésser eminentment tècnica i objectiva, les condicions bàsiques de la descentralització fiscal consegüent a l'aprovació d'un projecte constitucional que contemplés les autonomies regionals. Prenent com a hipòtesi de partença el caràcter generalitzat de les autonomies, l'estudi intentava aclarir els problemes de l'equilibri tasques-ingressos dels diversos nivells de govern, de les diferències de capacitat econòmica dels diferents territoris (desequilibris horitzontals) i del manteniment de l'eficàcia dels instruments de política macroeconòmica. La filosofia de l'informe, reflex de la imperant al Ministeri, es sintetitza en els següents principis:

- Garantir la unitat econòmica «de la nació»;
- Reconeixement de l'autonomia financera dels diferents nivells de govern;
- Generalitat del sistema i negació de cap mena de privilegi;
- Suficiència financera;
- Solidaritat interterritorial;
- Flexibilitat de les institucions tributàries.

Basant-se en un ampli material comparatiu sobre federalisme fiscal, i després d'analitzar la problemàtica de la despesa i dels ingressos, estableix una proposta de recursos autonòmics que responen satisfactòriament als principis anteriors i, a un nivell més aplicat, als de no translació impositiva, la manca d'efectes locacionals i la compatibilitat amb les competències centrals, anant clarament vers la utilització del principi del benefici. En conseqüència, l'informe defensa l'afectació dels ingressos autònoms i de les participacions en impostos estatals a programes específics de despesa, l'aprofitament de les taxes i contribucions especials, la imposició immobiliària i alguns consums com el de gasolina. En síntesi, quelcom que recorda considerablement els recursos de l'administració local. És més, l'anàlisi, figura per figura, dels possibles impostos autonòmics conclou proposant l'establiment d'un recàrrec a l'impost sobre la renda de les persones físiques o, alternativament, d'un impost proporcional sobre la mateixa base, la cessió de les quotes fixes dels impostos de producte i un possible impost sobre el valor afegit a nivell de

minoristes. El mateix informe reconeixia (83) que les possibilitats d'aplicació eren força limitades, i per això recomanava l'ampli ús de les subvencions estatals que, al seu parer, havien de constituir el «rengló quantitativament més important del finançament autonòmic». Aquestes subvencions esdevenien també un instrument bàsic per a la concreció de la solidaritat entre els pobles de l'Estat espanyol. Els elaboradors de l'informe ministerial, potser inspirant-se en el «revenue-sharing» americà, recomanaven fortament que les esmentades subvencions es canalitzessin a través d'un fons distribuït mitjançant una fórmula preestablerta que tingués en compte diversos paràmetres, entre els que mereixia un tracte preferencial el de la pressió fiscal autònoma. La darrera proposta comentable és la de l'elaboració d'una llei marc o llei de bases del finançament de les autonomies que regulés, amb caràcter general, les competències normatives de les Comunitats Autònomes en el camp tributari: una facultat exclusivament reglamentària pot ésser massa restringida des d'un punt de vista autonòmic, alhora que una potestat tributària completa pot portar a disparitats massa accentuades. Cal, doncs, establir el marc de les competències de les cambres legislatives de les comunitats autònomes (84), una mica a l'estil del que es féu a Itàlia. Aquesta iniciativa pot explicar la progressiva evolució del corresponent precepte constitucional, que passa de l'anunci genèric que la llei regularà l'exercici de les competències financeres de les comunitats autònomes, a possibilitar una llei orgànica d'un abast superior (85).

Finalment, cal esmentar la reunió que sobre el tema del finançament de les autonomies celebrà el C.E.D.I.S. a Sevilla, els dies 6 i 7 de maig del 1978, aplegant nombrosos experts i parlamentaris socialistes de tot l'Estat (86). Al marge de qualsevol partidisme, la importància de conèixer les posicions del primer partit de l'oposició parlamentària a nivell d'Estat i de la coalició

(83) A la seva pàgina 47.

(84) Si la competència fou atribuïda a un òrgan autonòmic distint de l'Assemblea caldria deslegalitzar la potestat tributària, punt espinós en una societat democràtica on, en principi, tot tribut és fixat per llei. Veure sobre això l'article 133 de la Constitució.

(85) 1er. Avantprojecte, art. 147.1: «La ley regulará el ejercicio de las competencias financieras enunciadas en el artículo anterior», «B.O.C.» de 5 gener del 1978.

2on Avantprojecte, art. 149.3: «La ley regulará el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1.º, estableciendo los límites y condiciones en que deberán desarrollarse y las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir, así como las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado», B.O.C. de 17 d'abril del 1978.

Text de la Comissió del Congrés dels Diputats, art. 153.3.: Projecte aprovat pel Congrés, art. 151.3; Projecte aprovat pel Senat, art. 156.3; i Constitució, art. 157.3: «Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado».

(86) Hi participaren membres de les Federacions Socialistes d'Andalusia, Canàries, Catalunya i Madrid del P.S.O.E., del P.S.E.-P.S.O.E. i del P.S.C. (Congrés). Entre els parlamentaris hom pot citar Enrique Barón, Luis Fajardo, Plácido Fernández Viagas, Alfonso Guerra, Baldomero Lozano i Josep Subirats; entre els experts, Baltasar Aymerich, Carles Calleja, Julián Campos, Joan Colom, Francisco Fernández Marugán, Andreu García de la Riba, Guillermo Herzog, Josep M.ª Huguet, Santiago Roldán, Jacint Ros Hombravella, Manuel Vallès i Jaume Vilalta.

(82) Publicació mecanogràfica i sense data.

P.S.C.-P.S.O.E., hegemònica a Catalunya, estan fora de dubte. L'ampli debat, realitzat amb una rellevant participació catalana, portà a la formulació d'unes recomanacions orientadores de la política socialista, entre les que destaca el quadre dels recursos autonòmics:

- a) Participació a la recaptació d'impostos estatals (Impostos sobre la Renda de les Persones Físiques, Societats i Valor Afegit).
- b) Cessió a les hisendes autònomes dels ingressos de l'impost sobre el Patrimoni Net, Impost de Successions i Donacions, i de l'Impost sobre Transmissions i Actes Jurídics Documentats.
- c) Impostos propis, taxes i contribucions especials.
- d) Ingressos patrimonials i de dret privat, «així com aquelles figures que puguin establir-se en harmonia amb la resta del sistema fiscal».
- e) Els ingressos procedents del fons de compensació interterritorial, distribuïts pel Senat en base a un conjunt d'indicadors socio-econòmics.

La legislació referent als impostos estatals participats o cedits correspondria a les Corts, mentre que la potestat tributària referent als impostos autonòmics pertocaria als respectius Parlaments, dins els límits de la llei orgànica prevista al projecte constitucional, llei que hauria d'entrar plenament en vigor en cloure's el període transitori de transferència dels serveis bàsics de les autonomies. Cal dir que els possibles impostos propis són descrits al document de conclusions en una línia bastant coincident amb la de l'Informe de la Direcció General de Tributs: «Impostos sobre consums específics, impostos que tinguin relació amb la distribució de la despesa pública autònoma (apostes, hotels, publicitat, vehicles, etc.), recàrrecs sobre l'impost general sobre la renda i impost sobre el valor afegit a detallistes». La responsabilitat de la gestió tributària dels impostos cedits i participats dividí els assistents, car mentre que uns defensaven la conveniència de traspasar-la plenament a les administracions autònomes establint la necessària coordinació amb la hisenda estatal, altres recomanaven que fossin els òrgans desconcentrats de la hisenda central, fiscalitzats pels ens autonòmics. Els representants del Partit Socialista d'Euzkadi no signaren el document de conclusions i defensaren la necessitat de mantenir una diferenciació fiscal per a Euzkadi en la línia de l'acord del Consell General Basc, de 4 de maig del 1978. Malgrat el seu to, molt general, el judici de la proposta socialista és plenament positiu a la llum de l'anàlisi comparada, i reflecteix un creixent coneixement de l'experiència alemanya entre les forces progressistes espanyoles.

4.2.2. Anàlisi del text constitucional

La Constitució del 1978, que entrà en vigor a les darreries d'aquest mateix any, pot considerar-se justificadament com un triomf de les forces autonomistes. Alguns l'han anomenada la «Constitució dels catalans», i és cert que la incidència de les forces polítiques catalanes és palesa al llarg de tot el text i, en particular, a la resolució del tema autonòmic on els representants ca-

talans feren mostra de pragmatisme per tal d'assolir el màxim de potencialitats autonòmiques, atesa la correlació de forces (87). La conseqüència és l'adopció del text possiblement més autonòmic de totes les constitucions que mai han regit a l'Espanya moderna.

El mateix Preàmbul, dins de l'habitual ampulositat i vaguetat d'aquestes parts del redactat, anuncia que «la Nació espanyola (...) proclama la voluntat de: (...) Protegir tots els espanyols i els pobles d'Espanya en l'exercici dels drets humans, les seves cultures i tradicions, llengües i institucions...», afirmació inequívoca de la pluralitat dels pobles d'Espanya i de l'existència d'uns drets autonòmics. El Preàmbul postposa la delicada qüestió de la definició de la «nació espanyola» que l'article 2 tampoc no resol de manera excessivament satisfactòria (88). Probablement els comentaristes polítics glossaran amb deteniment «les nacionalitats i regions» que integren l'esmentada nació espanyola; a efectes pràctics, en el camp de la hisenda la distinció no aporta cap diferència de competències ni de sobirania, car la Constitució no defineix enlloc, directament o indirectament, ni les unes ni les altres i, molt menys, els atorga un tracte diferenciat (89). Del Títol Preliminar cal, doncs, remarcar el reconeixement explícit del dret a l'autonomia, contingut al seu article 2, i les diverses referències que fa als futurs règims estatutaris. Aquesta part general pot ésser complementada amb uns quants preceptes del Títol I, «Dels drets i dels deures fonamentals», que expressen la igualtat de tots els ciutadans espanyols davant de la llei (art. 14), la llibertat de residència i de circulació (art. 19) o bé l'obligació de contribuir d'acord amb la seva capacitat econòmica al finançament de les despeses públiques (art. 31).

Del Títol III, «De les Corts Generals», potser calgui remarcar que el Senat pretén ésser «la Cambra de representació territorial» i, sobretot, subratllar la definició de la nova figura de les «lleis orgàniques» (art. 81) relatives al desenvolupament dels drets fonamentals i llibertats públiques, les que aprovin els Estatuts d'Autonomia i el règim electoral general i les previstes per la Constitució, entre les que trobem, en primer terme, als efectes d'aquest estudi, la de finançament de les autonomies (L.O.F.C.A.); tant l'aprovació, com la modificació o derogació d'aquestes lleis orgàniques exigirà la majoria absoluta del Congrés en una votació sobre el conjunt del projecte. Es cerca un ampli consens respecte al contingut d'aquestes lleis fonamentals, i això permet tant la defensa d'interessos minoritaris, com el «xantat-

(87) Aquesta interpretació s'ajusta sobretot al comportament dels parlamentaris dels Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE), del PSUC integrats al Grup Comunista, de l'anomenada Minoria Catalana (composta essencialment per CDC); i, al Senat, l'Entesa dels Catalans. Sembla que els parlamentaris bascos, especialment els del PNB-EAJ, EE i ESEI, avaluaren diferentment aquesta correlació de forces o consideraren que la tàctica catalana no podia ajustar-se a llur línia estratègica, adoptant unes posicions molt menys flexibles.

(88) «La Constitució es fonamenta en la indissoluble unitat de la nació espanyola, pàtria comuna i indivisible de tots els espanyols...» La nació espanyola inclouria, doncs, la catalana i la basca...

(89) Fóra abusiu suposar que les nacionalitats són les Comunitats emparades en la Disposició Transitòria Segona, i de totes maneres tampoc se les reconeix cap competència fiscal diferencial.

ge» d'algun grup parlamentari necessari per assolir aquesta majoria qualificada.

Probablement, un dels principals avenços autonomistes quallà en la concreció de les llistes de competències respectives de l'Estat i de les Comunitats Autònomes, en la línia d'actualitzar les propostes de Núria (Títol II), que ja va fer el Congrés de Cultura Catalana (Institucions, Base 2); però es tracta de quelcom que incideix a un nivell superior i que cal tenir en compte, car reflecteix tota una evolució d'esperit, malgrat la seva feble repercussió directa al camp de les finances.

Com hem indicat ja a la secció precedent, el tema de la hisenda de les autonomies ha tingut pocs retocs al llarg del procés constituent. Es pot dir que el redactat és globalment reeixit, dins de la seva generalitat. Probablement, la primera nota a assenyalar és que el lligam autonomia-solidaritat ha sortit encara reforçat amb la introducció de l'art. 138, sense precedents al primer Avantprojecte. Immediatament després de l'afirmació de l'autonomia de les Comunitats Autònomes per a la gestió de llurs interessos (art. 137) es garanteix «la realització efectiva del principi de solidaritat consagrat a l'article 2 de la Constitució». De fet, els dos articles suara esmentats apareixen gairebé refosos en l'article 156.1., que reafirma taxativament que «les Comunitats Autònomes gaudiran d'autonomia financera per a acomplir i exercir les seves competències», però ho condiona «als principis de coordinació amb la Hisenda estatal i de solidaritat amb tots els espanyols». La importància del principi de solidaritat es manifesta en l'èmfasi atorgat a la prohibició que els règims autonòmics puguin suposar privilegis (arts. 138.2. i 139 que pot considerar-se reiteratiu de l'art. 14). Quant al principi de coordinació, aquest és necessari a qualsevol forma d'Estat descentralitzat i, en les ratlles properes, intentarem indicar les seves línies de desenvolupament.

Malgrat que el gruix del tema del finançament autonòmic està situat als articles 156, 157 i 158, cal tenir present el 133.1. i 2. En efecte, aquests dos epígrafs recullen el principi constitucional que «la potestat originària per a establir tributs correspon exclusivament a l'Estat mitjançant una llei», mentre que les Comunitats Autònomes —com les Corporacions locals— «podran establir i exigir tributs d'acord amb la Constitució i amb les lleis», normes que, d'altra banda, cal relacionar amb l'art 66.2. referent a la potestat legislativa de les Cambres. Amb més claredat que qualsevulla disposició del Títol VIII, aquest art. 133 estableix que la potestat tributària de les comunitats autònomes només pot ésser de caràcter delegat. No es tracta, doncs, pas d'un pacte ni d'un repartiment de sobirania, ans ben bé d'una delegació de poder per part de qui és sobirà, l'Estat central, a qui no ho és, la Comunitat Autònoma. En aquesta perspectiva, l'art. 150 pot establir el marc de les diverses modalitats i condicions d'aquesta delegació. L'Estat pot dictar una llei amb els principis, bases i directrius perquè les Comunitats Autònomes desenvolupin normes legislatives, àdhuc en matèries de competència estatal, o transferir-ne de titularitat estatal, mitjançant una llei orgànica; i, sempre, pot dictar lleis per tal d'harmonitzar la normativa de les Comunitats

«fins i tot en el cas de matèries atribuïdes a la seva competència sempre que ho demani l'interès general», criteri d'ampla interpretació que dona al poder central facultats superiors als previstos a l'actual constitució alemanya.

Tanmateix, amb la seva enumeració dels recursos de les Comunitats Autònomes, l'article 157 conté el nucli central de les finances autonòmiques a la Constitució:

«Art. 157.1. Els recursos de les Comunitats Autònomes seran constituïts per:

- a) Impostos cedits totalment o parcialment per l'Estat; recàrrecs sobre impostos estatals i altres participacions en els ingressos de l'Estat.
- b) Els seus propis impostos, taxes i contribucions especials.
- d) Rendiments procedents del seu patrimoni i ingressos de dret privat.
- e) El producte de les operacions de crèdit.

2. Les Comunitats Autònomes no podran adoptar en cap cas mesures tributàries sobre béns situats fora del seu territori o que constitueixin un obstacle per a la lliure circulació de mercaderies o serveis.

3. L'exercici de les competències financeres enumerades a l'anterior apartat 1, les normes per a resoldre els conflictes que poguessin sorgir i les possibles formes de col.laboració financera entre les Comunitats Autònomes i l'Estat podran ésser regulades per mitjà d'una llei orgànica.»

El llistat és gairebé exhaustiu, donat el seu caràcter genèric, i contempla totes les combinacions desitjables per a una correcta descentralització fiscal, tot i que des d'un punt de vista tècnic sigui millorable.

De forma altament significativa, la relació de recursos comença pels impostos cedits o exaccions que l'Estat transfereix a les Comunitats. La redacció «consensuada» empra una terminologia imprecisa o incompleta, car la cessió total d'un impost tant pot referir-se a la cessió de l'objecte tributari i dels drets normatius de l'Estat sobre ell com a la mera transferència de la recaptació. De la mateixa manera, ens preguntem què significa una cessió parcial: que alguns elements de l'impost són determinats per l'Estat i altres per la Comunitat?, o bé, que hom fixarà un percentatge de participació en el rendiment recaptatori? La utilització de l'expressió «cessió total o parcial», acompanyada de l'expressió «i altres participacions en ingressos» porta a interpretar restrictivament el terme «cessió» com equivalent de «participació». Aleshores, una cessió total equival a la cessió de la totalitat de la recaptació de determinat impost, mentre que la cessió parcial correspon a una participació; els impostos realment cedits, és a dir, les figures d'origen estatal la competència legislativa de les quals hagi estat transferida a alguna Comunitat Autònoma s'han d'entendre compresos entre els «impostos propis» de l'apartat b). Tota altra interpretació faria altament il.lògic el redactat de l'apartat a), per tal com ni la cessió de drets normatius ni els recàrrecs poden considerar-se com alguna de les participacions a ingressos de l'Estat a què fa referència el «i

altres participacions» que clou l'esmentat apartat. D'altra banda, aquesta interpretació també és concordant amb la implícita en l'informe ministerial titulat «Haciendas Regionales», i amb la continguda a l'esborrany del projecte de llei orgànica de finançament de les autonomies (90). Si l'ambigüitat es resol en aquest sentit, es disminueix sensiblement la heterogeneïtat del primer grup de recursos, perquè només resten participacions, totals o parcials, en el rendiment d'impostos i altres ingressos estatals o bé recàrrecs sobre impostos de l'Estat. Cal remarcar l'enorme vaguetat dels conceptes emprats, cosa que no és per si mateixa negativa, atès que dóna una gran versatilitat als futurs Estatuts.

A l'apartat b) s'acorda el possible establiment per les Comunitats Autònomes de taxes per la prestació de llurs serveis o per aprofitaments especials, així com de contribucions especials basades en la realització d'obres públiques, d'inversions en sentit ampli, o bé en l'establiment o millora d'algun servei públic autonòmic. Però, junt a aquests ingressos usuals a tots els nivells de govern, apareixen uns «impostos propis» gens definits i que difícilment poden assimilar-se a la imposició local autònoma: l'entitat política de les Comunitats Autònomes els dóna un caire i una repercussió molt més consistents. L'apartat 2 del mateix art. 157 introdueix un doble criteri emmarcador de la potestat tributària delegada de les Comunitats Autònomes, en prohibir la presa de mesures tributàries sobre béns situats fora del territori autònom en qüestió o que constitueixin un obstacle per a la lliure circulació. Ambdós criteris poden suscitar alguna objecció. El primer, evidentment, tret d'alguna petita dificultat tècnica resoluble, pretén evitar conflictes de sobirania autonòmiques; és evident que el no poder imposar béns situats en territori d'altri hi contribueix. Però, aquest criteri planteja la possible anticonstitucionalitat d'un impost autonòmic sobre la renda o el patrimoni personal, si no es limita estrictament a la renda derivada del mateix territori autònom o al patrimoni del que hi és tingut localitzat. Per a moltes finances autònomes, a l'administració de les quals els pertoca lògicament la gestió de llurs propis impostos, la solució més fàcil i més còmoda podria ésser emprar la mateixa base que l'impost estatal, però aquesta disposició ho dificulta i, encara que l'impost sigui exclusivament autonòmic i sense paral·lel estatal, pot donar lloc a un frau important. D'altra banda, el segon criteri, té com a objectiu impedir la translació impositiva que beneficiaria amb total seguretat les àrees riques i industrials, però a més de la necessitat de definir què constitueix «obstacle a la circulació» —quan ningú pensa en reintroduir duanes interiors—, pot dificultar la possible instauració d'un impost sobre el valor afegit si la interpretació és molt restrictiva, malgrat que aquesta sigui una figura molt emprada pels nivells intermedis de govern. Caldria, doncs, matisar aquest segon criteri negatiu.

D'ací la possible utilitat de la llei orgànica anunciada a l'apartat 3. Però, malgrat la importància dels temes a resoldre, l'esmentada llei orgànica no és obligatòria: l'articulat adopta el potestatiu «podran ser regulades», en comptes del «regularà» emprat tot sovint a la resta del text (91) i a alguna de les versions anteriors del precepte.

Donada la importància política del tema, hom no pot considerar que es tracti d'una mera llicència d'estil. Per tant, cal interpretar que els legisladors constituents, deliberadament, no han imposat la prèvia aprovació de la L.O.F.C.A. com condició *sine qua non* per a l'endegament dels Estatuts d'Autonomia ni per a la seva bona marxa. Així, doncs, en cap cas pot ésser argument per a l'endarreriment de l'aprovació dels Projectes d'Estatut i llur plena vigència, la manca de la L.O.F.C.A. com marc *a priori* necessari de les relacions financeres dels règims autonòmics. Els problemes tècnics que la seva inexistència pot suscitar són perfectament resolubles i no tenen entitat suficient per a impossibilitar la viabilitat financera de les autonomies; i tot intent d'emprar aquesta argumentació palesarà una evident voluntat política de postergar la descentralització espanyola i, en concret, el desenvolupament de l'autonomia. Malgrat els recels del govern d'U.C.D. envers les autonomies, o precisament a causa d'ells, sembla que el Ministeri d'Hisenda preparà un esborrany de L.O.F.C.A. des de novembre del 1978, la tramitació del qual ha estat congelada per les conteses electorals de començament del 1979.

L'epígraf c) de l'art. 157.1. inclou dos recursos que pretén distingir: d'una banda, els procedents d'un fons de compensació interterritorial (F.C.I.); de l'altra, altres assignacions a càrrec dels Pressupostos Generals. D'antuvi, hom pot dir que el segon és, en sentit estricte, redundant car hom podria considerar-lo englobat en «les altres participacions en els ingressos de l'Estat» de l'a). Tanmateix, la distinció palesa la voluntat del legislador de remarcar la possibilitat de subvencions o transferències estatals en favor de les Comunitats Autònomes.

Cal veure aquesta possibilitat de transferència estatal en connexió amb la desenvolupada a l'art. 158.1. en què s'autoritza que en els Pressupostos Generals de l'Estat hi figurin assignacions a les Comunitats Autònomes en funció «del volum dels serveis, de les activitats estatals que hagin assumit i de la garantia d'un nivell mínim en la prestació dels serveis públics fonamentals en tot el territori»... Hi cabrien, doncs, diversos tipus de transferència estatal: unes, per compensar el cost dels serveis transferits; unes altres, per a garantir el nivell mínim de servei públic i, per tant, condicionades; i, finalment, les destinades a permetre l'exercici del principi d'autonomia, que serien de caràcter incondicional. Les tres modalitats no són excloents però, evidentment, no tenen per què donar-se simultàniament. Respecte a la garantia d'un estandard bàsic de servei públic, constitueix una seguretat del ciutadà i difícilment

(90) «Son impuestos cedidos aquellos que, habiendo sido establecidos por el Estado, su gestión y recaudación corresponda a la Comunidad Autónoma en los términos previstos en la presente Ley.»

(91) Per exemple, art. 8.2., art. 54, art. 87.3., art. 92.3., art. 104., art. 116.1., art. 136.4., art. 165...

pot ser considerada com una intromissió en els poders d'assignació autònoma de la despesa. Aquesta clàusula, d'inspiració socialista, figura gairebé a totes les constitucions d'estats descentralitzats consultades; amb ella l'esquerra parlamentària pretenia garantir la viabilitat del desenvolupament d'una política socialment progressiva en el cas d'arribar al govern de l'Estat, malgrat les reticències dels governs autonòmics que estiguessin en mans d'oligarquies conservadores; naturalment, la hipòtesi contrària, no suposaria cap problema amb aquest precepte constitucional, en disminuir el nivell considerat mínim (92). La utilització de subvencions condicionades o proporcionals pot àdhuc suposar un mecanisme previ al descrit a l'art. 155 sobre les facultats del poder central per garantir el compliment de les obligacions constitucionals de les Comunitats Autònomes sense un conflicte polític.

Quant al primer tipus d'ingrés dels previstos a l'apartat c), el F.C.I., es tracta d'una necessitat imperiosa en el procés de descentralització i, àdhuc simplement en el de clarificació dels fluxos financers públics indefugible a tota democràcia, sobretot quan les diferències en el nivell de desenvolupament i en la capacitat fiscal de les diferents àrees que constitueixen un estat són tan sensibles com les de l'actual Estat espanyol. El fet d'instituir un fons de compensació interterritorial, si es dota suficientment, pot representar un element d'ajut significatiu perquè alguns pobles d'Espanya surtin de llur endarreriment socio-econòmic, però, sobretot, pot contribuir a resoldre un llarg contenciós polític. Des d'un punt de vista català, el funcionament a la llum pública d'un mecanisme financer com l'esmentat només pot ésser avantatjós. I podem afirmar-ho especialment en dos sentits; en el sentit de la resolució d'una problemàtica de «greuge històric» i en un sentit de futur. Quant a l'aspecte històric de les relacions econòmiques entre els pobles de l'Estat, palesarà com Catalunya ha contribuït fins ara a un fons de compensació ocult, i no reconegut, amb una quantitat ben superior a la que li escauria per raó de la seva renda (93), amb la circumstància que, probablement, no se n'han beneficiat les contrades més necessitades de l'Estat (94): el centralisme posava entre els pobles de l'Estat espanyol uns obstacles a llur mútua comprensió fins i tot superiors als derivats de la dinàmica capitalista usual; un fons d'anivellació pot contribuir a enfortir llur solidaritat mitjançant quelcom tan material, però tan expressiu, com l'ajut financer. I és aquesta solidaritat entre els diversos pobles —que no pot limitar-se a aquest aspecte, però val a dir que el fons en constitueix una de les primeres anelles— la que en el futur pot permetre la construcció del nou model d'Estat en què els

pobles no estiguin sotmesos, ans convisquin voluntàriament i en llibertat.

Plantejat l'aspecte polític fonamental del fons d'anivellació, cal mirar d'esbrinar quines orientacions dóna la Constitució de 1978 per a la seva materialització. L'art. 158.2., que li està dedicat, només en dóna dues amb certa claredat: d'una banda, preassigna la utilització del fons pel finançament de despeses d'inversió, tot i que algunes Comunitats Autònomes poden enfrontar-se amb dificultats a l'hora de mantenir un cert nivell de funcionament de llurs serveis, és a dir, en el camp de les despeses corrents; d'altra banda, estableix que seran les Corts Generals que el distribuïran entre les Comunitats Autònomes i, si de cas, entre les províncies. Evidentment, aquest fons de compensació interterritorial roman en un terreny d'alta inconcreció. Això es pot considerar lògic en una Constitució, i més tenint en compte la manca de precedents al país, però, tot i això, fóra fàcil de trobar exemples a *contrario*.

Malgrat tot, la indefinició no permet qualsevol de les fórmules considerades a l'epígraf 2.3. d'aquest treball. En efecte, per exemple, queda explícitament descartat que sigui gestionat per les Comunitats Autònomes directament en precisar que escau a les Corts Generals la fixació dels criteris de repartiment: si el Senat fos realment, com diu l'art. 69.1., la Cambra de representació territorial, això li pertocaria típicament, però l'article 74.2. es limita a indicar que, en aquesta matèria, la *iniciativa* del procés legislatiu correspon al Senat. Aquesta disposició palesa, una vegada més, la manca d'atribucions reals assignades a la Cambra Alta. També hi ha forts arguments per a pensar que no serà un recurs del que disposaran totes les Comunitats Autònomes, car a la Constitució sembla plantejat com a instrument per finançar el capital social a les àrees subdesenvolupades (95), excloent implícitament les necessitats d'inversió de les Comunitats més riques. Tot i que la Constitució no ho especifica, les consideracions anteriors fan suposar que aquest fons restarà inclòs en els Pressupostos Generals de l'Estat (96) i que només algunes Comunitats percebran transferències amb càrrec al fons, a diferència del «revenue-sharing» americà. La Constitució tampoc no prefixa massa els criteris d'atribució de les subvencions d'aquest fons; el seu plantejament fa pensar en la utilització de paràmetres socio-econòmics com a indicadors de la situació de necessitat o endarreriment. Probablement, hi trobarem índexs d'atur, ocupació agrària, taxa d'emigració i/o natalitat, renda per habitant i alguns estàndards d'equipaments físics (97), i tot en l'estil dels fons italians. Cal desitjar que el fons espanyol se'n surti millor.

De tot això, es pot deduir que el F.C.I. constitucionalment previst difícilment pot ser considerat com un veritable fons d'anivellació o compensació fiscal, sinó que s'enquadraria molt millor en els fons de desenvolupament i en llibertat.

(92) Sota aquesta hipòtesi —i prescindint del fet que el conservadurisme espanyol és, en general, centralista— els problemes poden venir per via indirecta, mirant l'ofegament financer de les Autonomies.

(93) Corregint la progressivitat dels tipus tributaris.

(94) Segons diversos estudis sembla que, a més de Catalunya, les dues províncies basques de règim comú, Astúries, Santander (Cantàbria), el País Valencià i les Illes, comparteixen aquesta tendència. Per a un estudi recent d'aquesta problemàtica hom pot consultar Carles Calleja Xifré i Josep Lluís Bonet Ferrer, *Aproximación al cálculo de las transferencias fiscales interregionales y examen de algunas de sus causas*, Barcelona, juliol de 1978.

(95) «Per tal de corregir desequilibris econòmics interterritorials i fer efectiu el principi de solidaritat, es constituirà un Fons de Compensació destinat a despeses d'inversió...» (Art. 158.2.)

(96) Un fons horitzontal gestionat directament per les Comunitats Autònomes no té per què figurar-hi.

(97) Nombre de llits o llocs escolars, per exemple.

lupament regional. En canvi, el redactat de l'apartat 1 de l'article 158, si pot interpretar-se com fonament per a un fons de compensació *fiscal*, en establir transferències que garanteixin un nivell mínim de prestació dels serveis i la cobertura del cost dels serveis traspassats, sense augment de la pressió tributària, el que permetria l'endegament d'un sistema semblant al que funciona a Austràlia (98), que tampoc no està totalment descartat pel redactat del 158.2., malgrat que no sigui aquesta l'orientació més previsible a curt termini. Per cloure el comentari dels ingressos previstos a l'apartat c) de l'article 157.1., cal dir, d'un costat, que no hi ha cap motiu constitucional per excloure Catalunya de la percepció d'aquests ingressos potencials, àdhuc els provinents del F.C.I. i de l'altre, que, un cop superat el període transitori d'agençament dels estatuts, la participació en els ingressos estatals no ha d'estar únicament lligada al cost dels serveis traspassats; és més, fóra defensable la distinció entre la transferència per cobrir els costos dels serveis traspassats i una participació en els ingressos estatals fonamentada en el principi d'autonomia.

Els recursos dels apartats d) (patrimoni i dret privat) i e) (crèdit) són anodins, i potser l'únic remarcable és que la Constitució no introdueix cap cautela especial a l'endeutament de les Comunitats Autònomes, que pot regular-se en la corresponent llei orgànica de finançament, en coherència amb les competències atribuïdes per la Constitució a l'Estat, en especial a través de l'art. 149.1.11.

L'apartat 2 de l'article 156 conté, com relacionant-la amb el principi de coordinació amb la hisenda estatal de l'apartat precedent, la possibilitat que les Comunitats Autònomes gestionin els tributs estatals en delegació de l'Estat. Cal remarcar especialment aquesta disposició, car es tracta d'un dels punts en què l'Administració espanyola ha estat tradicionalment més reàcia i que probablement suscitaran més reticències a la discussió i aplicació dels Estatuts. És possible que una interpretació flexible d'allò que disposa l'art. 150.2. hagués permès la transferència de l'administració tributària, però el redactat de l'art. 156.2. constitueix un argument sòlid per als projectes estatutaris que demanin el traspàs d'aquest servei en la línia del federalisme cooperatiu alemany. El tema encara no s'ha aixecat, però es veuen a venir consideracions, massa sovint fallacioses o infonamentades, sobre l'augment de costos administratius, sobre la complicació pel contribuent, sobre les possibilitats de frau i, sobretot, sobre la necessitat d'esperar la reforma de l'administració tributària i l'èxit de la reforma fiscal per abordar aquesta descentralització. Algunes d'aquestes circumstàncies poden fer recomanable un període transitori però, a més d'ésser un dret reivindicable davant del Tribunal Constitucional, es tracta d'una fórmula operativa, en vigor a estats federats i que no exclou en absolut una forta coordinació, alhora que pot simplificar la relació Administració-contribuent.

A l'article 153, tot ell dedicat al control dels òrgans

de les Comunitats Autònomes, s'introdueix al seu apartat d) una prerrogativa d'un òrgan estatal no prevista per la Constitució republicana, el control dels aspectes econòmics i pressupostaris per part del Tribunal de Comptes. Aquesta disposició eixampla considerablement el camp d'actuació d'aquest òrgan respecte al previst en l'article 136 de la Constitució del 1978 que defineix l'esmentat Tribunal com «òrgan fiscalitzador suprem dels comptes i de la gestió econòmica de l'Estat i, alhora, dels sector públic», sector públic al que al paràgraf 2 se li afegeix l'adjectiu «estatal». Només una interpretació ampla del concepte d'«Estat» li sotmetria l'activitat de les Comunitats Autònomes en base a l'art. 136, però l'art. 153 ho expressa sense deixar lloc a cap dubte.

Cal demanar-se l'abast veritable d'aquesta disposició, car evidentment el control de la gestió econòmica, amb tota la vaguetat que això suposa, juntament amb les facultats de control sobre les activitats transferides de l'art. 150.2., pot institucionalitzar una intervenció estatal limitadora de l'autonomia. La fiscalització de l'activitat pressupostària de la Comunitat Autònoma reflecteix una actitud altament centralista. Sembla que hagués estat adient especificar quelcom més aquesta competència i no deixar per a les lleis orgàniques (99) la seva possibilitat de descentralització que, d'altra banda, no és totalment refusada pel text constitucional. Malgrat les garanties de la independència del poder judicial que la Constitució estén explícitament als membres del Tribunal de Comptes, la formulació genèrica de l'art. 153 obre la porta a una excessiva intromissió en els afers interns de les Comunitats Autònomes als òrgans estatals, perquè cal no oblidar que l'esmentat Tribunal de Comptes depèn directament de les Corts Generals (Art. 136.1.). Aquesta intromissió és, a més, fins a cert punt gratuïta donat que, com s'ha indicat prèviament, l'article 156.1. ja preveu la coordinació de l'autonomia financera de les Comunitats amb la Hisenda estatal.

Al meu parer, hagués estat preferible no introduir aquest control dissimulat sota l'aparença tecnicista del Tribunal de Comptes i desenvolupar positivament el principi de la coordinació de les polítiques econòmiques d'ambdós nivells de govern, més enllà de la col·laboració en les tasques de planificació establerta en el art. 131.2.; l'exemple de la llei alemana de 1967 sobre l'estabilitat i expansió de l'economia oferiria una sortida elegant i justa, alhora que garantidora de la coherència de les polítiques econòmiques. Pel que fa a la tutela pressupostària, a la qual no acabem de veure el fonament, la coordinació prevista al tan esmentat art. 156.1., i àdhuc la mateixa llei orgànica, probablement oferirien un marc més respectuós per a l'entitat política autònoma.

Atès tot el que hem anat comentant fins ara, queda ben clara la importància cabdal que ha de tenir la futura llei orgànica de finançament de les autonomies. De fet, l'operativitat real de les autonomies i el tarannà

(98) Epígraf 3.2.

(99) De finançament de les Comunitats Autònomes (art. 156.3.) o del mateix Tribunal de Comptes (art. 136.4.).

centralista o descentralitzador de la democràcia restablerta hi trobaran el seu punt crític.

Molts punts fóra bo que fossin deixats al marge de tota regulació complementària, perquè els basta la referència constitucional, però d'altres no són gaire perfectes o resulten massa inconcrets per a una àgil aplicació estatutària. Aquests convé que siguin resolts per aquesta llei que, tanmateix i cal insistir-hi, no és imprescindible. A part de tots els que hem anat citant, cal remarcar que de conformitat amb l'art. 157.3, aquesta llei també ha de preveure el mecanisme de solució dels possibles conflictes financers entre les Comunitats i l'Estat. Caldria, tanmateix, garantir que aquesta llei bàsica tingui un caràcter molt obert i no pretengui encotillar totes les autonomies en un mòdul únic: constitucionalment, els estatuts no tenen per què ésser idèntics i, per tant, la problemàtica financera, i política, pot ésser també força diferent.

Abans de cloure aquest apartat, dues observacions. La primera es refereix al fet que, malgrat que la federació de Comunitats Autònomes queda terminantment prohibida —nova mostra de manca de confiança en el poder d'atracció de l'Estat central—, sí que les Comunitats poden celebrar convenis entre elles; en especial, en poden concertar —comunicant-los a les Corts— per a la prestació «de serveis que els siguin propis» (art. 145.2.). Això, que millora el redactat de la Constitució de la Segona República, planteja un problema original a la història de les finances espanyoles, llevat que hom cerqui el llunyà paral·lelisme amb les Diputacions Provincials. Aquests convenis donen una nova dimensió a determinats serveis o equipaments que hauran d'ésser finançats pels governs autònoms; caldrà, doncs, instaurar fórmules de coordinació horitzontal que tinguin present les competències financeres de les Comunitats.

L'altra observació es refereix al règim de concerts econòmics tradicionalment reclamat per les províncies basques de l'Euzkadi-Sud. Malgrat la primera frase de la Disposició Addicional Primera i l'apartat 2 de la Disposició Derogatòria, les dificultats per llur encastrament constitucional són grans. Així s'explica la batalla política que generà el segon paràgraf de la Disposició Addicional Primera, que estableix que «L'actualització general del dit règim foral es durà a terme, en el seu cas, dins el marc de la Constitució i dels Estatuts d'Autonomia», car l'òptica constitucional de les autonomies i llur finançament dista molt del pacte de tipus confederal en què es basen els esmentats concerts. D'altra banda, almenys mentre Euzkadi-Sud no sigui independent i, per tant, formi part de l'Estat espanyol, l'aplicació de la Constitució espanyola exigiria que els concerts econòmics no suposessin un privilegi econòmic traduït en una menor pressió fiscal, per exemple. En aquest punt l'experiència històrica —sense limitar-la al període franquista— no ajuda aquestes reivindicacions; per això, caldria una coordinació fiscal que donés confiança als altres pobles de l'Estat espanyol i que va més enllà de la que fins ara s'han mostrat disposades a acceptar les forces polítiques basques.

En resum, malgrat les limitacions comentades, podem dir que les disposicions constitucionals referents

al finançament de les autonomies són prou satisfactòries i que cal valorar-les com un primer pas en el camí d'una convivència democràtica entre els pobles de l'Estat espanyol i en la possible construcció d'un futur Estat federal.

4.3. EL PROJECTE D'ESTATUT DE CATALUNYA DEL 1978

4.3.1. Consideracions generals

El divendres 29 de desembre de 1978, el mateix dia en què entrà en vigor la Constitució espanyola en ésser publicada al «Boletín Oficial del Estado», l'Assemblea de Parlamentaris catalans reunida a Barcelona (100) aprovà per una aclaparadora majoria el Projecte d'Estatut de Catalunya, aollint-se a les previsions de la Disposició Transitòria Segona de la Constitució referida als territoris que en el passat haguessin plebiscitat afirmativament projectes d'estatuts d'autonomia. Immediatament, la mateixa tarda, l'esmentat Projecte d'Estatut era presentat per al seu registre a les Corts de Madrid. La fase següent per a l'institucionalització de l'autonomia catalana hagués estat la discussió del Projecte a la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats per a la seva aprovació, en cas de no anticonstitucionalitat, i posteriorment la seva tramesa global al Ple del Congrés. Però la dissolució de les primeres Corts post-franquistes deturà el procés. Malgrat que a llur campanya electoral algunes forces polítiques dretanes proposaren la revisió del Projecte, en considerar-lo massa inspirat per l'esquerra, aquesta iniciativa, jurídicament discutible, no prosperà i quedà neutralitzada per la consolidació de les forces catalanes d'esquerra a les eleccions del primer de març del 1979.

A tall de reflexió general, cal remarcar el caràcter plenament constitucional del Projecte. A diferència del que passà durant la República, els representants polítics del poble de Catalunya han esperat aquesta vegada tenir coneixement del text constitucional espanyol que havia d'emmarcar l'Estatut, lliurant la primera batalla a favor d'aquest durant la discussió de la nova Constitució. Rígorosament parlant, cal dir que el treball d'elaboració del Projecte d'Estatut s'encetà un cop aprovat pel Congrés dels Diputats el Projecte de Constitució; això facilitava enormement la tasca redactora en donar les línies directrius i les grans opcions de la nova llei fonamental. En efecte, les novetats introduïdes pel Senat i la Comissió Mixta Congrés-Senat no suposaren modificacions importants de l'esborrany estatutari, especialment pel que fa a les finances de les Comunitats Autònomes. Aquest mètode de treball ha estalviat haver de prejutjar, com en el cas

(100) Sota la presidència de representants del Consell Executiu de la Generalitat provisional.

de l'Estatut de Núria, l'ordenació bàsica de l'Estat democràtic i que gran part de la feina fos debades. Aquest plantejament s'ha traduït, en la redacció del Projecte, en un respecte que podem qualificar gairebé d'escrupulós als preceptes constitucionals, interpretats, evidentment, de forma que s'aprofiti al màxim llur potencial descentralitzador.

Conseqüentment, els grans trets del Projecte reflecteixen la normativa constitucional. En aquest sentit, resulta especialment rellevant la possibilitat de diversos nivells de competència autonòmica que són recollits al Títol Primer del Projecte, car es basen en un fonament constitucional que mancà als anys trenta. En particular, en establir les competències catalanes els redactors han seguit les enumeracions contingudes a la Constitució però, també, han tingut molta cura d'aprofitar exhaustivament les possibilitats ofertes per l'article 150, especialment al seu apartat 2. Això sembla que no hagi estat tingut prou en compte per moltes de les crítiques formulades fins ara al Projecte i que el titllen d'anticonstitucional. D'altra banda, malgrat el seu respecte a la Constitució, el Projecte possiblement omet alguna qüestió en alguns temes delicats, i ofereix un redactat concebut a fi de permetre un cert marge de maniobra als representants catalans en el debat parlamentari, sobretot a nivell de Ponència.

El procés d'elaboració del Projecte presenta, d'altra banda, dues diferències més respecte del seguit durant la República. En primer lloc, el ventall de partits participants a l'elaboració ha estat molt més complet, i no ha patit l'abstenció dels representants d'una part significativa de l'electorat. Si, com el 1931, el pes de l'esquerra ha estat decisiu (101), ara tots els grups amb representació parlamentària, àdhuc la molt dretana «Alianza Popular», han estat involucrats a la seva preparació i aprovació, i a més els grups extraparlamentaris tingueren l'ocasió de proposar i defensar esmenes en el curs del procés. Aquest procediment, junt amb la moderació i la política unitària preconitzada per les esquerres, en fan un text tant o més acceptable per al conjunt del poble català que el seu precedent republicà. L'altra qüestió és la no celebració de cap referèndum prèviament a la discussió a les Corts espanyoles; la força que li donaria un suport popular previ podria ésser un «boomerang» — com potser ho fou als anys trenta — contra Catalunya, perquè podria ésser interpretat com un repte i, alhora, provocar una perillósíssima frustració qualsevol modificació que hi poguessin introduir les Corts o el Tribunal Constitucional.

Per a cloure, una darrera consideració general. Dins els termes de la Constitució, l'Estatut ha de constituir la norma institucional bàsica de cada Comunitat Autònoma (art. 147.1.); és a dir, es transforma en una mena de carta constitucional de la respectiva comunitat. Això, tanmateix, no prefixa el tipus concret de text a elaborar; hi cabien dues opcions bàsiques prou oposa-

des que foren formulades en encetar-se la redacció. O bé es podia concebir l'Estatut com una Constitució detallada, totalment desenvolupada, o bé es podia fer un redactat breu, enfocat sobretot a resoldre les relacions amb l'Estat, que estalviés el pronunciament de les Corts estatals sobre qüestions internes de Catalunya (102), i la necessitat de recórrer al tràmit —forçosament complex— de modificació de l'Estatut quan hom desitgés canviar la corresponent normativa; aquesta segona opció implicava el posterior desenvolupament legal català, sigui a través d'una figura jurídica semblant a l'Estatut Interior del 1933, sigui mitjançant un conjunt de lleis del Parlament de Catalunya. Prevalgué una concepció intermèdia més propera d'aquesta segona opció que de la primera. La conseqüència n'ha estat un text relativament breu (103), que s'esplaiava en la delimitació de competències respectives de la Generalitat i de l'Estat, però que sovint pren l'aparença d'una llei de bases, bo i fixant només els criteris fonamentals o establint els punts clau de les institucions autonòmiques, cosa que subratlla la importància de les disposicions transitòries.

4.3.2. Els esborranys del Títol Tercer

L'enfoc comentat potser és responsable que al títol dedicat a «Finances i Economia» li correspongui una numeració sense precedents en els anteriors Estatuts o Projectes estatutaris catalans, en constituir el Títol Tercer del darrer projecte. Cal remarcar que, reflectint la tradició dels Estatuts del 1931 i 1932, la majoria dels esborranys preparats per les forces polítiques de Catalunya preveïen que aquest fos el Títol Quart, amb les excepcions del socialista que deixava el títol sense indicació del número d'ordre, i del de l'U.C.D. que li adjudicava el Cinquè.

El present epígraf està consagrat a una breu revisió dels trets característics i diferencials dels esborranys elaborats per les diverses forces polítiques, deixant per a després la consideració del text final. Atès que l'avantprojecte del Partit dels Socialistes de Catalunya es convertí en eix vertebrador del Projecte aprovat per l'Assemblea de Parlamentaris, el comentari detingut de molts dels seus punts es reserva per a l'epígraf següent, però, en canvi, hom intentarà reflectir la seva gènesi (104). Els textos principals figuren en un anex.

A mitjan juliol del 1978, immediatament d'aprovat el projecte constitucional pel Ple del Congrés, els socialistes catalans encetaren llur preparació de l'Estatut. El grup de treball socialista integrat per parlamentaris, dirigents del partit i tècnics aprovà a finals d'aquest mes un primer esborrany (Anex 4), de sis punts i una norma transitòria, com a text base de la proposta del P.S.C. Malgrat la provisionalitat a què el destinava el seu caràcter de document de treball, la seva incidència

(101) Ara constituïda pels socialistes (P.S.C.) i els comunistes (P.S.U.C.), mentre que el 1931 ho era per l'Esquerra Republicana de Catalunya i la Unió Socialista de Catalunya.

(102) Com la regulació del Parlament.

(103) De 55 articles, pràcticament el mateix nombre que l'Estatut de Núria.

(104) Probablement, hagués estat interessant fer-ho amb tots els avantprojectes, però, a part de les dificultats informatives que suposaria, això excediria l'abast d'aquest estudi.

en el text final es palesa fàcilment; àdhuc en alguns casos el redactat ha estat transcrit literalment. L'enfoc de l'esborrany és la de centrar els principals temes del títol i la de fixar con més clarament millor els recursos de què hauria de disposar la Generalitat, de conformitat amb la Constitució que ja havia superat la fase fonamental de la seva elaboració.

El text començava, doncs, per una declaració de principis en què s'afirmava l'autonomia i la suficiència financera de la Generalitat, la coordinació de la política econòmica catalana amb la de la resta de l'Estat i la solidaritat amb els pobles de l'Estat espanyol expressada per la contribució a les despeses generals i al fons de compensació. Podem dir que constituïa una declaració programàtica que precedia, a tall de preàmbul, els punts més concrets. La seva redacció reflectia innegablement la influència de les bases aprovades per l'àmbit d'Institucions del Congrés de Cultura Catalana, però amb una solució més àgil, a part de més constitucional, del tema de la solidaritat. L'article segon era dedicat a l'enumeració de les fonts de recursos de la Generalitat i desenvolupava les previsions constitucionals a aquest propòsit emplenant-les de contingut concret i rigor tècnic. L'ordre d'exposició, que s'inspirava més en un criteri d'expressió de sobirania que en la previsió de llur importància quantitativa futura, era aquest:

- a) Patrimoni i dret privat,
- b) Impostos propis,
- c) Impostos cedits per l'Estat,
- d) Ingressos compartits amb l'Estat,
- e) Taxes, contribucions especials i arbitris no fiscals,
- f) Endeutament, i
- g) Subvencions estatals i transferències del fons de compensació.

Respecte al patrimoni cal dir que, avançant més enllà que el treball del Congrés de Cultura Catalana, preveia implícitament la possibilitat que en aprovar-se l'Estatut, la Generalitat ja disposés d'un patrimoni propi distint del de les Diputacions Provincials que s'hi integraven o del que l'Estat hagués de cedir.

El redactat referent als impostos propis era voluntàriament ambigu, tot acollint-se a la mateixa ambigüitat del corresponent precepte constitucional (art. 157.1.b.), i amb això hom evitava de prefixar el possible ventall de tributs autònoms, punt que, d'altra banda, segurament hagués atret en excés l'atenció de les Corts estatals.

Quant als impostos cedits o participats, només cal remarcar, a més de la influència de l'experiència federal alemanya, la utilització deliberada de la nomenclatura impositiva vigent en el moment de redactar l'esborrany, sense desconèixer les possibles modificacions que implicaria la reforma fiscal en curs, i l'exclusió dels ingressos de la Seguretat Social, que suposen un flux important de cabdals públics de Catalunya vers la resta de l'Estat. Però, potser el més remarcable de la relació de recursos és que, a desgrat de les possibilitats constitucionals, no esmenta els recàrrecs sobre impostos amb el propòsit clar de marginar aquesta via de sobreimposició propugnada pel centralisme com a princi-

pal recurs de finançament de les Comunitats Autònomes. Per la seva part l'article 3 afirmava la potestat tributària del Parlament de Catalunya i li atribuïa la competència exclusiva per a l'aprovació, control i liquidació dels Pressupostos de la Generalitat, sense entrar en detalls.

A continuació, l'esborrany establia la delegació de la gestió tributària dels impostos estatals (105), el principi del desenvolupament d'un sector públic autònom i de la participació en el sector públic estatal que operi a Catalunya, i responsabilitzava la Generalitat de la tutela financera de les corporacions locals catalanes.

La disposició transitòria abordava l'espinesa qüestió de la determinació provisional dels percentatges de participació durant el període transitori del traspàs dels serveis i competències estatutàries, proposant com a criteri operatiu el de la valoració per càpita d'aquests serveis als territoris de règim comú; cal afegir que la disposició preveia un calendari per a la comissió mixta de valoracions que permetés la necessària planificació pressupostària. Hom remarcarà que l'esborrany socialista deixava indeterminat el percentatge definitiu de participació, esclatxa per on podia introduir-se el principi d'autonomia, mentre que suggeria per al període transitori un mecanisme compensatori, amb alguna concomitància amb els punts més positius de la proposta de Larraz, que permetia establir un percentatge de participació estable als impostos estatals compartits, llevat d'un que es reservava per a les successives revisions i ajusts, concepció que esdevingué dels principals contenciosos del títol.

Tenint en compte l'operativitat d'aquest primer esborrany i la validesa, des de llur òptica, de la filosofia que l'inspirava, els socialistes només hi introduïren modificacions de detall i l'empraren a les primeres preses de contacte de la Comissió dels Vint, al parador de Sau (106), a mitjans de setembre del 1978. En resultà un text molt breu (Anex 5.1.) en el que els canvis més rellevants respecte al primitiu esborrany són:

- 1) Supressió de la declaració programàtica inicial que havia d'incorporar-se al Preàmbul o al Títol Preliminar de l'Estatut;
- 2) La supressió de les referències a les Diputacions Provincials, substituïdes per una disposició transitòria específica;
- 3) L'explicitació de la substitució de l'administració estatal per l'autònoma a la gestió dels impostos que l'Estat hagués cedit als municipis;
- 4) La inclusió de l'impost sobre el patrimoni net i dels impostos especials entre els cedits;
- 5) Algunes modificacions a la denominació dels impostos, d'acord amb la reforma fiscal desenvolupada per l'Estat, i el canvi de «Monopolis fiscals» per «Monopolis»;
- 6) El trasllat de la competència parlamentària sobre el pressupost de la Generalitat i legislació tributària al capítol corresponent a aquesta institució; i,

(105) Llevat dels relatius al comerç exterior.

(106) Situat a la vora del pantà de Sau, i que pertany al terme municipal de Masies de Roda.

- 7) Un reforçament de les garanties per a la suficiència financera catalana a les transitòries 1.^a i 4.^a (107).

Junt amb la proposta socialista, conflüïren a Sau els esborranys dels altres partits; hem pogut disposar de quatre força representatius: C.D.C., P.S.U.C., U.C.D. i U.D.C.

El text de *Convergència Democràtica de Catalunya* (108) té importància pel sector social que representa i per la difusió que la premsa d'aquells dies li donà. Es tracta d'un document més llarg que el socialista —disset articles—, un xic prolix i de contingut desigual, i a més barreja elements transitoris amb les disposicions proposades per a l'Estatut definitiu.

El títol «De la hisenda» s'iniciava amb la reproducció literal de l'article 157.1. de la Constitució, referent als recursos de les Comunitats Autònomes, les característiques tècniques del qual, especialment, la seva concreció, han estat criticades a l'epígraf 4.2.2. No cal, doncs, repetir les observacions fetes aleshores, però d'ací es deriva gran part de la indefinició dels recursos de la Generalitat, de què pateix tota la proposta de C.D.C. Igual que els altres esborranys comentats, a excepció del d'U.C.D., s'hi proposa la gestió tributària delegada dels tributs estatals. La definició del patrimoni de la Generalitat reproduceix la continguda a la base 5.4. de les Resolucions del C.C.C. A continuació, segueix una sèrie heterogènia de disposicions que estableixen, entre altres:

- 1) L'atribució a la Generalitat de la contribució territorial rústica i urbana, que la Llei 44/1978, de l'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques, havia cedit recentment als municipis;
- 2) La competència catalana per a constituir institucions de crèdit especialitzades, intervenir i coordinar les Caixes d'estalvi a Catalunya;
- 3) La designació, per la Generalitat, d'un membre almenys del consell d'administració del *Banco de España*, que hauria de descentralitzar-se;
- 4) La gestió dels ingressos de la Seguretat Social a Catalunya;
- 5) La constitució d'un sector públic català al que «s'hi vincularà l'existent de l'Estat en el territori de Catalunya»; i,
- 6) La possibilitat d'emetre deute computable en els coeficients d'inversió obligatòria, i la de participació en el producte de les emissions de deute estatal per a cobrir despeses de serveis transferits.

Hom ha deixat voluntàriament per al final els dos punts més problemàtics de l'esborrany de C.D.C. En

(107) Aquesta nova Transitòria 4.^a preveia la garantia de subvenció estatal en cas que d'una reforma del sistema tributari en resultés una minva dels ingressos catalans per cessions o participacions.

(108) Veure Anex 5-2 i també l'article de Carles Gasòliba Böhm, militant de Convergència Democràtica de Catalunya i candidat a diputat a la llista de la coalició «Convergència i Unió» a les eleccions del primer de març de 1979, *La financiación de las Autonomías en el marco de la Constitución*, revista «Libre Empresa», setiembre-octubre 1978.

primer lloc, l'únic intent de definir la potestat tributària de la Generalitat (art. 52) es concreta en la possibilitat «de crear impostos que afectin les mateixes bases impositives que graven els impostos de l'Estat de forma addicional sense que en cap moment puguin mermar la recaptació estatal»; és a dir, la d'establir recàrrecs sobre els tributs estatals, possibilitat ja explicitada per la Constitució i, doncs, a les primeres ratlles de la mateixa proposta de C.D.C. El canvi de «bases impositives» per «objectes impositius» no alteraria substancialment el significat. Cal remarcar que l'article comentat exclou explícitament i innecessàriament la possibilitat de deduir l'impost català de l'estatal en la línia dels «crèdits fiscals» o, simplement, d'alguns tributs locals actuals.

D'altra banda, els articles 48, 49 i 50 (3, 4 i 5 del Títol) contenien probablement el nucli de la filosofia d'aquesta proposta. Tot i que per al període transitori es proposava simplement el criteri de la valoració dels traspassos, per al període definitiu es pretenia l'establiment gradual d'un percentatge fix de participació a la recaptació a Catalunya dels impostos estatals que permetés l'autonomia de la Generalitat, percentatge no concretat però del qual es digué que podia ésser de l'ordre del 75 %. La resta de la recaptació correspondria a l'Estat, com a compensació dels serveis que es reservés, i al Fons de Compensació Interterritorial. La participació percentual als impostos recaptats a Catalunya seria igual per a tots els impostos.

Ultra la vaguetat o imprecisió tècnica de la proposta, les seves falles principals radicaven en la manca de criteris operatius per a la determinació del percentatge global, la injustificada participació a la renda de duanes (109), les facilitats per a la sobreimposició catalana i, en mancar un mecanisme de revisió, la falta de flexibilitat futura dels recursos estatutaris.

L'esborrany del *Partit Socialista Unificat de Catalunya* (Anex 5-3) comprèn vuit llargs articles i és, possiblement, el més literari dels textos analitzats. Les seves aportacions més riques es refereixen a la vida econòmica general de Catalunya (110) i, especialment, en el paper de l'economia pública. Així, desenvolupa les competències de la Generalitat en matèria d'activitats econòmiques i nivell de vida dels ciutadans de Catalunya; reivindica explícitament la participació —reconeguda a la Constitució— de la Comunitat Autònoma en la planificació general i en el sector públic; i proposa la promoció de les empreses públiques. Un article està consagrat, potser amb una especificació excessiva, als principis del règim pressupostari i de comptes públics catalans.

Pel que fa als recursos i al règim financer de la Generalitat, la proposta del P.S.U.C. palesa una filosofia general i un esperit de concreció molt semblant al de l'esborrany del P.S.C., però revesteix una expressió tècnica més deficient. Aquesta complementarietat entre

(109) El comerç exterior del conjunt de l'Estat espanyol, que passa per les duanes catalanes, confereix a aquestes una importància relativa superior a la que pertoca al corresponent a Catalunya, àdhuc tenint en compte el comerç català realitzat a través de duanes no catalanes.

(110) Justificant plenament el títol proposat d'«Economia i Finances».

les propostes de les dues principals forces de l'esquerra presents a Sau explica el ràpid alineament dels parlamentaris comunistes i de l'Entesa sobre les bases plantejades pels socialistes en aquest Títol.

Al marge de la coincidència pràcticament total en l'enumeració dels recursos de la Generalitat, malgrat que la seva exposició pugui dificultar-ne la constatació, la proposta del P.S.U.C. significava una matisació de l'esborrany socialista en tres punts d'una certa rellevància:

- 1/ La introducció del dèficit relatiu d'equipament en el moment del traspàs dels serveis, que hauria d'ésser cobert per l'Estat en un termini màxim de cinc anys (111);
- 2/ Una reproducció de les famoses regles de valoració del cost dels serveis que figuraren a l'Estatut del 1932; i,
- 3/ Una especificació una mica complexa del mètode de determinació definitiva del percentatge de participació als impostos estatals, que introduïa el criteri de la renda relativa de Catalunya i s'expressava en termes nets, és a dir, detraient els impostos i taxes cedits.

L'esborrany de la *Unión del Centro Democrático* (Anex 5-4) palesa, pel seu rigor tècnic, una qualificada assessoria que no fou degudament aprofitada pels parlamentaris d'aquest grup durant les sessions d'elaboració del Projecte.

Presentada sota la forma de tretze bases detallades, reflecteix la contradicció entre la posició reticentment descentralitzadora del govern espanyol i el magnetisme de les fórmules del «revenue-sharing» nordamericà. La primera base del Títol (Base 24 de l'esborrany) condensa la filosofia de tota la proposta: en el seu apartat 1 proclama l'autonomia i *independència* financera de la Generalitat, *subordinada* als principis de coordinació i solidaritat; l'apartat 2 defineix acuradament el contingut d'aquesta autonomia financera, concretada en la redacció, formació i aprovació dels seus pressupostos generals i en la potestat d'establir, regular i gestionar els seus tributs propis i els totalment cedits per l'Estat; i l'apartat 3 recorda immediatament que el *control extern* de les finances autonòmiques pertoca al Tribunal de Comptes estatal, citat amb l'afegitó preconstitucional «del Regne». Vàries bases són dedicades, amb un grau de concreció impropï d'un text estatutari, al desenvolupament de la normativa pressupostària catalana.

De l'enumeració de recursos, continguda a la relació general de la base 29 i desglossada amb molt detall en bases successives, cal remarcar els trets següents:

- 1) El respecte escrupulós del principi de la localització territorial o de la derivació geogràfica de les bases imposables, i el respecte a la prioritat impositiva de l'Estat;

- 2) La inspiració en certes formulacions de l'Estatut del 1932;
- 3) La importància bàsica conferida als recàrrecs com a font de tributació autònoma;
- 4) La proposta d'emprar els índexs de població relativa, renda per habitant relativa i esforç fiscal en els impostos cedits per a la determinació del percentatge de participació global als ingressos corresponents als Pressupostos Generals de l'Estat, percentatge que fixarien anualment les Corts Generals;
- 5) La distinció entre aquesta participació i la transferència estatal en funció del cost dels serveis traspassats;
- 6) L'assignació de la quantitat que la Generalitat rebi del Fons de Compensació Interterritorial, que es dóna per suposat, per al finançament dels equipaments socials dels municipis; i,
- 7) Que el deute emès per la Generalitat i l'avalat per ella gaudeixi dels mateixos beneficis que el de l'Estat, a tot el territori espanyol.

Per a cloure, cal dir que la darrera base del Títol proposava que la Generalitat i totes les entitats locals de Catalunya restessin exemptes de tota tributació estatal, però, en canvi, no reivindicava la gestió dels tributs estatals a Catalunya.

Per últim, la *Unió Democràtica de Catalunya* presentà un curt projecte (Anex 5-5) de quatre articles i una disposició transitòria, projecte molt feble i que gairebé no fou objecte de debat. Dir que pretenia compaginar els preceptes constitucionals amb algunes formulacions dels textos estatutaris dels anys trenta fóra excessiu, si ens atenem a l'abast real de l'esborrany. Hom pot remarcar potser dos trets a la proposta d'U.D.C.; d'una banda, que els ingressos propis de la Generalitat que defineix són els de les Diputacions Provincials, i per tant el règim financer autònom d'aquella vindria a ésser molt proper al d'una mancomunitat interprovincial; de l'altra, que la proporció relativa de la renda catalana respecte a la total espanyola determinaria el percentatge atribuït globalment a l'Estat i al F.C.I. sobre la recaptació total dels impostos estatals, mentre que la resta correspondria a la Generalitat, permetent la seva autonomia financera.

De l'anàlisi feta a les ratlles precedents es desprèn que no fou exclusivament la hegemonia de l'esquerra a la comissió redactora i, en general, a l'Assemblea de Parlamentaris la que decantà vers l'avantprojecte socialista les posicions dels altres partits, i que aquest es convertís en la base de la versió definitiva, particularment la part dels recursos, complementat per les aportacions comunistes.

Tanmateix, abans del final dels treballs de la Comissió dels Vint, a les darreries del mes d'octubre, els socialistes aportaren un altre esborrany (Anex 6) que millorava alguns punts de l'inicial. Entre altres innovacions menors, el nou avantprojecte distingia les competències de gestió tributària corresponent a exaccions estatals de les referents a tributs locals; reformulava les atribucions de la Generalitat respecte al règim financer de les corporacions locals catalanes; remarcava

(111) Ja insinuada a la comunicació d'Oviedo presentada per J. Colom, A. Montserrat, R. Romaguera i R. Trías. Veure l'epígraf 4.1.3.

l'autonomia pressupostària de la Generalitat, els beneficis fiscals del seu deute i la participació autonòmica als òrgans de direcció del sector públic estatal actuant a Catalunya. Però el punt fonamental era la introducció, en el text estatutari, d'una fórmula de determinació del percentatge de participació en els ingressos estatals. L'esmentada participació es fixaria, d'acord amb la nova proposta socialista, en un tant per cent que garantís que els ingressos totals de la Generalitat representessin, com a mínim, la xifra resultant d'aplicar al total dels ingressos dels Pressupostos Generals de l'Estat la mitjana aritmètica dels coeficients relatius de població i recaptació fiscal a Catalunya, deduint la quantitat corresponent a Catalunya del cost dels serveis que l'Estat continués assumint. Catalunya podria exigir la revisió d'aquesta participació almenys cada cinc anys, un cop transferits els serveis estatutaris (112). Dos elements bàsics sobressurten a la nova proposta socialista:

- a) L'elecció dels índexs escollits per la mitjana, que poden considerar-se els extrems negatiu i positiu, respectivament, entre els més representatius. Descartada la superfície pel seu feble lligam amb la problemàtica financera espanyola, l'índex més baix de participació catalana a magnituds rellevants és el de població que se situa als voltants del 16 %, mentre que malgrat la regressivitat del sistema tributari espanyol Catalunya aporta habitualment al Fisc de l'ordre del 20-22 % del total.
- b) El trasllat del tradicional problema de les valoracions del cost dels serveis a aquells que l'Estat continuï desenvolupant. L'habitual biaix a la baixa d'aquestes valoracions només pot afavorir l'autonomia financera de les Comunitats Autònomes.

La proposta socialista trobà poca oposició — només alguns parlamentaris, essencialment de la dreta, votaren en contra o s'abstingueren — i fou aprovada per majoria. Tanmateix, els propis socialistes s'adonaren d'una petita falla a llur proposta, justificable pel ritme de treball de la Comissió dels Vint, i l'esmenaren adientment. Es tracta del fet que el percentatge de participació no havia de garantir la xifra d'ingressos *totals* de la Generalitat, sinó només els derivats de figures estatals cedides o participades.

4.3.3. El text aprovat per l'Assemblea de Parlamentaris

Les pàgines precedents, en explicar la gestació del projecte estatutari del 1978, han anat definint molts dels trets que caracteritzen el Projecte aprovat el 29 de desembre del 1978 per l'Assemblea de Parlamentaris. El text final mereix, tanmateix, una anàlisi específica.

Si a les consideracions prèvies sobre l'elaboració del Projecte d'Estatut en general, hom ha remarcat algu-

nes diferències substancials respecte als plantejaments de l'època republicana, en encetar l'estudi dels seus aspectes financers i fiscals cal reflexionar sobre la coincidència d'algunes circumstàncies, més o menys conjunturals, que envoltaren l'experiència estatutària de la Segona República, amb les del moment present, circumstàncies que poden suposar la reproducció d'alguns dels problemes que ja es plantejaren aleshores. En primer lloc, cal remarcar la repetició de la simultaneïtat del procés d'instauració democràtica amb una situació de crisi econòmica mundial. Tant o més que els anys trenta, l'economia espanyola està sotmesa als embats de la crisi i les seves peculiaritats dificulten la sortida de la recessió. Precisament la política econòmica derivada de l'anàlisi keynesiana de la Gran Depressió agreuja dos dels problemes que també aleshores perjudicaren l'autonomia de Catalunya: d'una banda, la tendència a concentrar els principals instruments de política anticíclica — entre ells els fiscals — en les mans del govern central; i, d'una altra, l'existència d'un dèficit pressupostari important (113). L'esmentat dèficit s'afegeix al derivat de la insuficiència recaptatòria dels recursos tributaris de l'Estat, reforçant la necessitat de procedir a la reforma de la fiscalitat estatal. És ben sabut que el dèficit pressupostari de l'Estat i l'endegament de la reforma fiscal (introducció de l'impost sobre la renda personal) foren greus problemes per al finançament de l'Estatut del 1932. Ara, l'inici de la reforma impositiva estatal ha precedit a l'elaboració del projecte estatutari, però indubtablement el seu desenvolupament suposarà una dificultat seriosa per a una ràpida descentralització fiscal i, particularment, de l'administració tributària.

Dues remarques abans d'endinsar-se en la consideració del Títol III. La primera es refereix al fet que, com indica el seu títol «Finances i Economia», el seu abast va més enllà de l'estrictament fiscal. L'altra és l'existència d'alguns petits errors d'ordre mecanogràfic o terminològic en el text aprovat, que caldrà subsanar abans de la seva entrada en vigor, suposant que no s'hi introdueixin esmenes més importants. Per a l'anàlisi del projecte estatutari, probablement el més adient és seguir el seu mateix ordre de tractament dels temes.

El text definitiu ha prescindit de la paragrafada programàtica introductòria continguda a uns quants dels primers esborranys, en què es feia referència als principis de coordinació amb la hisenda estatal i de solidaritat amb els restants pobles de l'Estat. Una redacció succincta d'aquests apareix al Preàmbul però, possiblement, hagués estat preferible atribuir-los una major entitat, àdhuc en la línia de resoldre a priori certs problemes polítics i de no desvetllar reticències o suspicàcies addicionals a les que malhauradament encara trobarà el Projecte d'Estatut català. Això no vol dir que hom no consideri adient la localització de l'exposició d'aquests principis en el mateix començament de l'Estatut.

La part del Projecte d'Estatut referida a la hisenda comença, doncs, per l'article 42, referit al patrimoni de

(112) El període provisional era cobert per les corresponents Disposicions Transitòries.

(113) Que interfereix l'avaluació del cost dels serveis.

la Generalitat, que és definit d'acord amb els seus quatre orígens potencials: el que disposi la Generalitat en aprovar-se l'Estatut, el que pugui adquirir en el futur, el que li pertogui per la integració de les Diputacions Provincials i els béns de l'Estat afectes a serveis traspassats; el segon apartat preveu la regulació del seu règim per una llei del Parlament de Catalunya. Aparentment, es tracta d'un article aproblemàtic, però això només és cert si ens atenim al seu redactat i, en particular, al de l'epígraf 1.3. — patrimoni provinent de l'Estat —, que ha adoptat la formulació positiva que hi figura; una definició residual del tipus de la continguda a la Base 5^a.4. de les conclusions de l'àmbit d'Institucions del C.C.C. (114) i a alguns dels primers esborranys hagués resultat difícilment acceptable pels òrgans estatals, i àdhuc, per algunes de les restants Comunitats Autònomes, receloses del possible aprofitament futur de part d'aquest patrimoni actualment estatal.

Per a alguns, el llarguíssim art. 43 pot esdevenir el més conflictiu de l'Estatut, en contenir la relació detallada dels recursos de la Generalitat. Diguem per endavant que abans d'entrar en vigor caldrà corregir-hi dues petites errades terminològiques o potser de transcripció que apareixen en el text proposat:

- 1/ A l'epígraf 1.2.c., l'impost que s'hi esmenta hauria de figurar amb el nom de l'impost vigent: «Impost sobre les transmissions patrimonials i actes jurídics documentats», és a dir, cal afegir-hi l'adjectiu «patrimonials» per una major correcció jurídica;
- 2/ Igualment a l'epígraf 1.3.c. cal emprar la denominació correcta d'«Impost general sobre el tràfic de les empreses»;
- 3/ La versió difosa per la premsa parla a l'epígraf 1.5. de les «exempcions amb fins no fiscals» que podrà establir la Generalitat en l'exercici de les seves competències, quan amb tota seguretat es tractava de les «exaccions amb fins no fiscals», com apareix a la versió oficial publicada per la Generalitat i que hom empra al llarg d'aquest estudi.

Com hom pot veure, es tracta d'error menors fàcilment corregibles. La problemàtica de l'article ve, evidentment, d'altres qüestions.

L'apartat 1 de l'article 43 ofereix un desglossament bastant precís dels recursos autonòmics previstos a l'article 157.1. de la Constitució (115). Sintèticament, l'ordre adoptat és el següent:

- 1) Impostos propis.
- 2) Impostos cedits per l'Estat.
- 3) Participacions a impostos estatals.
- 4) Taxes per serveis i aprofitaments especials.
- 5) Contribucions especials i exaccions amb fins no fiscals.
- 6) Recàrrecs i participacions a ingressos no tributaris de l'Estat.

- 7) Ingressos procedents del Fons de Compensació Interterritorial.
- 8) Subvencions estatals.
- 9) Deute i crèdit.
- 10) Ingressos patrimonials.
- 11) Ingressos de dret privat i altres.

La refosa final potser ha enterbolit la sistemàtica inicialment concebuda, però, evidentment, el quadre d'ingressos resulta molt més clar que a la Constitució, malgrat alguna deficiència tècnica (116).

En primer lloc, apareixen els impostos que la Generalitat podrà establir en base a la potestat tributària delegada de què gaudeix constitucionalment (art. 133.2. de la Constitució). Lògicament, aquests impostos no hi són definits, car pertoca al Parlament de Catalunya realitzar el seu futur desenvolupament, respectant els límits constitucionals (art. 157.2. de la Constitució), i probablement el marc fixat per la llei orgànica de finançament de les autonomies (art. 157.3. de la Constitució); per tant, resultaria absurda una enumeració autolimitadora d'aquesta competència autonòmica.

El segon epígraf de l'apartat 1 comprèn els impostos cedits per l'Estat. En analitzar el text constitucional a l'epígraf 4.2.2. d'aquest estudi, hom ha comentat a bastament el terme «cessió» i la seva presumpta interpretació en el sentit d'impostos d'àmbit estatal, aprovats per les Corts Generals, els rendiments i la gestió dels quals seria cedida a les Comunitats Autònomes; no caldrà doncs insistir-hi abans de veure la problemàtica que planteja la proposta. Els tres primers impostos dels quals es pretén la cessió (Successions i donacions, Patrimoni net i Transmissions patrimonials i actes jurídics documentats) responen a una lògica autonomista indubtable, sobretot tenint en compte les competències catalanes en matèria de dret civil, i àdhuc una derivació geogràfica bastant clara i que en bona lògica correspon majoritàriament a l'àmbit de la Comunitat Autònoma. Tanmateix, també resulta evident que per a la seva correcta aplicació, tant a efectes de repartiment de bases com d'inspecció, caldrà establir una estreta coordinació amb la hisenda estatal i, sobretot, amb la de les restants Comunitats Autònomes que puguin exigir una cessió paral·lela (117); no és, en absolut, un problema insoluble, però caldrà fer-ho urgentment, potser mitjançant la L.O.F.C.A., a fi d'evitar la vulneració potencial de les limitacions constitucionals previstes a l'article 157.2 a la imposició sobre béns situats fora del respectiu territori autonòmic. D'altra banda, si hom pot apel·lar a nombrosos exemples exteriors de descentralització de l'impost sobre el patrimoni, l'enfocament que la reforma fiscal en curs ha donat a aquesta figura, nova en el sistema tributari espanyol, fa que esdevingui com una mena de registre o instrument de control per a la inspecció del nou impost sobre la renda de les persones físiques, a la liquidació del qual va estretament lligat; a més, comporta la complemen-

(114) «...i pels de l'Estat radicats en territori català, excepte els que es trobin afectes a funcions que el Govern de l'Estat continuï realitzant».

(115) En aquest epígraf i els següents les referències a articles constitucionals intercalades al text aniran expressament indicades afegint: «de la constitució», a fi d'evitar confusions.

(116) Tècnicament, potser hagués resultat més correcte ordenar els recursos en funció del grau de potestat tributària exercible per la Generalitat.

(117) Pensem, posem per cas, en una herència constituïda per terrenys situats a diverses Comunitats.

tarietat d'ambdues figures i, per tant, la coordinació de llur gestió. El caràcter progressiu del tipus impositiu exigeix, pel seu cantó, un nivell d'inspecció tributària homogeni arreu de l'Estat, per tal d'evitar el frau: l'administració tributària estatal haurà de cooperar amb les autonòmiques per a garantir el compliment d'aquest principi bàsic d'equitat impositiva.

Pel que fa al quart component dels impostos cedits, els impostos especials, cal dir, ultra la seva possible desaparició amb la modificació de la imposició indirecta, que la facilitat de translació d'alguns dels tributs que inclou aquesta figura podria suscitar conflictes en relació amb l'aplicació de l'art. 157.2. de la Constitució. En particular, els impostos especials de fabricació (alcohols, sucre, xicòria i cervesa i begudes refrescants) són aplicats en origen i, per tant, l'administració tributària catalana, en fer-se càrrec de llur gestió, haurà d'establir les vendes destinades a Catalunya i les exportacions a la resta de l'Estat (118) per a poder transferir la corresponent alíquota a la hisenda central, qüestió que pot ésser prevista per la L.O.F.C.A. Tanmateix, fóra absurd dramatitzar aquest punt tenint en compte, d'una banda, llur rendiment relativament pobre i, de l'altra, que l'estructura de la distribució comercial de la cervesa i les begudes refrescants, rúbrica principal d'aquest primer grup, és essencialment d'àmbit català amb un comerç exterior en ambdós sentits molt migrat. Les altres dues figures incloses en els impostos especials, l'impost sobre el petroli i els seus derivats i l'impost sobre l'ús del telèfon, llur rendibilitat és molt més gran i no plantegen excessius problemes de translació, i per això llur cessió és fàcil. L'evolució previsible de la imposició indirecta espanyola vers l'adopció d'un impost sobre el valor afegit podria aconsellar, quan sigui l'hora, la cessió substitutiva d'aquest darrer tribut en la seva exacció en la fase minorista, cosa que apropiaria el quadre impositiu català als esquemes federals actuals; tanmateix, cal recordar que la imposició sobre les vendes al detall no constitueix normalment un gravamen cedit per l'Estat central o federal als governs autònoms o federats, ans ben bé un tribut propi d'aquests o dels municipis. L'àmplia redacció de l'epígraf e) de l'apartat que comentem, permet absorbir qualsevulla nova cessió i, en particular, la suara esmentada, sense haver de procedir a cap modificació de l'Estatut.

Finalment, cal tenir present que el mecanisme de determinació de la participació catalana als impostos estatals treu molta importància a la qüestió de la localització de les bases dels impostos cedits, car hi apareixen implícitament com a participacions del 100 % amb delegació de la gestió. L'epígraf 3 conté la relació dels impostos estatals, una part de la recaptació dels quals anirà a nodrir la Generalitat com a compensació del cost dels serveis traspassats. La llista final inclou els dos que han aparegut immutables a les diverses versions de la proposta socialista (renda de persones físiques i renda de societats), els impostos de tràfic d'empreses i de luxe, amb una fórmula que preveu la

relativament propera implantació de l'impost sobre el valor afegit, i una clàusula genèrica que permeti noves cessions estatals de percentatges a altres impostos.

Llevat d'aquesta darrera clàusula, que pretén flexibilitzar el funcionament futur de l'Estatut i facilitar-ne l'adaptació —sense la complicació de tot el procés de revisió— a l'evolució del sistema tributari estatal, l'epígraf 3 ofereix una llista precisa i perfectament definida dels impostos en què es vol compartir la recaptació, a fi de finançar els serveis que l'Estat transfereixi a la Generalitat. El redactat exclou l'establiment de percentatges de participació amb aquesta finalitat a qualsevol altre impost diferent als esmentats, salvat de la previsió de l'apartat d). La peculiaritat de la fórmula de determinació dels percentatges de participació prevista a l'article 44 fa inútil una excessiva diversificació de les figures compartides. L'adopció dels impostos proposats als apartats a), b) i c) de l'epígraf 3 per a l'establiment de participacions ha d'ésser valorada molt positivament. A més del suport que suposa la fàcil referència a models descentralitzats estrangers de provada funcionalitat, com hem pogut veure al capítol anterior, les figures triades (renda de persones físiques, societats i volum de vendes) constitueixen els tributs de major rendiment i flexibilitat dels sistemes impositius moderns. Una participació en ells evita la generació de les greus distorsions econòmiques que possiblement comportarien fórmules alternatives de finançament dels serveis transferits, alhora que no minva llur eficàcia com a instruments de la política macroeconòmica general; si de cas, caldria que el desenvolupament d'aquesta s'inspirés estretament en el federalisme cooperatiu de la R.F.A.

A l'enumeració de l'epígraf 3 és remarcable l'absència de l'impost sobre el patrimoni net —que figura al 2—, essent així que s'hi podria posar en base als seus lligams amb el nou impost sobre la renda de les persones físiques, tot i que és perfectament defensable la seva posició actual en el projecte estatutari. El trasllat d'aquest impost al grup de les participacions no suposaria cap problema greu, ni a priori cap reducció d'ingressos per a la Generalitat, però la simplificació administrativa que comportaria aquest canvi hauria de posar-se en paral·lel amb la corresponent minva de facultats autonòmiques, sobretot, tenint en compte les reticències tradicionals de l'administració estatal envers la descentralització de la gestió dels seus impostos bàsics.

Els epígrafs 4 i 5 no donen motiu a gaires comentaris. Es refereixen a les taxes, contribucions especials i exaccions amb finalitats no fiscals que figuren al quadre impositiu de qualsevol nivell de govern, malgrat que llur desenvolupament primordial tingui lloc en el camp de la hisenda subcentral. En aplicació correcta del principi d'autonomia, la potestat d'establir-los pertoca en exclusiva al Parlament de Catalunya, com assenyalava exactament l'article 48. Potser val la pena de remarcar que l'epígraf 4, dedicat a les taxes per prestació de serveis i per aprofitaments especials, ha estat redactat amb prou abast com per incloure tant les creades per la pròpia Generalitat com les derivades del traspàs de serveis.

(118) L'exportació a l'estanger es fa usualment lliure d'impostos indirectes.

L'epígraf 6 és possiblement el de redacció més mal-haurada de tot l'apartat i va aparèixer a la discussió final del Projecte. Comprèn dos tipus d'ingressos força diferenciats, com són els recàrrecs i unes participacions e ingressos de l'Estat, diferents de les previstes a l'epígraf 3. La inclusió dels recàrrecs, no prevista a la proposta socialista, és conseqüència de la seva reivindicació, un xic incoherent, per les forces de la dreta encapçalades per C.D.C. La valoració negativa dels recàrrecs com a instrument de finançament de l'autonomia ha estat prou fonamentada al llarg del treball com per no insistir-hi. És obvi que figuren a la Constitució i, doncs, es poden incloure en el sistema tributari autònom com a arma de reserva, i en aquest sentit cal interpretar la competència que en llur fixació atribueix l'article 48 al Parlament català; però també és obvi que la seva inclusió obre la porta a la possibilitat que una administració estatal centralista els converteixi en figura bàsica de les finances autònomes. El seu ús s'hauria de limitar al màxim, per evitar una excessiva diferenciació de la pressió fiscal catalana respecte de l'aplicada a la resta de l'Estat per a un nivell equivalent de prestació de serveis, i alhora s'hauria d'establir preferentment amb la major homogeneïtat possible amb les altres Comunitats Autònomes. Aquesta fita podria ésser facilitada per la L.O.F.C.A.

Quant a la resta de l'epígraf, hi ha diversos comentaris a fer. En primer lloc, un de caràcter terminològic referent a la reaparició de l'expressió «Monopolis fiscals». Als Pressupostos Generals actuals de l'Estat hi figuren literalment els «Monopolis fiscals», englobant el de Tabacs i el de Petrolis, i això explica que s'hagi usat al primer esborrany socialista; tanmateix, posteriorment i contra el meu parer, aquesta locució fou substituïda pel terme «Monopolis» en base al precedent històric de la seva utilització a l'article 19 de l'Estatut de Núria, terme, però, inexistent al lèxic pressupostari vigent; aquesta posició fou assumida per la majoria de les formacions polítiques presents a Sau malgrat la seva manca de justificació tècnica. Des de la perspectiva fiscal, la utilització final de «Monopolis fiscals» constitueix una correcció de terminologia que millora sensiblement el text de les versions immediatament precedents. Formalment cal afegir que la prèvia referència a la participació en el rendiment dels monopolis fiscals justifica l'expressió: «l en altres ingressos de l'Estat», de clara extracció constitucional, que en aquest context no pateix de les deficiències tècniques apuntades en el comentari de la Constitució. Malgrat tot, la presència de participacions al mateix epígraf que els recàrrecs no deixa de suposar una certa incongruència tècnica.

Aclarits aquests punts, podem avançar en l'anàlisi de contingut. És evident que l'esment d'una participació catalana al rendiment dels monopolis fiscals i en altres ingressos de l'Estat pretén facilitar a la Generalitat el poder gaudir de les possibilitats ofertes per l'imprecís redactat de l'article 157.1.a. de la Constitució, orientant-les vers el reforçament del principi d'autonomia, com ho palesa el fet de deslligar aquestes participacions de la cobertura de serveis traspasats prevista a l'epígraf 3. Però això obre una important problemàtica

tècnica i política. En efecte, la redacció proposada especifica els monopolis fiscals, figura de la qual no hi ha —tot i que n'existeixen— gaires exemples de participació a l'experiència comparada, però que és raonablement reivindicable; a més la redacció estableix la possibilitat d'assignar a la Generalitat un percentatge sobre altres ingressos estatals, amb la qual cosa la llista de recursos centrals potencialment participables pot anar de la Loteria a la Seguretat Social.

I heus ací que arribem a la falla tècnica més greu de l'epígraf, que pot donar lloc a un important debat polític: el Projecte d'Estatut no precisa enlloc ni el criteri de determinació de l'esmentat percentatge, ni la institució competent per a fixar-lo, ni tan sols la sobirania que pot aprovar el seu establiment. En la indefinició del redactat no hi ha cap element que permeti atribuir aquestes competències fonamentals a l'Estat o a la Generalitat. Hom pot suposar que, tractant-se d'ingressos estatals, és a l'Estat a qui pertocquen aquestes atribucions i qui pot atorgar aquestes participacions a la Comunitat Autònoma, però malgrat les possibilitats constitucionals cal una bona dosi d'optimisme polític per esperar que l'Estat autoritzi gaires participacions al marge de la versió ampliada del principi de la compensació del cost dels serveis, és a dir, de les previstes a l'epígraf 3, encara que corresponguin a les del rengle d). Però això no es defineix al Projecte, i en la seva literalitat aquest permet que la Generalitat estableixi sobiranament percentatges de participació a qualsevol recurs estatal no exclòs explícitament, com, per exemple, les emissions de deute públic estatal no afectat a un servei traspasat. Evidentment, tant si es volia gaudir plenament d'aquesta potestat com si s'acceptaven limitacions, que poden figurar a l'Estatut o a la futura L.O.F.C.A., hagués estat preferible de fer-ho constar per estalviar-se futurs conflictes.

Per cloure el comentari d'aquest problemàtic epígraf 6, una remarca positiva: de la lectura conjunta dels epígrafs 3 i 6 es desprèn que, en principi, l'impost central o federal per excel·lència, la renda de duanes, no consta entre els participats. Evidentment, a ambdós epígrafs existeix la clàusula que permetria la seva inclusió, però aquesta és improbable, atesa la seva manca de lògica econòmica. Els epígrafs 7 i 8, referents als ingressos del fons de compensació interterritorial i a altres assignacions a càrrec dels pressupostos, respectivament, són estrictament constitucionals i en la part corresponent d'aquest treball (119) ja han estat bastament comentats els aspectes més rellevants de llur problemàtica. La seva inclusió en el Projecte palesa implícitament la lògica voluntat catalana de no renunciar a cap dels recursos autonòmics autoritzats per la Constitució. En allò que toca a les assignacions, essencialment les subvencions, no hi ha cap mena de dubte sobre el dret de Catalunya a gaudir-ne, i és probable la utilització de diverses modalitats de les existents (120). L'esment del fons de compensació interterrito-

(119) Epígraf 4.2.2.

(120) Veure 2.1.7.2. i, indirectament, 2.3. En particular, és probable que aviat s'institueixi a nivell estatal un sistema d'ajut als municipis, que es reparteixi entre les diverses Comunitats Autònomes, però evidentment això no clou les possibles subvencions que pot percebre la Generalitat.

rial era obligat, malgrat la probabilitat que en el seu endegament s'orienti cap a una fórmula selectiva, en què només siguin les Comunitats de nivell de desenvolupament econòmic inferior les que rebin ingressos per aquest concepte. La redacció és absolutament correcta, perquè cal preveure altres plantejaments i, en particular, l'adopció d'un mecanisme semblant al «revenue-sharing» americà.

L'emissió de deute i el recurs al crèdit, els rendiments del patrimoni i els ingressos de dret privat, els donatius i les multes, previstes als epígrafs subsegüents són inqüestionables i no necessiten més comentari. Si de cas, observar que una major elegància tècnica del redactat hagués recomanat la separació dels ingressos basats en la potestat penalitzadora de la Generalitat, de la resta dels compresos a l'epígraf 11.

L'apartat 2 de l'article 43 que comentem, suposa una mena de clàusula de salvaguarda, que a l'esborrany socialista figurava com a disposició transitòria, per garantir que les possibles reformes futures del sistema tributari estatal no minvin els recursos de la Generalitat. A tal fi s'estableix taxativament l'obligació estatal de compensar adequadament i de forma automàtica les disminucions d'ingressos autonòmics imputables a les modificacions normatives de la fiscalitat estatal sense perjudici de la possible revisió posterior del quadre d'ingressos de Catalunya. El criteri adoptat és que la compensació garanteixi que les finances de la Generalitat —en la hipòtesi d'ésser afectades negativament pels canvis esmentats— creixin, almenys, al mateix ritme que les de l'Estat. Evidentment, aquesta clàusula exclou les reduccions d'ingressos derivades de simples alteracions cícliques de la conjuntura econòmica.

L'article 44 és un dels importants, si no la clau de volta, de tot el sistema de finançament de l'autonomia adoptat pel Projecte. És obvi que reflecteix una certa inspiració del famós article 16, particularment del seu apartat IV, de l'Estatut de 1932, però la seva anàlisi objectiva revela més possibilitats autonòmiques que el seu històric precedent. La proposta pretén garantir que els percentatges de participació de l'article 43.1.3. siguin suficients perquè els ingressos estatals cedits i participats cobreixin el cost dels serveis traspassats, bo i permetent una actuació autonòmica. En síntesi, el mecanisme de càlcul és el següent:

- 1/ Determinació d'un percentatge «lògic» i «equitatiu» de participació catalana al conjunt d'ingressos impositius de l'Estat, i càlcul de la xifra corresponent en termes absoluts.
- 2/ Deducció de l'aportació catalana pels serveis que l'Estat continuï assumint com a propis, cosa que inclou els serveis no traspassats a Catalunya, però també una alíquota dels serveis que l'Estat no transfereixi a altres Comunitats Autònomes i que constitueix un primer mecanisme de solidaritat fiscal.
- 3/ La xifra resultant pertoca a la Generalitat, i es cobreix per la cessió d'impostos i participacions en el percentatge adient.

En termes teòrics existeixen infinitat de fórmules per a determinar un percentatge «raonable», com ho palesa l'experiència comparada, cosa que justifica la diversitat de fórmules proposades en el curs del debat. En aquest camp possiblement la proposta més sofisticada correspongué a la de l'U.C.D. catalana que era, pràcticament, la traducció de l'aprovada pel Senat nordamericà per a l'establiment del «general revenue-sharing». Tanmateix, la seva implantació hagués comportat més dificultats tècniques que la definitivament adoptada, especialment pel que fa a la mesura de l'esforç fiscal, sobretot tenint en compte que l'organització estatal no és federal ni tan sols d'autonomies homogènies. La simplicitat del càlcul i la facilitat de trasplantament als Estatuts d'altres Comunitats Autònomes espanyoles constitueixen elements molt positius a favor de la fórmula del Projecte. Es tracta, senzillament, de la mitjana aritmètica de dos variables molt significatives: els coeficients relatius de població i de renda de Catalunya respecte el total de l'Estat. Entre els nombrosos paràmetres disponibles la població relativa és no solament un dels més immediats i senzills, ans també un dels més baixos que hom pot triar amb criteris d'equitat. Pel que fa a la renda, la seva justificació també és òbvia en termes de justícia. Evidentment és un criteri més favorable que l'anterior per a Catalunya, però els lligams entre renda i despesa pública són ben coneguts; és més, la mera proporcionalitat —que la proposta no reivindica— ja aniria contra els resultats de tots els estudis que mostren que l'elasticitat de la demanda de serveis públics, especialment dels subcentrals, respecte a la renda, tendeix a ésser molt superior a la unitat. Algunes de les Comunitats Autònomes més pobres que adoptessin aquesta mitjana per al repartiment es podrien veure desfavorablement afectades pel joc del factor renda relativa, però cal no oblidar que, per definició, el funcionament del fons de compensació interterritorial els ha d'ésser favorable i «compensador».

Cal remarcar que, com a conseqüència del vot particular mantingut per C.D.C., la mitjana adoptada pren com a paràmetre la renda relativa en comptes del coeficient de recaptació fiscal a Catalunya, que figurava a la proposta socialista i que encara consta a la disposició transitòria quarta, apartat 4. Potser en termes conceptuals i d'equitat, a llarg termini, el canvi presenti avantatges, però també presenta dos inconvenients greus: des d'un punt de vista pràctic, l'aparell estadístic espanyol és lluny d'haver assolit el nivell tècnic desitjable per poder oferir en un futur immediat estimacions fiables de rendes d'àmbits subestats; d'altra banda, atesa l'estructura geogràfica dels ingressos impositius de l'Estat que, en augmentar la progressivitat del sistema amb la reforma fiscal, pot tendir a accentuar-se, la substitució de la recaptació per la renda pot suposar la disminució de la mitjana en un o dos punts, i això es tradueix en uns quants milers de milions de pessetes a les que anualment renuncia Catalunya en favor de la resta del Estat.

La utilització de la mitjana prevista a la regla a) encara conté un altre element implícit, però molt important, de solidaritat amb la resta de pobles de l'Estat espanyol, per tal com el saldo entre la xifra resultant d'a-

plicar la mitjana al total dels ingressos impositius de l'Estat i la recaptació fiscal a Catalunya, constitueix d'antuvi una transferència neta de Catalunya vers l'Estat, transferència que pot emprar-se per nodrir el fons de compensació interterritorial o bé per al finançament de les despeses generals no atribuïbles a Catalunya.

La regla b), també provinent de la proposta socialista, inverteix el plantejament tradicional de l'avaluació del cost dels serveis, i resulta molt més congruent amb un projecte autonomista. La descentralització del poder implica la no interferència estatal en l'organització administrativa de la Comunitat Autònoma i en les seves decisions de despesa, mentre es garanteixi el nivell mínim de prestació de servei com preveu la Constitució. Però és absolutament lògic que l'Estat tingui garantit, a costa de la Comunitat Autònoma, el finançament dels serveis que continuï assumint com a propis. Responent a una lògica autonomista, la inversió del plantejament resulta inobjectable per als qui defensen el criteri de la compensació de costos: si hom ha acceptat sempre l'exactitud de l'estimació del cost dels serveis traspassats, no hi ha motiu per pensar que la dels retinguts s'hagi de fer pitjor, ans al contrari sembla que pugui ésser més acurada, alhora que pot demostrar la manca de base de les crítiques que afirmaven la tendència a la subvaloració de costos com a intrínseca a aquesta tècnica.

Cal remarcar que el text aprovat per l'Assemblea de Parlamentaris incorpora l'autoesmena socialista per corregir l'error de redacció contingut en la darrera proposta portada a Sau. En efecte, el redactat d'aquesta proposta deia que la participació en els impostos estatals es fixaria de forma que els «ingressos totals de la Generalitat» representessin com a mínim la xifra resultant d'aplicar la mitjana suara explicada als ingressos de l'Estat i deduir-hi el cost proporcional dels serveis retinguts. Evidentment, a més de la supeditació i minva d'autonomia que suposaria, això feia inútil la resta del llistat d'ingressos de l'article 43. L'esperit de la proposta era, sens dubte, que la fórmula de càlcul determinés el volum d'ingressos impositius que l'Estat transferia establement a la Generalitat, i per tant calia dir, com ho fa el text final: «els ingressos de la Generalitat procedents dels números 2 i 3 de l'apartat 1 de l'article 43»; és a dir, els impostos cedits i les participacions, palesant una vegada més el caràcter de participacions del 100 % del rendiment dels impostos dits «cedits». Conseqüentment, la xifra neta atribuïda a Catalunya s'haurà de repartir cobrint, en primer lloc, els impostos cedits, i a continuació, fins a completar-la, uns percentatges als impostos participats. La comoditat de gestió probablement porti a determinar un percentatge de participació fix a tots els impostos participats, llevat d'un que quedaria lliure per als corresponents ajustaments.

Per cloure el comentari d'aquest apartat fonamental del Projecte, el podem comparar, amb totes les reserves derivades de la seva manca d'oficialitat, amb el corresponent de l'esborrany de Llei Orgànica de Finançament de les Autonomies (L.O.F.C.A.), atribuït al Ministeri espanyol de Finances del govern U.C.D. i que circulà a la tardor del 1978. El text esmentat diu:

«Artículo...

1. ...
2. La participación a que se refiere el apartado anterior se fijará por Ley votada en Cortes Generales, de acuerdo con la proporción que suponga respecto de los ingresos por los Capítulos I y II de los Presupuestos Generales del Estado, la valoración de los servicios públicos asumidos por la Comunidad Autónoma disminuido en el importe de la recaudación de los impuestos total o parcialmente cedidos, de acuerdo con lo previsto en el artículo ... de la presente Ley.
3. ...»

Al marge de la total disparitat de criteris respecte a la proposta de la U.C.D. catalana a Sau, el redactat, de lectura gens fàcil, revela una concepció implícitament centralista i força contraposada als principis d'autonomia i solidaritat que inspiren la proposta catalana. El mecanisme de determinació del percentatge inverteix totalment l'enfocament del text català, que probablement coneixien els autors de l'esborrany de la Llei Orgànica de Finançament en haver estat difós per la premsa a nivell estatal. L'esborrany ministerial torna a col·locar en primer terme la necessitat d'avaluar el cost dels serveis traspassats, qüestió que tant contribuï a bloquejar l'endegament de l'Estatut els anys trenta. Un cop determinat aquest cost, cal deduir-ne el rendiment dels impostos cedits, totalment o parcialment, i la xifra resultant es compara, com a la proposta catalana, amb el total d'ingressos impositius de l'Estat (capítols I i II dels Pressupostos Generals). Els percentatges a establir a la recaptació a Catalunya dels diversos impostos estatals participables, haurà de garantir l'assoliment permanent d'aquesta proporció respecte als Pressupostos Generals.

Els punts de contacte amb la formulació del Projecte són ben pocs i la conflictivitat que això pot suposar si l'esborrany de la L.O.F.C.A. no és modificat dependrà de l'abast d'aquesta llei orgànica; fóra perfectament legítim que els Projectes d'Estatut dipositats a les Corts amb anterioritat a l'entrada d'aquest projecte de llei al Parlament espanyol no haguessin d'amotllar-se a aquest procediment. Cal insistir, tanmateix, que es tracta fonamentalment d'una qüestió d'enfocament del plantejament, d'èmfasi relativa o bé en el principi de compensació o bé en el d'autonomia; a hores d'ara manquen els estudis que permetin comparar el resultat respectiu d'ambdós mètodes per a les finances catalanes i podria perfectament ésser que d'una avaluació íntegra i acurada dels serveis traspassats se'n derivés per a Catalunya una quantitat equivalent, i àdhuc, superior, segons el sistema proposat pel govern que segons l'aprovat per l'Assemblea de Parlamentaris. Per tant, el possible rebuig del projecte atribuït al govern de les darreries del 1978, no pot fer-se en funció que minvi els recursos de Catalunya —cosa per demostrar—, sinó per desacord amb els seus fonaments polítics.

Continuant l'anàlisi de l'article 44 cal fer un breu esment del seu apartat que estableix la possible revisió del percentatge bàsic de participació, que després cal

distribuir entre les diverses figures, cada cinc anys. Sense negar la influència que hagi pogut suposar per a l'adopció del termini de cinc anys el precedent del famós article 16 de l'Estatut del 1932, i la referència constitucional a aquesta mateixa periodicitat per a altres supòsits del procés de descentralització, la possibilitat de revisió quinquennal constitueix una mesura de prudència política per reduir la conflictivitat que habitualment comporten aquestes negociacions. D'altra banda, pel que fa al possible perjudici que un termini tan dilatat pot portar als interessos econòmics de Catalunya, donada la seva superior taxa de creixença de la població, cal dir que, a més dels avantatges — especialment dels pressupostaris — inherents a l'estabilitat de la participació, el període de cinc anys també coincideix amb les estimacions oficials de població derivades del cens o de la revisió censal. El redactat de l'apartat és, amb tota evidència, una garantia per a l'actualització del volum de recursos catalans, però resta obert a la iniciativa recíproca de l'Estat per evitar un greuge als seus interessos o als d'altres Comunitats Autònomes.

Malgrat la correcció de les propostes de l'article 44, cal remarcar que han quedat sense resolució dos punts importants: el primer, quina és la institució o òrgan encarregat d'estimar el percentatge o de revisar-lo; i el segon, quin és el procediment d'aprovació de la xifra proposada. Evidentment, hom pot suposar que l'estimació serà realitzada per una comissió mixta Estat-Generalitat, anàloga a la prevista a l'apartat 2 de la disposició transitòria tercera o a l'epígraf 2 de la sisena, i que el procediment d'acord i resolució de les discrepàncies és l'establert als epígrafs 2 i 3 de la disposició transitòria sisena. Tenint en compte, però, l'específic caràcter transitori de les normes citades hagués estat bo d'incloure una referència explícita a llur vigència permanent, pel que fa a la determinació dels percentatges de participació i a llur revisió. Per descomptat que si les solucions són altres, l'exigència d'explicitació és encara més gran.

L'article 45 conté una altra de les principals reivindicacions fiscals contingudes a l'Estatut, la de la plena descentralització de la gestió tributària a Catalunya. La proposta distingeix dues grans famílies d'impostos: els estatals i els municipals. Quant als primers, hom exclou d'antuvi els monopolis fiscals i la renda de duanes, típicament centrals; en tots els altres, els cedits, els participats o àdhuc els retinguts la Generalitat procediria a la seva recaptació, liquidació, inspecció i, en general, gestió amb els mecanismes adients de coordinació amb les finances de l'Estat.

Aquesta delegació de les funcions de l'administració tributària, expressament prevista a la Constitució (art. 156.2.), constitueix un clam gairebé unànim de les forces polítiques catalanes i, en general, dels contribuents catalans. La simplificació administrativa que aquesta delegació suposaria, amb la corresponent economia de costos per al fisc i per al contribuent, s'afegeix a l'argumentació en el mateix sentit basada en una major eficiència inspectora i recaptatòria, que la experiència històrica catalana abona sense reserves. Naturalment, la complexitat de les relacions econòmiques actuals exi-

geix una estreta coordinació amb l'aparell tributari de la resta de l'Estat, però l'eficiència de la gestió descentralitzada de l'administració tributària en una economia encara més desenvolupada que l'espanyola, com és la de la R.F.A., no es pot deixar de banda. Altra cosa és que la reforma fiscal encetada fa un parell d'anys aconselli una gradualitat en el procés de transferència d'aquest servei, però aquest punt és perfectament previst a l'apartat 5 de la disposició transitòria tercera, i per tant no hauria de significar cap problema especial.

L'apartat 2 del mateix article introdueix una altra novetat important per a l'administració tributària a Catalunya, en establir la competència de la Generalitat per a tota la gestió dels tributs locals de nova creació i per a aquells estatals que la darrera llei de l'impost sobre la renda de les persones físiques (121) ha cedit als municipis. En efecte, en la línia de traspàs dels impostos de producte als governs locals seguida arreu del món, aquesta llei del 1978 sobre el I.R.P.F. — que entrà en vigor l'1 de gener de 1979 — suprimeix, a la seva disposició transitòria primera, un seguit d'impostos de producte estatals, i en transforma d'altres en «locals de caràcter real» (122), bo i retenint-ne llur gestió. Això significa la supressió dels impròpiament anomenats «impostos a compte» existents fins aleshores, i al mateix temps uns quants impostos estatals passen a ésser municipals — amb la consideració de despesa deduïble de la base del I.R.P.F. —, però administrats per l'Estat, sense perjudici del possible establiment de fórmules de cooperació amb les corporacions locals. Doncs bé, l'Estatut pretén d'antuvi descentralitzar aquesta gestió tributària, substituint la Generalitat a l'Estat pel que fa a aquests impostos traspassats i aquells que en el futur puguin aprovar l'Estat o el Parlament de Catalunya. L'assumpció d'aquesta tasca per la Generalitat és doblement reivindicable si ens atenem a la Constitució en virtut, per un cantó, d'una interpretació extensiva de la possibilitat d'actuació delegada de les Comunitats Autònomes en la recaptació, gestió i liquidació dels tributs prevista al ja esmentat article 156.2. de la Constitució (123), i, per altre cantó, a partir de la possibilitat d'assumir competències en «les funcions que corresponguin a l'Administració de l'Estat sobre Corporacions Locals» contemplada a l'article 148.1.2., que, òbviament, constitueix un fonament encara més ferm. La transferència d'aquesta responsabilitat a la Generalitat contribuiria a la consecució de l'objectiu abans assenyalat de simplificació de l'administració tributària a Catalunya, en el benentès que, com indica l'epígraf 2 d'aquest apartat, hom podrà regular la participació i col·laboració dels ens locals en aques-

(121) Llei de 8 de setembre del 1978 (B.O.E. de l'11 de setembre del 1978).

(122) La quota fixa de la Contribució Territorial Rústica i Pecuària, la Contribució Territorial Urbana, la Llicència Fiscal de l'Impost Industrial (sic) i la de l'Impost sobre els Rendiments del Treball Personal.

(123) Si hom autoritza l'actuació delegada de les Comunitats Autònomes en aquestes tasques quan es tracta de recursos tributaris estatals, amb més motiu es poden transferir les referents als tributs de les corporacions locals de llur àmbit territorial.

tes funcions, arribant, en cas que s'escaigui, a una major descentralització.

L'article 46, que manca a la versió difosa pels mitjans de comunicació als darrers dies del 1978, estableix l'equiparació del tractament fiscal de la Generalitat amb el de l'Estat. L'explicitació estatutària per la qual la Generalitat gaudeix com a poder públic, del mateix tractament fiscal que l'Estat, estalviarà la necessitat de reiterar-ho expressament a la normativa fiscal posterior, o bé evitarà que un oblit en aquesta matèria pogués perjudicar-la. Aquesta prerrogativa es fonamenta en la importància política reconeguda a la Generalitat com «institució en què s'organitza políticament l'autogovern de Catalunya» (art. 1.2.), però no s'ha d'interpretar com cap mena de privilegi català, perquè òbviament, aquesta disposició hauria de figurar als estatuts de les restants Comunitats Autònomes en les seves institucions equivalents, o bé a la L.O.F.C.A., per tal com constitueix la mostra més elemental de respecte a les institucions autonòmiques i al mateix principi d'organització de l'Estat en Comunitats Autònomes. Quedi ben clar, doncs, que, en aprovar el redactat de l'article 46, els parlamentaris catalans no pretenen vulnerar la prohibició que els Estatuts impliquin privilegis econòmics o socials (art. 138.2. de la Constitució). És lògic que aquesta norma esdevinguí un dret de totes les Comunitats Autònomes llevat d'aquelles que, voluntàriament, hi renunciïn.

Podem dir que l'article 47 té una íntima relació amb la segona part de l'article 45, vist que atorga a la Generalitat la lògica competència per establir, mitjançant llei del Parlament de Catalunya, el règim fiscal i financer dels municipis i altres entitats territorials, i la responsabilitza de vetllar per què llur suficiència financera permeti la màxima autonomia, desenvolupant el criteri contingut a l'article 142 de la Constitució. És una funció òbvia de les Comunitats Autònomes, que té el seu suport en una àmplia experiència internacional i en diversos preceptes constitucionals; per això podríem prescindir de qualsevol comentari.

Tanmateix, potser fóra bó fer algunes acotacions. En primer lloc, aquesta competència indiscutible suposa una greu responsabilitat: el sistema tributari dels ens locals ha de replantejar-se gairebé de bell nou per procedir a la seva indefugible modernització. En aquest context, l'obligació de vetllar «perquè tinguin la capacitat financera adequada» exigeix un seriós esforç legislatiu i, probablement, un important ajut —subvencions, participacions— de la Generalitat que, conseqüentment, hauria de disposar de la corresponent dotació econòmica. D'altra banda, tot i que potser es tracta d'una remarca marginal, cal observar que el text fa esment dels «municipis i *altres entitats territorials*», coherentment amb les responsabilitats reclamades en l'àmbit del règim local. Això constitueix una referència prou explícita al fet que la nova organització local i territorial de Catalunya en comarques, vegueries o regions, àrees metropolitanes i altres zones especials també haurà de disposar dels recursos adients. Finalment, en un plantejament més a curt termini, cal tenir ben present la degradada situació financera de les corporacions locals heretades del franquisme. Si no disposa d'abundosos

mitjans econòmics, la Generalitat difícilment podrà fer front a les obligacions derivades dels principis enunciats en aquest article. Les mesures adoptades aquests darrers temps pel govern de l'Estat (124) no poden resoldre en absolut aquesta problemàtica, que caldria escometre de forma radical. La solució fóra que immediatament, i abans del traspàs de competències a qualsevol Comunitat Autònoma, l'Estat assumís la càrrega financera —interessos i amortització— del deute de totes les corporacions locals, càrrega que les ofega i que, per contra, representa una xifra mínima del pressupost estatal (125); o bé, i encara millor, tot i que financera-ment representaria aproximadament el mateix, que l'Estat convertís en deute públic propi tot el deute local, com a mínim l'anterior a la renovació de les corporacions l'abril del 1979, operació facilitada pel seu nivell d'endeutament, que per cert figura entre els més baixos de la O.C.D.E.; d'aquesta manera hom podria parlar per fi d'una veritable liquidació de deutes.

Per a alguns experts (126), el redactat de l'article 48 és el més defectuós de tot el Títol III del Projecte. Sense compartir en absolut una valoració tan negativa, és evident que entre l'amplíssim desenvolupament del tema contingut a l'esborrany proposat per U.C.D., totalment improcedent en un text estatutari, o àdhuc entre els set epígrafs del precepte constitucional corresponent al pressupost estatal (art. 134 de la Constitució), i les breus ratlles de l'article 48, hagués estat possible un redactat quelcom més extens per a un punt de la transcendència del pressupost autònom. Amb una redacció, doncs, molt sintètica, el Projecte d'Estatut defineix els trets bàsics del règim pressupostari de la Generalitat. Així s'estableixen els principis d'unitat pressupostària —només un sol pressupost per a cada període— i el d'integritat o universalitat —inclusió de totes les despeses i ingressos de la Generalitat, organismes, institucions i empreses que en depenguin—. Igual que en el cas de l'Estat, obligat a incloure en el seu pressupost la totalitat d'ingressos i despeses del sector públic estatal (art. 134.2. de la Constitució), l'acceptació del principi pressupostari clàssic de la integritat pot enfrontar-se amb certes dificultats pràctiques d'aplicació, però constitueix una obligació indefugible en un sistema democràtic i el millor sistema de control de l'activitat financera pública. L'article 48 atribueix la responsabilitat de l'elaboració i aplicació del pressupost al Consell Executiu de la Generalitat i al Parla-

(124) Les més recents en escriure aquestes ratlles són l'autorització per formar i aprovar pressupostos extraordinaris de liquidació de deutes a data de 31 de desembre del 1978, finançats parcialment pel B.C.L.E., continguda al Reial Decret-Llei 2/1979, de 26 de gener, desenvolupat pel Reial Decret 115/1979, de 26 de gener i l'Ordre de 27 de gener del 1979, disposicions publicades al B.O.E. de 27 de gener del 1979 i el Reial Decret-Llei 11/1979, del 20 de juliol (B.O.E. del 24 de juliol, 1979) sobre mesures urgents de finançament de les corporacions locals.

(125) El Prof. A. Pedrós estima que la conversió total del deute local en deute estatal suposaria, ateses les seves tendències actuals, una xifra compresa entre el 3 i el 4% del total dels Pressupostos Generals de l'Estat el 1981; pel seu cantó, l'autor havia estimat una mitjana de participació inferior, als voltants del 2% per als anys més inmedlats.

(126) A. Pedrós Abelló, *La descentralización del sector público. El punto de vista de los entes autonómicos: el caso de Cataluña*, Conferència presentada al «Centro de Estudios y Comunicaciones», Madrid, novembre de 1978, p. 15 de la versió mecanografiada.

ment, desenvolupant les facultats de l'article 29, el seu examen, esmena, aprovació i control dins la més pura ortodòxia de la democràcia parlamentària.

Aquestes competències donen peu a dos comentaris. En primer lloc, la remarca que és el Parlament qui aprova sobiranament els seus pressupostos sense interferència ni tutela de cap altre nivell de govern, condició bàsica de l'autonomia financera i que distingeix clarament l'estatus de les Comunitats Autònomes, de l'actual de les corporacions locals. D'altra banda, el control a càrrec del Parlament al qual es refereix l'article 48 no pot ésser altre, encara que no s'expliciti, que el polític, que en la terminologia tècnica s'anomena «de descàrrec de l'executiu». Aquesta fase fonamental del cicle pressupostari en què l'executiu ret compte de la seva gestió a l'aplicació del pressupost davant del legislatiu va precedida de la intervenció, o control administratiu, durant l'aplicació del pressupost, i del control judicial exercit pel Tribunal de Comptes que informa sobre el grau de compliment del pressupost per l'Executiu. En bona lògica autonòmica, l'article 41, que no pertany al Títol III, ans al Capítol IV, «Del control de la Generalitat», del Títol II «De la Generalitat», crea el Tribunal de Comptes de Catalunya «sens perjudici del que disposa l'article 136 i l'apartat d) de l'article 153 de la Constitució», ja comentats. Cal insistir que aquesta és la solució correcta des de la perspectiva autonòmica o descentralitzadora, car tota Comunitat Autònoma té el dret que un òrgan del seu poder judicial emeti aquest informe abans de deslliurar de responsabilitats a l'Executiu. I això no interfereix en res les possibles competències del Tribunal de Comptes estatal, definit constitucionalment, que en cap cas poden considerar-se exclusives, però que han de respectar-se per la jerarquia de normes i per l'explícita supeditació a la Constitució que conté l'article 1.1. de l'Estatut.

L'omissió de l'esment al Tribunal de Comptes estatal és lògica perquè la nova Constitució espanyola, a diferència de la republicana, precisa les competències d'aquest en matèria de control de l'activitat dels òrgans dels territoris autònoms; recíprocament, l'Estatut de 1932, és veié obligat a determinar, al darrer paràgraf del seu article 17, les competències del Tribunal de Comptes de la República, limitades, tanmateix, a la fiscalització anual de «la gestió de la Generalitat en el que es refereix a la recaptació d'impostos que li està atribuïda per delegació de la Hisenda de la República i a l'execució de serveis per encàrrec d'aquesta, sempre que es tracti de serveis que tinguin la seva consignació especial en els pressupostos de l'Estat», àmbit més reduït que el que li haurà d'ésser reconegut al seu successor a l'Estatut del 1979.

L'article 49 proposa que la potestat tributària pròpia de la Generalitat, és a dir, la potestat d'establir i exigir tota mena de tributs propis —que inclou els impostos, les taxes, les contribucions especials, les exaccions amb finalitats no fiscals i els recàrrecs catalans— correspon en exclusiva al Parlament. Constitueix, doncs, una afirmació de la competència del legislatiu per fixar els tributs, característica dels sistemes de democràcia parlamentària, i recull, a nivell de la Comunitat Autònoma catalana, el tradicional principi de legalitat. Des

d'aquest punt de vista general no hi ha res a dir, però, desglossant per conceptes, hom pot fer alguna remarca interessant. Pel que fa a les taxes, contribucions especials i exaccions amb fins no fiscals no se suscita cap problemàtica particular, i els epígrafs corresponents de l'article 43, ja comentats, són suficientment explícits i clarificadors d'aquesta competència, d'altra banda tradicional a les hisendes locals. En canvi, quant a la imposició pròpia cal remarcar que es tracta del desenvolupament dels preceptes constitucionals continguts als articles 133.1. i 2., 156.1. i 157.1.b) de la Constitució que estableixen una sobirania impositiva derivada a favor de les Comunitats Autònomes alhora que afirmen llur autonomia financera, coordinada amb la hisenda estatal, i respectuosa del principi de solidaritat.

La Constitució fixa el marc legal bàsic d'aquesta potestat en «la Constitució i les lleis» (art. 133.2). ¿Quins són, doncs, els límits a la potestat tributària autonòmica establerts per la pròpia Constitució a l'esmentat article? La única restricció concreta i expressa continguda al text constitucional figura a l'article 157.2., que exclou l'adopció de mesures tributàries sobre béns situats fora del territori autònom o que entorpeixin la lliure circulació de béns o serveis al si de l'Estat. És un criteri lògic —malgrat alguna petita dificultat tècnica ja remarcada— i que, d'altra banda, té un estret lligam amb el principi de l'eficàcia territorial de les normes i disposicions de la Generalitat, recollit a l'article 7 del Projecte. La supeditació de l'Estatut a la Constitució implica l'observància d'aquesta norma de coordinació horitzontal. Al marge d'aquesta disposició, la Constitució no limita en absolut la potestat tributària potencial de les Comunitats Autònomes, car, evidentment, els impostos basats en aquesta competència seran, en definitiva, càrregues suplementàries per als ciutadans de les corresponents Comunitats, per tal com no poden significar cap mena de privilegi ni lesionar el principi de solidaritat. El tema esdevindria més complicat si es preveïés alguna fórmula de deducció dels impostos propis en els impostos estatals —impost a compte, crèdit fiscal, despesa deduïble—, supòsit no contemplat pel Projecte estatutari i que, si de cas, exigiria una coordinació vertical adient. El que manca totalment de base constitucional és el fet que els objectes impositius gravats per l'Estat no puguin ésser objecte d'exaccions autònomes. Quant a l'altre límit constitucional —«les lleis»— òbviament la primera i fonamental és el propi Estatut, car «seran la norma institucional bàsica de cada Comunitat Autònoma, i l'Estat els reconeixerà i empararà com a part integrant del seu ordenament jurídic» (art. 147.1. de la Constitució). Actualment, no hi ha cap llei que limiti més estretament que la Constitució la potestat tributària de les Comunitats Autònomes. Per tant, el camp d'aplicació d'aquesta competència tributària és força ampli, més i tot que el previst a l'Estatut del 1932. D'altra banda, en el futur, només una norma del mateix rang que l'Estat, és a dir, una llei orgànica, podria limitar aquesta capacitat, però en la mesura que suposés una derogació parcial de l'Estatut, caldria aplicar el corresponent mecanisme de revisió.

Pel que fa als recàrrecs, la competència del Parlament català també és òbvia, però requereix més matisació. En efecte, la Comunitat Autònoma pot adoptar lliurement els recàrrecs que cregui adients i l'Estat pot establir amb caràcter general recàrrecs destinats a les Comunitats Autònomes o, si s'escau, a les Diputacions Provincials. Però, en canvi, cal remarcar que:

- 1/ Constituiria una extralimitació de la potestat tributària estatal l'establiment d'un recàrrec específic per a una Comunitat en contra de la voluntat del seu òrgan legislatiu; i,
- 2/ Les lleis, i, en especial, la L.O.F.C.A., no poden obligar a l'adopció de cap recàrrec; llur utilitat en aquest camp consisteix, sobretot, en obrir possibilitats i facilitar la coordinació horitzontal i la homogeneïtat de la pressió fiscal autònoma.

El darrer article del Projecte d'Estatut referit a temes estrictament hisendístics és el 50, que atribueix la competència per aprovar les emissions de Deute Públic de la Generalitat al Parlament, seguint el principi de competència legislativa ja contemplat a l'article precedent. La segona part del primer paràgraf atorga a aquestes emissions «els mateixos beneficis fiscals que les de l'Estat», i el que siguin «computables a efectes del coeficient d'inversió obligatòria». Evidentment, es tracta d'una equiparació important que ha de facilitar notablement la seva col·locació futura, per bé que el redactat introdueix una autolimitació als beneficis que no s'aplica ja al deute d'algunes corporacions locals (127), que és computable als efectes de constitució de fiances, reserves obligatòries i inversions d'entitats de previsió, assegurances i estalvi, abast certament més ampli que el previst al Projecte d'Estatut. La supressió del qualificatiu «fiscals» als beneficis de què gaudiran les emissions de deute de la Generalitat bastaria per a la plena equiparació amb el deute estatal a tots els efectes, i podria fer supèrflua la precisió final.

Al seu segon paràgraf, l'article 50 del projecte d'Estatut estableix quelcom aparentment tan lògic com és la participació de la Generalitat en les emissions estatals afectades a un servei específic que hagi estat traspasat. Però, la instrumentació pràctica d'aquest principi pot resultar de difícil concreció.

Els darrers articles del Títol III, desenvolupen aspectes més referits a les bases de les competències econòmiques de la Generalitat. Així, l'article 51 faculta la Generalitat per a constituir institucions de crèdit especialitzades i les que siguin necessàries per a la seva política econòmica; disposició que permet una major eficàcia en l'exercici de les seves competències per part de la Generalitat, i que lliga amb les competències reconegudes pels articles 10.4. i 12.1. del Projecte.

El següent article, el 52, garanteix la participació catalana en els òrgans de direcció dels organismes econòmics, institucions financeres i empreses públiques de l'Estat que per pròpia naturalesa no podran ser tras-

passats, però en canvi tindran competència en el territori català. En altres paraules, aquest article pretén deixar oberta la porta a la descentralització general de les esmentades institucions, que sovint tenen un pes decisiu a la implementació pràctica de la política econòmica del país i que poden incidir greument en els interessos de les diverses Comunitats Autònomes. Aquest article es complementa amb el 53, que permet la creació d'un sector públic autònom directament dependent de la Generalitat, i amb el qual es coordinarà l'estatal que operi a Catalunya, donant ja un cert contingut a la competència prevista a l'article 12.6. del mateix Projecte.

El darrer article del Títol III és d'una lectura gairebé hermètica per al lector no expert, car només s'hi esmenta la possibilitat que la Generalitat, com a poder públic, faci ús d'algunes facultats que la Constitució atribueix als «poders públics» amb caràcter genèric. Tanmateix, els cercles empresarials i les forces polítiques dretanes han mostrat una forta preocupació per aquesta simple referència constitucional, preocupació de grau molt superior a la que palesaren en aprovar-se el corresponent precepte de la Constitució espanyola. El motiu particular d'aquesta preocupació, que sembla oblidar que el comportament de la Generalitat no pot anar contra la Constitució i que existeix un Tribunal Constitucional per garantir-ho, és el recordatori de la responsabilitat pública de la Generalitat en la promoció de les diverses formes de participació en l'empresa i, especialment, en facilitar l'accés dels treballadors a la propietat dels mitjans de producció. Possiblement, el predomini de l'esquerra en l'espectre polític català hagi esverat alguns sectors poc acostumats al joc dels mecanismes democràtics. Però, evidentment, és lògic que aquesta responsabilitat dels poders públics espanyols, a Catalunya pertoqui en primer lloc al propi poder públic català, la Generalitat.

Si bé el Títol III es clou amb aquest article discutit per la dreta, hem de fer referència a algunes disposicions transitòries que afecten molt directament la problemàtica financera. El gruix d'aquestes normes figuren a la Disposició Transitòria 3.^a que s'enceta a l'apartat 1 per la garantia, que l'Estat cobrirà el finançament dels serveis transferits, d'acord amb el seu cost, en ésser traspasats. Durant la fase transitòria es proposa, doncs, l'adopció de la versió tradicional del principi de compensació. L'avaluació del cost dels esmentats serveis pertoca a una Comissió Mixta Estat-Generalitat (apartat 2) que l'ha de traduir en termes de percentatge anual de participació en els impostos de l'article 43.1.3., amb una antelació mínima d'un mes abans de la presentació dels pressupostos generals de l'Estat a les Corts (apartat 3).

Almenys dos comentaris són suggerits pel redactat corresponent. D'una banda, queda insuficientment precisada la competència i composició d'aquesta comissió mixta i, en particular, el grau de vinculació que suposen els seus possibles acords i, sobretot, com es resolten els desacords. Al parer de l'autor, si aquesta comissió mixta és la mateixa que l'esmentada a la disposició transitòria sisena, aleshores no hi ha cap mena de problema car el procediment hi és perfectament determi-

(127) Veure en aquest sentit l'article 84 de la Llei Especial del Municipi de Barcelona, Decret 1166 de 23 de maig del 1960.

nat. Si la referència «als drets de l'Estat que hagin de ser objecte de traspàs a la Generalitat» de l'apartat 1 de la Transitòria Sisena és insuficient, només una interpretació extensiva, tot i que d'altra banda totalment lògica, establiria el procediment de decisió corresponent a la determinació del percentatge de participació.

Quant a l'apartat 3, diguem que és necessari per al propi procés de pressupostació de l'Estat i que facilita el de la Generalitat, però, naturalment, la sobirania de les Corts pot suposar la modificació del projecte de Pressupostos Generals justament en algú dels punts que afectin els recursos catalans, cosa que obligaria, si no s'ha previst, a una nova proposta per un procediment d'urgència. Resulta relativament improbable que una alteració del projecte de Pressupostos per part de les Corts assoleixi una entitat suficient com per suposar un problema per a Catalunya; tanmateix, aquesta possibilitat no pot ésser descartada, perquè l'esmena i aprovació dels pressupostos estatals constitueixen una de les tasques bàsiques dels cossos legislatius, i així ho reconeix el mateix article 134.1. de la Constitució. Conseqüentment, cal preveure el sistema de resoldre la problemàtica generable tant per modificació dels crèdits (augment o reducció de les despeses autoritzades pels serveis retinguts), com per la dels ingressos (reducció o augment de l'estimació dels rendiments tributaris); si l'esmena dels crèdits pressupostats pot semblar la més habitual, cal no oblidar que la dels recursos també és factible, i no tan sols per una estimació més acurada, sinó per la modificació dels tributs existents, com ho autoritza expressament la Constitució (art. 134.7.), a diferència de la normativa vigent als anys del franquisme (128). La compensació a l'alta o a la baixa de les modificacions pressupostàries pot ésser prevista a la mateixa proposta de la comissió mixta, i aleshores la resolució fóra automàtica en cas d'alteració i ens estalviariem les dificultats i tensions pròpies del tràmit d'urgència.

L'apartat 4 conté una norma transitòria que pot ésser de llarga durada, car pretén fer front al problema plantejat per la manca d'estadístiques públiques de renda nacional per a conjunts subestats d'Espanya. Malgrat la possible qualitat tècnica d'algunes de les estimacions privades a aquest propòsit, o la d'algunes institucions públiques subcentrals, és evident que les primeres no poden ser admeses, ni provisionalment, en un procediment del caràcter del previst a l'article 44 i que les segones podrien ésser discutides o constituir motiu de recel o, senzillament, no ser estrictament comparables amb les elaborades per l'Estat; cal, doncs, que siguin els serveis estadístics centrals els que estimin la renda relativa corresponent. Malhauradament, aquests serveis són a hores d'ara, si més no segons les informacions disponibles, ben lluny de poder oferir aquestes estimacions. Conseqüentment, el Projecte d'Estatut ofereix una via de solució provisional que té el gran avantatge que l'estadística de referència és elaborada

pel Ministeri d'Hisenda, cosa que ha de garantir un tracte homogeni per a totes les Comunitats Autònomes, i l'inconvenient d'ésser més sensible a la capacitat fiscal de Catalunya, capacitat que, tanmateix, caldria relativitzar en funció del nivell de pressió fiscal diferencial i de la liquidació fora de Catalunya dels tributs de nombrosos contribuents que exerceixen la part principal de llurs activitats en aquest territori (129).

El següent apartat, el 5, proposa, com ja ha estat comentat, la transferència gradual de la gestió dels tributs estatals reivindicada a l'article 45 en base a les disposicions constitucionals; mentre el darrer apartat d'aquesta Transitòria Tercera podria considerar-se gairebé superflu, car la seva funció essencial és la de fer constar la integració dels pressupostos de les diputacions provincials catalanes en el de la Generalitat d'ençà de l'entrada en vigor de l'Estatut, norma plenament coherent amb el que preceptua l'apartat 8 de la Disposició Transitòria Sisena, que estableix l'assumpció per la Generalitat de tots els serveis de les diputacions provincials en aquella data.

Ad'altres Disposicions Transitòries apareixen, aïllades del conjunt de temes hisendístics, algunes normes d'indubtable relació, i àdhuc incidència, en el camp financer o econòmic. Així, sense entrar en tota la problemàtica general derivada del traspàs de serveis, cal esmentar els apartats 5 i 9 de la Disposició Transitòria Sisena. El primer d'ambdós preveu el traspàs dels béns immobles de l'Estat a la Generalitat, amb la precisió molt important segons la qual el canvi de titularitat en els contractes d'arrendament de locals per a oficines públiques no pot donar cap dret a l'arrendador per extingir o novar el contracte. La repercussió d'aquesta clàusula és gran car impedeix l'exercici de drets de l'arrendador, com el de retracte o revisió del lloguer, que podrien deixar sense locals la nova administració autònoma o encarir-los-hi considerablement. D'altra banda, l'esmentat apartat 9 recull la necessitat d'ajut estatal per fer front al dèficit relatiu d'equipaments en els serveis transferits, de què Catalunya pateix, per bé que no sigui aquesta l'opinió més estesa. El mecanisme previst és el de l'aprovació d'un coeficient corrector a l'avaluació del cost dels serveis traspasats, a fi de permetre fer les inversions necessàries per l'equiparació del nivell de dotació català amb el de la resta de l'Estat, procés d'anivellació que s'hauria de concloure abans que la Generalitat estigui «en condicions d'aplicar plenament les disposicions del present Projecte d'Estatut sobre els seus recursos financers».

La conclusió a què hom arriba de la consideració dels aspectes financers del Projecte d'Estatut d'Autonomia de Catalunya, aprovat per l'Assemblea de Parlamentaris el 29 de desembre del 1978, malgrat l'existència d'algunes falles tècniques fàcilment subsanables, és francament positiva. Si el caire genèric del redactat de la Constitució referent al règim financer de les autonomies oferia un marc potencial ampli que permetia molt o molt poc, segons fos la voluntat dels ela-

(128) A fi de permetre una coordinació més estreta entre el pressupost i la política econòmica, particularment la relativa a la branca estabilització, la Llei de Pressupostos no pot crear tributs, però si modificar els existents «si una llei tributària substantiva ho fa preveure».

(129) Com és el cas de les nombroses societats amb seu social a Madrid.

boradors de l'Estatut, cal dir que el Projecte català constitueix una concreció absolutament progressiva. Amb total respecte a la Constitució, als principis de sobirania originària de l'Estat en matèria tributària, de coordinació fiscal i de solidaritat amb la resta de pobles de l'Estat espanyol el Projecte d'Estatut suposa un avenç notable respecte a l'Estatut del 1932. Hem de remarcar especialment la preeminència de les fórmules de participació en les principals figures del sistema tributari, deixant de banda la utilització de recàrrecs. La delegació de la gestió tributària, fonamentada en la pròpia Constitució, resulta plenament congruent amb

la vasta descentralització de competències prevista pel Projecte i autoritzada per la nova Constitució espanyola. En conjunt, es pot dir que la proposta catalana, a part d'ésser adequada a la voluntat d'autogovern reiteradament manifestada pel poble de Catalunya, és fàcilment adaptable a altres Comunitats Autònomes o coordinable amb el sistema que aquestes adoptin sempre que segueixin les directrius constitucionals. Justament per això, hom pot considerar-la com una aportació molt positiva a la construcció del nou Estat espanyol descentralitzat, primer pas vers la futura i desitjada organització federal.

Apèndix 1er. PROJECTE D'ESTATUT D'AUTONOMIA D'EUZKADI DEL 1978 (130)

A tall de complement, i potser també de comparació, fem ací unes breus reflexions sobre la regulació de les qüestions financeres continguda al Projecte d'Estatut Basc, entrat al registre de les Corts Generals espanyoles el mateix dia 29 de desembre del 1978, poques hores abans que ho fes el Projecte català. L'interès d'aquest Projecte és gran per a Catalunya, perquè arrenca d'un plantejament força diferent i, en aplicació de la Disposició Transitòria Sisena de la Constitució, ha de ésser dictaminat abans que el català, amb les conseqüències de tot ordre que això pot suposar.

L'obligada referència al marc constitucional comú, la prèvia publicació de l'esborrany del Projecte català i la presència a ambdues comissions redactores de partits vinculats amb forces polítiques de l'altre territori, justifiquen a bastament la coincidència de nombrosos punts de l'articulat basc amb el català, que hem considerat suara. Però, precisament, és al Títol III, «Finances i Patrimoni» (Hacienda y Patrimonio), on probablement es palesen més les diferències de concepció d'un i altre Projecte. El text basc és breu, consta de sis articles escrits de forma molt genèrica i conté més aviat afirmacions de principis que formulacions detallades i precises de les institucions financeres basques o de l'articulació del sistema tributari basc amb la hisenda estatal.

El primer article del Títol, el 40, és simplement, ni més ni menys, que l'afirmació del principi de l'autonomia financera d'Euzkadi. Correlativament, el Títol III tracta de les relacions tributàries amb l'Estat espanyol (art. 41), els recursos de la Hisenda General del País Basc (art. 42), el seu patrimoni (art. 43), les bases del règim pressupostari (art. 44) i del seu endeutament (art. 45).

Partint, doncs, del principi de l'autonomia financera amb què s'obre el Títol, l'article 41 reafirma la reivindicació del «sistema tradicional de concert econòmic» de cada territori històric, essent l'aportació basca als recursos de l'Estat un contingent global, suma de les quotes corresponents als concerts dels diferents territoris integrats a la Comunitat Autònoma basca. Aquest contingent global ha d'assolir el finançament dels serveis retinguts per l'Estat i el del fons de compensació interterritorial, si s'escau. Les «institucions competents dels territoris històrics» tindrien àmplies facultats, pràcticament la sobirania tributària, només limitada per l'Estatut, els pactes internacionals i les normes coordinadores del Parlament basc. La gestió tributària correspondria a les Diputacions Forals, mentre que la revisió del contingent de cada territori seria feta per una comissió mixta constituïda, d'una banda, per representants a parts iguals de la Diputació Foral i del Govern Basc i, de l'altra, per representants del Govern Espanyol.

Aquest llarg article 41 és l'eix del Títol i, possiblement, un dels més problemàtics de tot l'Estatut. Hem remarcat ja a altres parts d'aquest treball el caràcter primitiu i poc adaptat a les exigències d'un Estat modern del sistema de concerts, del qual queden pocs exemples a l'experiència comparada de països federals o àmpliament descentralitzats. Tanmateix, aquesta sembla ser la voluntat majoritària del poble basc i podria fer-se compatible amb la Constitució espanyola, a condició que no suposessin cap privilegi, permetessin l'adient coordinació fiscal i no vulneressin el principi de solidaritat. Cal reconèixer que, tot i no tenint cap mena de perjudici centralista, resulta difícil de trobar garanties objectives del compliment d'aquests principis en el redactat actual. El desenvolupament del principi d'autonomia pel qual s'ha optat és constitucional però, potser, a la seva concreció li manquen algunes clàusules o elements garants de la congruència constitucional.

Seguint una mica el fil del mateix redactat del Projecte, sembla que l'Estatut basc possibilitaria que cada

(130) Hom utilitza el text castellà oficial del *Proyecto de Estatuto de Autonomía del País Vasco - Euzkadiako Autonomi Estatutoaren Projektoa*, aprovat a Gernika el 29 de desembre de 1978 per l'Assemblea de Parlamentaris Bascos.

territori històric disposés del seu propi sistema tributari, regulat bàsicament per la respectiva «institució competent» que en aquest Títol III es deixa sense definir, però que sembla referir-se al l'òrgan legislatiu de la Diputació Foral o equivalent, al que fa referència l'article 37. Resulta un xic sorprenent la redacció de l'article 41.2.A), on es defineix aquesta competència de la institució competent de cada territori, només limitada pel propi Estatut, per les competències del Parlament basc i pels pactes internacional. L'ambigüitat de l'expressió «pactes internacionals», en ésser emprada pels nacionalistes bascos, és gran; l'ús habitual la refereix als pactes concertats entre governs d'estats sobirans, però ací planteja un curiós dubte interpretatiu: ¿inclou aquesta expressió els concerts amb l'Estat espanyol a què fa referència l'apartat 1 del mateix article, o bé s'utilitza en el seu sentit més habitual? Aquesta segona alternativa palesaria aleshores el respecte a uns acords subscrits per l'Estat espanyol, sense una específica representació basca fins a l'aprovació de l'Estatut, i amb una «audició» no gaire precisada a l'article 20.5 després que aquest fos aprovat, però en cap altre lloc del Títol III s'esmenta la subjecció o coordinació amb la normativa tributària estatal.

Sobretot arran de l'epígraf C de l'article 41.2., sembla que els impostos estatals deixen d'existir com a tals a l'Euzkadi estatutari, per tal com l'únic sistema tributari vigent serà l'establert per les esmentades «institucions competents», coordinat, si escau, pel Parlament basc. Aquesta ruptura de la unitat del sistema tributari, malgrat els problemes que pot plantejar si es diferencia excessivament, no pot ser condemnada si acceptem el principi de descentralització. Però cal tenir present que tot i ésser important, no basta el finançament dels serveis retinguts i l'aportació al fons de compensació interterritorial per respectar el principi de solidaritat o evitar que el règim estatutari constitueixi un privilegi. Un sistema tributari autònom tant pot servir aquests objectius, com convertir el corresponent territori en un paradís fiscal, atractiu per als contribuents més grans —que, d'altra banda, gaudeixen de gran mobilitat—, de forma que amb una pressió fiscal inferior en termes relatius pot oferir el mateix nivell de serveis públics que els altres territoris amb greu mancança als esmentats principis; malgrat la declaració final del paràgraf, l'experiència tradicional basca i, en particular, els concerts econòmics dels actuals règims forals d'Àlaba i Navarra estan molt més a prop d'aquesta segona alternativa que de la primera. Per això, hagués estat més prudent explicitar els mecanismes amb què es compta per evitar aquesta desviació, en especial, si es pretén que les Corts no retardin o entorpeixin la seva aprovació.

D'altra banda, si bé la Constitució, norma de rang superior a qualsevol Estatut, disposa en el seu article 149.1.10. la competència exclusiva estatal sobre el règim duaner i aranzelari i el comerç exterior, i no trobem en el text del Projecte d'Estatut Basc cap referència *a contrario* —ni basant-se en l'apartat 3 del propi article 149—, l'omissió del tema de la renda de duanes pot donar lloc a dificultats i interpretacions receloses. És possible que els redactors del projecte basc con-

siderin implícit en llur proposta l'existència d'un règim duaner i aranzelari comú a tot l'Estat, malgrat la participació específica que demanen en el procés legislatiu en aquests temes (art. 20.5.), però el joc combinat de l'article 150.1. o 2. de la Constitució i 41.2.A. del Projecte d'Estatut, podria portar a una renda de duanes diferent per a cada territori històric.

Excloent aquesta interpretació per abusiva, cal admetre que la conjuminació del principis o bases B i C de l'esmentat article 41.2. del Projecte estatutari, pot significar l'atribució absolutament injustificada de la renda de duanes a les administracions tributàries basques, sense que ni tan sols la corresponent al comerç exterior espanyol no basc, però realitzat a través de duanes d'Euzkadi, reverteixi a la hisenda estatal. Efectivament, l'expressió «La recaptació, gestió... de tots els impostos» inclou sens dubte els estatals que persisteixin, entre els quals la figura més clara seria, justament, la renda de duanes. La delegació d'aquesta gestió és un supòsit inhabitual a l'experiència comparada, però és admissible; aleshores, cal que l'administració autònoma actuï exclusivament per delegació, sense apropiarse indegudament d'un rendiment que no li pertoca i, per tant, cal que, al marge de la compensació del cost dels serveis retinguts per l'Estat i l'aportació al fons de compensació, també transfereixi la renda de duanes, almenys la que no correspongui al comerç exterior basc. Tant des del punt de vista tècnic com des del de la equitat, sembla que fóra bo un afegitó en aquest sentit a la norma C.

D'altra banda, les competències tributàries reconegudes a les institucions competents dels territoris històrics, especialment pel que fa a l'establiment d'un sistema tributari, resten una mica confoses, car la condició de no oposar-se al propi Estatut sembla que pugui portar a una certa contradicció amb les facultats exclusives del Parlament Basc. En efecte, l'article 42, paràgraf b) afirma que «només el Parlament Basc tindrà la facultat d'establir nous impostos a l'empar del previst a l'article 157.1. de la Constitució». Potser aquesta competència del Parlament només s'ha d'entendre quant als *impostos generals* del País Basc, és a dir, nous impostos destinats a la Hisenda General de la Comunitat Autònoma basca. Però, una major precisió de les competències de les institucions dels territoris històrics i, sobretot, de llur relació i coordinació amb la del Parlament basc no hagués estat menyspreable.

Finalment, cal recordar que la Constitució, a què se sotmet l'Estatut Basc, limita la imposició pròpia de les Comunitats Autònomes i altres nivells de govern a les figures no traslladables, amb la qual cosa el camp dels impostos indirectes queda, d'antuvi, pràcticament eliminat. La supeditació a la Constitució continguda a l'article 1.º del Projecte implica l'acceptació d'aquests límits.

Malgrat el precedent republicà, la norma D deixa, tant o més que els corresponents preceptes del Projecte català, indefinit el procediment de sanció dels acords de la comissió mixta encarregada de revisar i renovar els convenis, i el de la resolució en cas de desacord entre ambdues parts.

Als articles 41 i 42 —com en general, a tot el

Projecte —, val a remarcar la importància de les institucions provincials que tot sovint tenen un poder comparable al de les d'àmbit basc. La base històrica i l'arrelament d'aquestes institucions forals les diferencien netament de les que quan sigui l'hora pugui crear la Generalitat —comarques, regions, àrees especials— en reorganitzar la divisió territorial i l'administració local de Catalunya.

El plantejament contributiu que fonamenta l'establiment dels convenis o concerts amb l'Estat, també es reflecteix en el finançament de les institucions basques d'àmbit general. Així la Hisenda General del País Basc es nodreix de les aportacions de les Diputacions Forals (art. 42.A.), essent així que a les primeres versions del Projecte no es reconeixia expressament al Parlament del País Basc la capacitat d'establir tributs. Finalment, aquesta capacitat ha quedat inclosa en el segon lloc de l'enumeració.

Tanmateix, a la segona part del mateix epígraf A de l'article 42, es trenca la coherència descentralitzadora de l'organització tributària basca, en ésser el Parlament Basc qui estableix els criteris i el procediment de repartiment de les càrregues entre els diversos territoris, sense cap mena de negociació ni altra representació dels esmentats territoris que la que els atorga la seva pròpia composició. Sembla, tanmateix, que la lògica dels concerts portaria a una negociació i estimació dels costos atribuïbles entre els representants dels òrgans bascos i els dels respectius territoris.

Els epígrafs següents de l'article 42 no tenen més problema; descriuen els restants recursos de la Hisenda General basca: transferències del fons de compensació interterritorial, assignacions amb càrrec als pressupostos generals de l'Estat, ingressos patrimonials i de dret privat, deute i crèdit, i els que es puguin establir en base a la Constitució o al propi Estatut.

L'article 43 opta per una definició residual del patrimoni basc, de l'estil de la inicialment considerada per a Catalunya, però que finalment ha estat rebutjada en jutjar-la conflictiva. La proposta basca defineix com a patrimoni del País Basc tots els drets i béns de l'Estat radicats al seu territori i que no estiguin afectes a serveis reservats per l'Estat (apartat 2), més el que pugui adquirir en l'exercici de les seves competències o per dret privat (apartat 3). L'apartat 2 confereix al Parlament Basc la competència per resoldre a qui s'adjudica concretament la propietat o l'ús dels diferents components del patrimoni transferit, precisió de competència absolutament fonamentada i que no mereix major comentari. En canvi, com ja s'indicava a l'anàlisi de l'article 43 del Projecte català, que és el que es refereix al patrimoni, una enunciació positiva de la constitució del patrimoni autònom resulta més precisa, més assumible per les Corts Generals i més congruent amb la lògica d'un procés descentralitzador, mentre que la definició per diferència —patrimoni estatal actual menys patrimoni afectat a serveis retinguts per l'Estat—, continguda a la proposta basca, respon més a l'establiment d'una confederació i, d'altra banda, pot ésser insu-

ficient o conflictiva per a les Diputacions de Biscàia i Guipúscoa.

L'article 44 contempla el tema del pressupost i és el paral·lel dels articles 48 i 41 del projecte fet a Catalunya. En el seu apartat 1 assenta les bases del règim i del procés pressupostari, amb un redactat àdhuc més genèric que el corresponent català, però, en definitiva, satisfactori i suficient per a un text estatutari. L'apartat 2 institueix el Tribunal de Comptes del País Basc inspirant-se en la mateixa filosofia autonòmica que el de Catalunya, i a la qual s'ha de donar plenament suport.

El Títol es clou amb l'article 45 referit al deute. Des d'una òptica autonomista cal reconèixer que el seu redactat no és gaire feliç i clarament inferior a l'homòleg català. En efecte, la disposició inicial segons la qual «el País Basc tindrà una capacitat d'endeutament determinat i regulat pels seus pressupostos», hauria d'anar precedida per l'afirmació del dret a l'emissió de deute que es conté a la segona part de l'article, i per l'especificació de l'òrgan competent per a l'aprovació de l'esmentada emissió o contractació. Implícitament, aquesta competència pot ésser atribuïda al Parlament Basc, perquè és el que aprova el pressupost, però l'explicitació d'aquesta facultat estalviària dubtes interpretatius que poguessin derivar en interferències del Ministeri d'Hisenda. D'altra banda, el criteri per a l'emissió de deute està mal enunciat, vist que la llei de pressupost no és el lloc més procedent per la regulació de l'endeutament i que pot restar l'agilitat necessària a la gestió financera i dificultar el procés d'emissió. Si, com sembla, la intenció dels elaboradors del Projecte és que les emissions de deute o la capacitat d'endeutament estigués determinada pel volum i estructura del pressupost, criteri de prudència financera molt vàlid, calia un altre redactat més adient que la interpretació que es deriva literalment de la proposta. Pel que fa als avantatges del deute públic basc, si hom ha criticat la formulació catalana, la redacció basca resulta encara més autolimitativa perquè només li atorga la computabilitat «a efectes dels coeficients d'inversió obligatòria de les entitats financeres que es determinin». No hi ha cap motiu perquè el deute públic d'Euzkadi no pugui servir als efectes de coeficient d'inversió obligatòria de qualsevol entitat amb les mateixes condicions que l'estatal, però encara fora més positiu per facilitar la col·locació de l'esmentat deute atorgar-li la totalitat dels beneficis fiscals de què gaudeix el deute de l'Estat i, com hom assenyalava en criticar el Projecte català, la plena equiparació a tots els efectes amb el deute públic de l'Estat espanyol. També constitueix una renúncia gratuïta l'omissió de tota referència a la possible equiparació del tracte fiscal de les institucions basques d'autogovern amb el de l'Estat.

En conjunt, el Títol III del Projecte d'Autonomia del País Basc, molt centrat en alguns aspectes polítics, pateix d'algunes deficiències tècniques que, d'una banda, poden donar motiu a serioses intromissions centralistes en l'autonomia basca i, de l'altra, poden dificultar el seu encaix constitucional.

Apèndix 2 ALGUNES ESTIMACIONS DEL FINANÇAMENT DE LES AUTONOMIES ESPANYOLES

A tall d'il·lustració del que pot significar en termes de finançament les propostes analitzades, incloem a continuació un breu resum de les primeres avaluacions sobre aquest particular que han estat conegudes per l'autor. Cal insistir, tanmateix, en el caràcter només orientatiu dels càlculs examinats, i dir que aquestes estimacions, per raó de llur metodologia, horitzó temporal o àmbit espacial, no resulten estrictament homogènies ni comparables.

A la part final del seu estudi sobre l'aplicació al cas espanyol de la descentralització fiscal, el Prof. Pedrós (131) presenta un primer intent d'estimació dels pressupostos de les Comunitats Autònomes i, en especial, del de Catalunya. Cal remarcar, d'una banda, que l'any escollit per a l'estimació és el del 1975, en funció de la disponibilitat de xifres pressupostàries liquidades i de renda nacional; i, d'una altra banda, que es tracta per la data de realització (maig de 1977) d'un estudi preconstitucional, és a dir, que no sols desconeixia la formulació estatutària que proposarien els parlamentaris catalans, sinó el propi plantejament del tema a la Constitució. El professor, doncs, es basa en les seves pròpies conclusions sobre les tendències dominants al federalisme fiscal contemporani, i en llur possible aplicació a Espanya en una situació democràtica. Això justifica, per exemple, el doble supòsit en què realitza el càlcul: sistema de descentralització uniforme i sistema d'estatuts especials. En ambdós casos, la manca d'un pressupost funcional consolidat de les administracions públiques, desagregat territorialment, suposa un seriós handicap.

En la primera hipòtesi, descentralització uniforme, cal desglossar el pressupost consolidat de les administracions públiques entre el pressupost dels serveis centrals inextingibles i el pressupost «regional», corresponent al de les administracions subestatales, en el supòsit de descentralització màxima (132). El resultat és el quadre següent:

Quadre A.2.1. Desglós per nivells del Pressupost consolidat de les Administracions Públiques (en milers de milions de Ptes.) (Any 1975)

1. Administracions Públiques	1.286'7
2. Serveis centrals	331'8
3. Pressupost regional (1-2)	954'9
4. Finançament del Ppt Regional .	954'9
— Hisendes Locals	126'7
— Seguretat Social	319'4
— Administració de l'Estat	482'3
— Organismes Autònoms	
Administratius	26'5
5. Sistema de participació proposat	482'3
— Impostos directes (al 100 %) ..	246'4
— Impostos indirectes (al 70 %) ..	228'9
— Ajust (residual)	7'0
6. Finançament dels serveis centrals ...	331'8
— Ingressos de la Seguretat	
Social (al 30 %)	136'9
— Impostos indirectes (al 30 %) ..	98'1
— Taxes i altres (Cap. 3 al 9) .	116'8

Font: A. Pedrós, op. cit. Quadre n.º 7.

Quadre A.2.2. Distribució espacial del Pressupost Regional Hipotètic (1975)

Territori	% de participació	Participació Global (Milers de Milions de Ptes)	% de població espanyola	% de renda fami- liar disponible
1. Galícia	7'067	67'5	7'5	6'4
2. Astúries	3'077	29'4	3'1	3'0
3. País Basc	6'197	59'1	5'7	7'2
4. Navarra	1'294	12'4	1'3	1'5
5. Aragó	3'261	31'1	3'3	3'3
6. Catalunya	16'339	156'0	15'8	19'2
7. Balears (Prov.)	1'745	16'7	1'7	1'9
8. País Valencià	8'898	85'0	9'5	9'6
9. Múrcia	3'342	31'9	3'4	2'7
10. Andalusia	16'609	158'6	17'1	13'4
11. Canàries	3'348	32'0	3'6	2'9
12. Extremadura	3'054	29'2	3'0	2'1
13. Lleó	4'992	47'6	4'9	4'4
14. Castella la Nova	16'470	157'3	15'8	18'3
15. Castella la Vella	4'307	41'1	4'3	4'1
	100'0	954'9	100'0	100'0

Font: A. Pedrós, op. cit., Quadre n.º 9; Banco de Bilbao «Renta Nacional de España y su distribución provincial. Serie homogénea 1955-1975», i elaboració pròpia.

(131) A. Pedrós Abelló, *La descentralización fiscal...*, Op. cit., Capítol 4.

(132) *Ibidem*, Quadre n.º 5. Hipòtesi expressament recollida a la pàgina 159.

Aquesta descentralització suposaria multiplicar més de cinc vegades el volum de recursos efectivament dispost el 1975 per les administracions subcentrals, amb el corresponent decrement del pes dels serveis centrals. Un cop establert el pressupost regional o subcentral agregat, cal desagregar-lo territorialment. Per això, el Prof. Pedrós empra una fórmula de distribució relativament senzilla en la qual entren tres paràmetres: població, renda per càpita i esforç fiscal; el segon, en relació inversa. Després de depurar les xifres de base per evitar certes distorsions, com les que produirien les rendes de duanes de Girona o Guipúscoa o els règims forals d'Àlaba i Navarra, aquestes variables es ponderen respectivament amb un 60,30 i 10 % per tal d'obtenir el coeficient provincial de participació que, aplicat al pressupost regional total i prèvia agregació de les províncies que constitueixen cada territori, permeten establir el pressupost territorial. Abans d'oferir el quadre resultant, cal fer dues observacions: primera, els territoris escollits corresponen a les regions de l'administració espanyola tradicional, i no al mapa actual de comunitats autònomes; segona, la fórmula de repartiment resulta fortament redistributiva amb una òptica espacial.

D'acord amb aquest plantejament de descentralització uniforme, tant de despeses com d'ingressos, el pressupost català hagués assolit, incloent-hi les corporacions locals, la xifra de 180'1 milers de milions de pessetes i la seva estructura esquemàtica hagués estat:

Quadre A.2.3. Pressupost Hipotètic d'Ingressos de Catalunya (1975) (Estatut General)

	Milers de milions de Ptes	%
Participació global (Corporacions Locals incloses)	156'0	86'6
Recàrrecs	6'6	3'7
Recursos especials (incloent deute)	17'5	9'7
Total	180'1	100'0

Font: A. Pedrós. Op. cit. Quadre 10.

Ja el propi quadre A.2.2. suggeria el caràcter marcadament redistributiu des de l'òptica territorial del sistema proposat pel Prof. Pedrós, però el cas català és particularment il·lustratiu, atès que amb una participació relativa a la renda espanyola del 20'2, 20'0 o del 19'2 % segons es considerin els ingressos, producció neta o renda familiar disponible, i del 21'8 % en la suma dels impostos directes sobre empreses i famílies, quotes de la Seguretat Social, transferències netes a l'administració i rendes de l'Estat, només li pertocaria una participació (16'3 %) lleugerament superior al 15' %, que és el percentatge de la seva població. Aquest caràcter també es tradueix en el fet que el saldo consolidat de les administracions públiques només disminueix en uns 2.700 milions de Ptes. respecte a l'estimat pel sistema vigent. Sempre d'acord amb aquesta proposta,

del superàvit de les administracions públiques es destinarien 66'3 mil milions al finançament dels serveis centrals i dels serveis no descentralitzats, i 33'4 al fons d'anivellació interterritorial.

En cas de descentralització mitjançant estatuts especials, el Prof. Pedrós adopta també per a Catalunya la hipòtesi de descentralització màxima. Això significaria que les despeses netes catalanes resultarien idèntiques a les anteriorment calculades, però l'estructura del pressupost es modificaria sensiblement:

Quadre A.2.4. Pressupost Hipotètic de Catalunya (1975) (Estatut Especial)

Despeses	Milers de milions de Ptes	Ingressos	Milers de milions de Ptes.
Execució directa	180'1	Ingressos Propis	19'1
Transferències	99'7	Impostos cedits	62'6
A serveis centrals	66'3	Participacions	174'0
Fons d'anivellació	33'4	Recàrrecs	
		Doble tributació i especials	24'1
Total	279'8	Total	279'8

Font: A. Pedrós, op. cit. Quadre 11.

Cal remarcar que amb la legislació del 1975 els ingressos propis només serien els de les hisendes locals, i que l'elevada quantitat que apareix a la rúbrica de «Participacions» és deguda al supòsit d'una total descentralització de l'administració tributària, amb la qual Catalunya recaptaria tots els tributs estatals al seu territori transferint-ne posteriorment la part corresponent als serveis centrals i fons d'anivellació.

En un article molt dens d'idees publicat amb una data gairebé immediata a la del treball que acabem de sintetitzar, el Prof. Romaguera (133) abordà un tema molt lligat a aquesta problemàtica, sense arribar a formular una proposta de pressupost autònom. L'article analitza en primer lloc la situació de la hisenda estatal espanyola, assenyalant el baix índex aparent de pressió fiscal per causa del sobrefinançament privat de béns i serveis de naturalesa pública als països europeus. Això es tradueix en la necessitat d'augmentar la pressió fiscal futura i de reduir el dèficit acumulat, elements a tenir molt en compte a l'hora d'avaluar el cost dels serveis a traspasar. Igualment, Romaguera remarca l'extraordinària centralització de la despesa pública corrent espanyola a la província de Madrid, de l'ordre del 27'5 % del total, mentre la seva participació relativa a la població és del 11'6 % i la seva participació al pro-

(133) Ramón Romaguera, *El restabliment de l'autonomia catalana: Implicacions financeres* (I), Revista «Banca Catalana», n.º 45, juny de 1977, pàgs 1-8.

Quadre A.2.5. Localització de la despesa pública corrent a les capitals

	Coefficient de localització sobre la població	Coefficient de localització sobre el P.J.B.
Espanya (Prov. Madrid)	2'35	1'65
França (Regió parisenca)	1'40	1'15

Font: R. Romaguera, op. cit., pàg. 4.

ducte interior brut és del 16'3 %. Prenent com a punt de referència un país considerat habitualment com molt centralitzat, com és França, la comparació resulta colpidora.

A continuació analitza els fluxos públics de Catalunya i l'administració espanyola, depurant adientment les xifres del 1977, arribant a la conclusió que aquell any s'havia de produir un dèficit de 89.000 milions de Ptes. que sota la hipòtesi del tracte igual a Catalunya s'hauria de reduir a uns 36.900 milions, el que suposa una participació catalana del 18'4 % a la despesa pública espanyola. Per assolir un tracte igual de la resta de l'Estat calia alliberar uns 70.000 milions de Ptes.

per a Catalunya i Euzkadi, cosa que evidentment no podia fer-se a costa del pressupost d'altres comunitats; i, per tant, la condició primera de la descentralització era la congelació en el component estatal total de la despesa pública a Madrid, amb un augment significatiu de la despesa pública real total, que permetia que Catalunya lliurés un 17'5 % dels seus ingressos fiscals al fons de compensació, al marge de la seva contribució als serveis centrals, sempre que la despesa catalana augmentés en un 20 % anual en termes reals. Com podem veure, aquest article aporta elements interessants per a la filosofia dels traspassos.

Ja assabentats del text constitucional, dos economistes de la Generalitat, Huguet i Vilalta (134), han realitzat un primer assaig de quantificació de les repercussions financeres de les autonomies reconegudes a la Constitució, sota la hipòtesi de descentralització màxima. L'ur metodologia té molts punts de contacte amb la emprada per A. Pedrós. En primer lloc, als efectes que ací interessin, avaluen la despesa total previsible de les Comunitats Autònomes, suposant que totes elles assumeixen les competències que els autoritza la Constitució (execució directa, desenvolupament legislatiu, etc.), mentre que l'Estat reté els serveis d'administració general i de recerca. Tot i que hom pot discutir si una descentralització substancial comporta o no una disminució de les despeses centrals de l'administració general i un augment recíproc de les descentralitzades, els supòsits proposats poden valer per a una

Quadre A.2.6. Resum General de Distribució de Competències. Milions de pessetes

	COMPETÈNCIES DE L'ESTAT		COMPETÈNCIES DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES		
		%		%	
A. ACTIVITATS DE CARÀCTER GENERAL		347.757	92,7	27.058	7,3
1. Serveis general	159.042		85,5	27.058	14,5
2. Defensa	188.715		100,0		
B. ACTIVITATS SOCIALS I PER A LA COMUNITAT		167.864	26,3	470.208	73,7
3. Educació	8.811		3,4	253.839	96,6
4. Sanitat	8.152		35,8	14.591	64,2
5. Pensions, Seguretat Social i Serveis de Beneficència	141.450		54,0	120.652	46,0
6. Estatge i Benestar Comunitari	1.216		2,1	58.009	97,9
7. Altres serveis comunitaris i socials	8.235		26,3	23.117	73,7
C. ACTIVITATS ECONÒMIQUES		183.926	58,2	132.317	41,8
8. Serveis econòmics	183.926			132.317	
D. NO CLASSIFICABLES		39.974	38,5	63.896	61,5
9. No classificables	39.974			63.896	
TOTAL PRESSUPOST 1978		739.521	51,6	693.479	48,4

Font: Pressupostos generals de l'Estat 1978, i elaboració pròpia.

(134) Josep M.^a Huguet i Jaume Vilalta, *La financiació de l'Autonomia en el marc de la Constitució espanyola*, desembre del 1978; article preparat per al n.º 2 de la revista «Administració Pública» del qual els autors han tingut la gentilesa de facilitar un esborrany previ a la seva publicació. El text

constitucional que empenen com a referència és l'aprovat el 31 d'octubre del 1978 pel Congrés i Senat que, a l'hora de redactar llur treball, encara no havia estat sancionat pel cap de l'Estat ni publicat al B.O.E.

primera aproximació. El resultat del desglossament de competències per nivells porta a un repartiment teòric dels Pressupostos Generals de l'Estat per al 1978: un 48 % a les Comunitats Autònomes i un 52 % a l'Estat, com registra la taula de distribució de competències que reproduïm (Quadre A.2.6.). La proporció és més favorable a l'Administració central que en l'estudi del Prof. Pedrós, per bé que cal recordar que aquest es refereix al conjunt de les administracions públiques.

A continuació, estimen els recursos de les Comunitats Autònomes, d'acord amb un sistema de finançament congruent amb les previsions constitucionals, encara que no sempre ho és amb el Projecte d'Estatut català, els trets principals del qual són els següents:

- 1) Cessió dels impostos estatals menors.
- 2) Participació en els impostos estatals més importants.
- 3) Finançament del Fons de Compensació Interterritorial amb el 35 % de la recaptació de l'I.G.T.E. i Luxe.

- 4) No utilització d'impostos propis ni recàrrecs per finançar els serveis transferits.

El resultat apareix en aquesta altra taula que també reproduïm (Quadre A.2.7.).

Cal fer algunes remarques a aquesta taula. En primer lloc, pel que fa a les hisendes locals, només considera les transferències que reben dels Pressupostos Generals; per tant, també queden exclosos els recursos propis de les actuals corporacions locals. D'altra banda, Huguet i Vilalta proposen el repartiment de l'I.G.T.E. i de l'Impost de Luxe en tres parts: un 30 % directa per a l'Estat, un 35 % per a les Comunitats Autònomes, repartit en proporció a la població, i un altre 35 % per al Fons de Compensació, que es distribuïria en funció d'altres criteris (renda per càpita, taxa d'atur, extensió, ingressos fiscals, etc.); conseqüentment, caldria incrementar el pressupost de les Comunitats en uns altres 88 mil milions provinents del Fons.

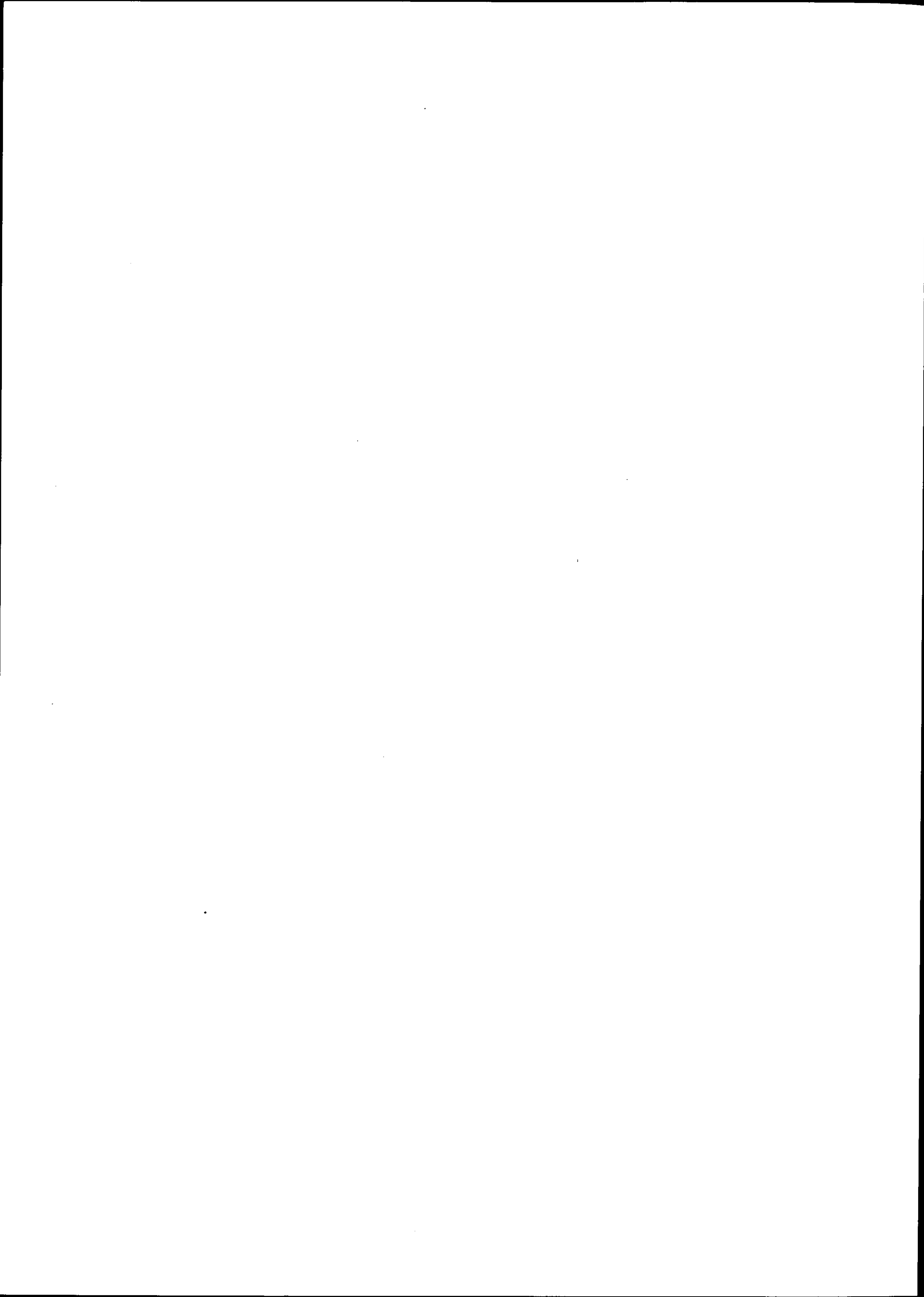
A un altre nivell, també es poden fer observacions. En efecte, l'estructura dels recursos de les Comunitats Autònomes, al marge del Fons de Compensació, s'ha

Quadre A.2.7. Recursos de les Comunitats Autònomes (Milions de Ptes)

Ingrés	Estat	Comunitats Autònomes
A. Impostos cedits		
Contribució Territorial Rústica i Pecuària		2.570
Contribució Territorial Urbana		21.500
Activitats Comercials i Industrials		31.500
Successions		15.000
Transmissions Patrimonials i Actes Jurídics Documentats		111.500
Patrimoni de les Persones Físiques		18.000
Total Impostos Cedits		200.070
B. Participacions en Impostos		
Renda de Persones Físiques i Societats	185.812 (40 %)	278.719 (60 %)
Tràfic d'Empreses i Luxe	75.750 (30 %)	88.375 (35 %)
Total Participació en Impostos	261.562	367.094
C. Altres Ingressos		
Altres Impostos sobre la Renda	14.050	
Consums especials	40.660	
Sobre el Tràfic Exterior	145.025	
Monopolis Fiscals	40.500	
Taxes	89.696	
Transferències corrents	37.840	
Ingressos Patrimonials	75.168	
Alienació d'inversions reals	1.000	
Variació d'Actius Financers	1.210	
Variació de Passius Financers	35.750	35.000
Total Altres Ingressos	480.889	35.000
Total Recursos	742.451	602.164

estimat de forma que la suma dels impostos cedits i les participacions cobris la despesa previsiblement descentralitzable. Considerant íntegrament absorbits els impostos cedits pels primers traspassos de serveis, s'han calculat uns percentatges de participació als impostos estatals bàsics que completessin la suficiència financera de les Comunitats Autònomes (60 % als impostos directes i 35 % als indirectes, «grosso modo»). Tanmateix, la proposta és compatible amb altres percentatges de participació; per exemple, un 50 % en els

impostos sobre la renda de les persones físiques i societats implicaria una participació del 53'4 % en l'Impost sobre el Tràfic d'Empreses i en el de Luxe, sense alterar el principi del mecanisme de finançament. També cal tenir present que la proposta s'aplica satisfactòriament amb caràcter general a les Comunitats Autònomes, però que la seva concreció a la realitat de cada una d'elles podria exigir percentatges diversos en cada cas, per tal d'assolir llur particular equilibri financer, tot i que a nivell agregat la fórmula fos vàlida.



L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA DE 1979(★)

La constitució de les noves Corts Generals sorgides de les eleccions legislatives del dia 1 de març de 1979 suposà, amb la represa de l'activitat parlamentària, la continuació del procés d'elaboració i aprovació del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya interromput per motiu de la contesa electoral.

Després del tràmit de la convalidació per la nova Assemblea de Parlamentaris catalans, el Projecte d'Estatut aprovat i dipositat a les Corts el 29 de desembre del 1978 passà a discussió a la Ponència mixta formada per membres de la Comissió Constitucional del Congrés de Diputats i de l'Assemblea de Parlamentaris i, posteriorment, al debat del ple de la Comissió Constitucional i de la Delegació de l'Assemblea de Parlamentaris. El dilluns 13 d'agost del 1979, en un sol dia de debat, aquesta Comissió Constitucional ampliada amb l'esmentada Delegació aprovà, quasi per unanimitat (1), el text final del Projecte d'Estatut.

Aquest text haurà d'ésser sotmès properament al Referèndum del poble de Catalunya i, en cas afirmatiu, passarà a la ratificació de la seva totalitat pels Plens de les dues Cambres legislatives; un cop aprovat per aquestes, el Rei el sancionarà i promulgarà com a llei. És a dir que, llevat de l'improbable rebuig al Referèndum o al vot de ratificació, hom disposa finalment del text definitiu (2).

— Tant el Projecte d'Estatut Basc com el Català han sofert alteracions en llur pas per la Comissió Constitucional. Sense entrar en una anàlisi comparativa, no ja política sinó ni tan sols tècnica, dels canvis operats a ambdós Projectes, de llur consideració superficial sembla que se'n desprèn que al Projecte basc hi ha hagut potser menys alteracions en els aspectes fiscals que en la resta, mentre que al català succeï a l'inrevés.

Les escasses modificacions al Títol III sobre «Hisenda i Patrimoni» del Projecte d'Estatut per a Euzkadi han estat molt en la línia dels comentaris fets a l'Apèndix 1 al Capítol 4 d'aquest treball i, al parer de l'autor, constitueixen en general millores tècniques que faciliten l'encaix constitucional i funcional del sistema tributari basc (3), sense significar cap reculada política rellevant.

— Quant al Títol III del Projecte d'Estatut de Catalunya, els canvis tenen prou entitat, des d'una perspectiva catalana, com per a merèixer un comentari detallat. Hom procedirà com a l'epígraf 4.3. seguint fonamentalment l'ordre mateix de l'articulat. No es tracta pas de reproduir l'anàlisi feta a l'esmentat epígraf, però sí de fer un estudi sumari de les modificacions introduïdes per la ponència (4) i del resultat global.

1. — A efectes de la comparació amb el Projecte del 1978, dit de Sau, cal tenir present que la inclusió d'un article 15 bis (16 a la numeració definitiva) sobre radiodifusió i televisió ha provocat el corriment general dels números dels articles posteriors, entre els que s'incloïu la totalitat del Títol III.

— Els canvis més substancials s'han produït en la determinació del percentatge de participació als ingressos estatals, en l'explícita subordinació a la futura Llei Orgànica de Finançament de les Comunitat Autònomes (L.O.F.C.A.) (5) i en matèria de competències en l'administració tributària.

— Tanmateix el primer canvi apareix ja al primer article del Títol, que ara és el 43, referit al Patrimoni de la Generalitat. En efecte, la supervivència de les Diputacions Provincials suposa la possible conservació total o parcial de llur patrimoni. Malgrat que l'article 42.1.2. podia tenir una lectura compatible amb la no desaparició de la corporació provincial, puix que els béns no traspasats de les Diputacions Provincials continuarien formant llur patrimoni i no s'integrarien al de la Generalitat, probablement és preferible disposar d'un precepte més clar.

En aquest sentit, el nou article 43.1.2. resumeix els epígrafs 2 i 3 del seu precedent en una encertada fórmula sintètica, per tal com «els béns afectes a serveis traspasats a la Generalitat» poden ser-ho des de qualsevol òrgan del sector públic, és a dir, tant poden provenir del patrimoni de l'Estat i altres organismes, com de les Diputacions Provincials i, hipotèticament, dels Ajuntaments, a condició d'ésser afectes a un servei traspasat.

Aquest enfoc funcional per a l'atribució de la titularitat patrimonial facilita l'exercici futur de les competències autonòmiques. Tanmateix, com adientment apunta el Prof. Simón (6), cal que aquesta norma no

(★) En aprovar-se el text estatutari a referendar el mes d'agost del 1979, abans que acabessin els treballs d'edició del llibre, s'han redactat aquests breus comentaris, quasi unes notes, al que serà l'Estatut del 1979.

(1) Només votà en contra el diputat madrileny d'Unión Nacional, D. Blas Piñar, representant per sorteig del Grup Mixte del Congrés, i s'abstingueren D. Alejandro Rojas Marco, del Partido Socialista de Andalucía-Partido Andaluz, i el Sr. Heribert Barrera d'Esquerra Republicana de Catalunya.

(2) En escriure aquestes ratlles, encara no ha estat difós el text oficial català del Projecte d'Estatut definitiu. Als efectes d'aquest treball hom ha emprat el text ja corregit per la Secretaria General del Congrés de Diputats amb les esmenes introduïdes a la ponència, publicat en versió catalana pel diari «Avui» de l'onze d'agost de 1977. L'autor hi ha incorporat les dues petites correccions finals aprovades per la Comissió Constitucional el 13 d'agost. El text és sensiblement idèntic al difós oficialment amb ocasió del Referèndum del 25 d'octubre, llevat d'alguna diferència d'estil.

(3) Per exemple, l'exclusió de la renda de duanes de l'exacció, la gestió, la liquidació, la recaptació i la inspecció de l'administració tributària basca. (art. 41.2.b).

(4) En el debat de la Comissió només s'aprovà la substitució del terme «vigència» per l'expressió «entrada en vigor» als articles 33.2. i 37.4.

(5) *Proyecto de Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas*, Boletín Oficial de las Cortes — Congreso de los Diputados, 11 de julio de 1979, núm. 66-I. Serie A. Aquest Projecte oficial, presentat essent Ministre de Finances, J. García Añoveros, modifica substantivament l'esborrany de novembre de 1978 al que es feia referència al Capítol 4 d'aquest treball. D'ara endavant, hom emprarà les sigles L.O.F.C.A. per designar aquesta llei orgànica.

(6) Eugenio Simón Acosta «Apuntes sobre el patrimonio regional» A *Presupuesto y Gasto Público* (I.E.F.) n.º 1, 1979, p. 235-240.

doni lloc a un *efecte-anunci* per part de l'Administració central, i que aquesta no canviï l'afectació dels seus béns abans del traspàs de competències.

—Quant a la competència legislativa catalana sobre el règim patrimonial de la Generalitat (art. 43.2.) no s'ha introduït cap variació. Aquesta formulació és defensada pel mateix Prof. Simón, que afirma que la regulació del patrimoni de les Comunitats Autònomes correspon a la *lleï regional*, i que la L.O.F.C.A. no pot anar més enllà de l'establiment dels principis de la transferència del patrimoni estatal, atès que l'esmentada llei orgànica només pot contemplar el patrimoni autonòmic com a generador d'ingressos, funció absolutament secundària.

—La Disposició Transitòria Sisena, referida al traspàs de béns i serveis, manté bàsicament la seva redacció primitiva pel que afecta al patrimoni. Tanmateix, cal assenyalar algunes modificacions de certa rellevància:

- 1/ El termini de nomenament de la Comissió Mixta encarregada d'inventariar els béns i serveis que hagin d'ésser objecte de traspàs s'ha allargat fins a un mes, quan al text anterior eren 15 dies.
- 2/ Les propostes d'acord de l'esmentada Comissió Mixta deixen de ser sotmeses alhora al Govern de l'Estat i al Consell de la Generalitat per a llur decisió, i es converteixen en proposta exclusiva al govern central per a llur aprovació mitjançant decret, figurant els acords com annexos. Llevat que les normes internes de funcionament de la Comissió incloguin un sistema de majories qualificades (7), això significa una sensible marginació del Consell Executiu en la decisió i, per tant, un afebliment de la posició negociadora catalana, i més si tenim en compte que s'elimina la referència al Tribunal Constitucional com «*resolutor*» de les possibles discrepàncies.
- 3/ Perd concisió el termini del procés de traspàs de béns i serveis, perquè els dos anys, inicialment fixats per tal que aquest sigui completat des de la promulgació de l'Estatut, passen a ésser el temps de què disposa la Comissió per establir els termes i calendari de les transferències. El període transitori pot ampliar-se considerablement, i més en no haver-hi termini per al decret governamental aprovant la proposta.

—D'altra banda, cal observar que s'ha conservat l'important apartat 4 (abans 5) d'aquesta Disposició Transitòria que garanteix que el canvi de titularitat «no donarà a l'arrendador cap dret a extingir o novar el contracte», entre altres punts remarcable per al patrimoni de la Generalitat.

—Malgrat la discussió que es preveia, la relació de recursos de la Generalitat (art. 44) ha superat pràcticament indemne el seu pas per la Comissió Constitucional. Àdhuc, hom pot dir que des del punt de vista for-

mal i tècnic s'ha millorat, en homogeneïtzar el grau de desglossament dels epígrafs i en agrupar de forma més coherent els recursos. Pel que fa al primer assumpte, hom remarcarà, a tall d'exemple, el trasllat del llistat nominal d'impostos cedits a una Disposició Addicional, i pel que fa al segon, la divisió de l'antic epígraf 11.

—La primera modalitat d'ingrés reconeguda a la Generalitat és la dels seus propis impostos. Formalment, no s'ha canviat gens respecte al redactat inicial, però la supressió de les exaccions amb fins no fiscals de l'epígraf 5 implica la consideració, tècnicament correcta, d'aquestes com un tipus determinat d'impost que no mereix especificació expressa. La normativa referent als impostos autonòmics que pretén establir el Projecte de L.O.F.C.A. (arts. 6 i 9) abona plenament aquesta opinió.

—Com s'ha indicat suara, l'enumeració nominativa dels impostos cedits s'ha traslladat a la Disposició Addicional Sisena 1, i hom pot considerar la formulació actual —en síntesi, els impostos cedits esmentats a la Disposició Addicional i tots aquells la cessió dels quals sigui aprovada per les Corts Generals— com una reforma satisfactòria, en reunir la referència als impostos concrets amb la clàusula precautòria de l'antic epígraf e).

—El canvi d'enfoc del mètode de càlcul de les participacions —que exclou els impostos cedits— implica una concepció qualitativament diferent de les cessions que porta vers una consideració més rellevant del principi de la derivació geogràfica en els esmentats impostos. En altres paraules, en no computar-se com una participació en el cent per cent de llur rendiment a efectes de determinar la participació global de la Generalitat als ingressos de l'Estat —fórmula de l'antic art. 44.1.— convé que la base dels impostos cedits radiqui a Catalunya i que la corresponent càrrega tributària no sigui immediatament traslladable a altres àrees, a fi de facilitar llur gestió i d'evitar conflictes amb alguna interpretació de l'article 157.2. de la Constitució.

—Feta aquesta consideració preliminar, hom pot comentar breument els impostos cedits (Disposició Addicional Sisena 1) que són, gairebé, els del Projecte de Sau:

- a) Impost sobre el Patrimoni Net.
- b) Impost sobre les Transmissions Patrimonials.
- c) Impost sobre Successions i Donacions.
- d) Impostos sobre el Luxe que es recaptin en destinació.
- e) Aquells la cessió dels quals sigui aprovada per les Corts Generals (art. 44, epígraf 2).

Tècnicament, potser sorprendrà que l'Impost sobre el Patrimoni Net, que ha de substituir l'Impost Extraordinari sobre el Patrimoni de les Persones Físiques, hagi reeixit a mantenir-se entre els cedits donada la problemàtica administrativa que planteja la seva vinculació a l'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques, i més tenint en compte que no figurava entre els cedibles al projecte governamental de L.O.F.C.A. Però, anteriorment, ja s'han exposat les raons polítiques i tècniques que poden justificar la seva inclusió en aquesta categoria i, d'altra banda, segons les informacions parla-

(7) Per exemple, majoria dels 2/3 o, millor, majoria absoluta a cada delegació.

mentàries disponibles, sembla que s'aprovarà un seguit d'esmenes a la L.O.F.C.A. que la adequi al Projecte d'Estatut català, entre les que cal contemplar el caràcter cedible de l'impost sobre el Patrimoni Net. Tanmateix, el realisme exigeix recordar que la recaptació probable per aquest concepte segurament no serà gaire important.

De l'epígraf *b)* de la Disposició Addicional Sisena 1, Impost sobre Transmissions Patrimonials, cal remarcar que no s'hi fa esment de l'impost sobre Actes Jurídics Documentats que normalment hi va associat, fins al punt que són regulats en una sola llei. No es tracta de cap utilització extensiva de la denominació de l'impost sobre Transmissions Patrimonials, puix que la resta dels tributs cedits hi figuren amb llur nom legal i el Projecte de Sau emprava la denominació completa. Només es cedeix l'impost sobre les Transferències Patrimonials en base a la que és habitualment estreta vinculació territorial del seu objecte impositiu, vinculació que no és tan freqüent a l'impost sobre els Actes Jurídics Documentats.

No cal fer cap observació a l'impost sobre Successions i Donacions que ha estat aprovat tal com s'havia proposat, llevat el fet que tampoc no figura en la categoria dels impostos cedibles al Projecte de L.O.F.C.A.

Pel contrari, a l'epígraf *d)*, els impostos especials han estat substituïts pels impostos sobre el Luxe recaptats en destinació, és a dir, al final del procés de distribució. La incidència del canvi de concepció de la participació catalana es palesa ací perquè, com és evident, a l'impost cedit no hi ha translació territorial (8). D'altra banda, el canvi pot ésser fins i tot rendible.

— Més problemàtic resulta el darrer paràgraf de l'apartat 1 d'aquesta Disposició Addicional, que disposa que l'eventual supressió o modificació d'algun dels impostos cedits implica l'extinció o modificació de la corresponent cessió. La norma en sí és lògica i encertada perquè suposaria una disparitat tributària, incongruent amb el plantejament de la cessió, el manteniment a Catalunya d'un impost de normativa estatal extingit o modificat a la resta de l'Estat. Però hom hi troba a mancar la sòlida garantia que suposava l'antic article 43.2., segons el qual les reformes fiscals estatals no podrien suposar una minva d'ingressos per a la Generalitat. És cert que l'apartat següent preveu el procediment de modificació de les cessions. Aquest procediment, però, no garanteix en absolut el manteniment del volum d'ingressos.

La consideració global del tema de les cessions comporta acabar l'anàlisi de la Disposició Addicional Sisena abans de seguir amb la resta de l'article 44. El número 2 de la Disposició Addicional és particularment important en permetre modificar els impostos cedits per acord entre el govern de l'Estat i de la Generalitat, sense que el canvi sigui considerat com modificació de l'Estatut. Es tracta d'un precepte l'objecte del qual és flexibilitzar la possible actualització dels impostos cedits sense entrar en el complicat tràmit de reforma de l'Estatut. Tanmateix, com s'ha indicat suara, no conté

(8) No poden considerar-se aitals les compres o consums gravats per l'impost de luxe fets a Catalunya per no residents.

la garantia de l'antic articulat: que els canvis no suposarien pèrdua d'ingressos per a la Generalitat; amb més motiu, tampoc no es contempla el manteniment de la taxa de creixement dels ingressos estatals en el supòsit de reforma fiscal estatal que afectés les cessions. A més, el projecte de llei que consagri l'acord ha de poder ésser debatut i esmenat per les Corts Generals, cosa que col·locaria la Generalitat en situació d'indefensió davant una modificació parlamentària dels termes acordats, tot i que cal pensar que la responsabilitat política del govern de l'Estat podrà imposar als grups parlamentaris que l'abonin, la seva aprovació íntegra. En el costat positiu del balanç d'aquest apartat, cal anotar que la modificació requereix l'acord específic de la Generalitat (9), cosa que significa una defensa general enfront a alteracions unilaterals.

Per a cloure l'examen del número 2 sembla que aquest resoldria d'antuvi el conflicte potencial entre la cessió de l'impost sobre el Patrimoni Net i el de Successions i Donacions prevista a l'Estatut i la seva exclusió dels tributs cedibles al Projecte de L.O.F.C.A., en no entrar aquesta llei orgànica en els supòsits de modificació (10); però, el reconeixement de la supeditació de les competències financeres catalanes a allò que estableixi la L.O.F.C.A. (Disposició Addicional Setena) trasbalsa el raonament: l'única via d'evitar el conflicte és la corresponent i anunciada modificació del projecte de llei orgànica.

L'apartat 3 de la Disposició Addicional Sisena mereix una valoració molt més positiva:

- 1) Determina l'òrgan encarregat d'establir l'abast i condicions de la cessió i el procediment d'aprovació;
- 2) Explicita millor que al Projecte de Sau que la cessió es refereix als rendiments dels corresponents impostos a Catalunya; i,
- 3) Fixa un termini de sis mesos, a comptar des de la constitució del primer Consell Executiu de la Generalitat, per a la tramitació de la cessió com a llei i, si s'escau per raons d'urgència, com a decret llei, concretant aquest punt més que a la redacció primitiva.

— Reprenent el fil de l'articulat, l'epígraf 3 de l'article 44 estableix com a recurs de la Generalitat, la participació als impostos estatals. Ací la supressió del llistat dels impostos concrets no respon, com a l'epígraf anterior, al trasllat a una disposició addicional, sinó a un canvi substantiu del marc estatutari (11).

Mentre que al Projecte de Sau la participació catalana, calculada a partir d'un percentatge sobre el total

(9) D'acord amb l'article 29, la Generalitat és integrada pel Parlament, el President i el Consell Executiu o Govern. El funcionament d'aquestes institucions es regularà per llei catalana.

(10) Hom recordarà que els supòsits (Disposició Addicional Sisena, num. 1) són la supressió o modificació de l'impost cedit, alteracions que han de donar-se a nivell de l'Estat. Tanmateix, a la vista dels dos primers Projectes d'Estatut aprovats, cal suposar que aquests impostos passin a la condició de cedibles a la redacció definitiva de la L.O.F.C.A.

(11) Vinculat al canvi de l'article següent.

d'ingressos impositius de l'Estat (12), s'expressava en relació a la recaptació a Catalunya d'uns determinats impostos, a la redacció final queda referida directament a la recaptació a nivell estatal del conjunt dels impostos directes i indirectes, inclosos els monopolis fiscals. És a dir, que la base de participació passa a ésser el total dels ingressos que actualment figuren als Capítols I i II de l'estat Lletra B dels Pressupostos Generals de l'Estat. Es trenca, doncs, tot lligam de derivació territorial dels impostos i, hipotèticament, podria donar-se el cas que el percentatge representés una xifra superior a la recaptació a Catalunya: la hipòtesi és inversemblant ateses les actuals condicions socio-econòmiques relatives entre Catalunya i la resta de l'Estat però, en canvi, podria no ésser-ho en absolut, en aplicar-se la formulació estatutària catalana a d'altres Comunitats Autònomes.

Tenint en compte la previsible generalització dels règims autonòmics, la coherència i, sobretot, l'estabilitat del sistema comporta que la base sobre la qual es calcula la participació resti al marge de la possible cessió d'impostos estatals a les Comunitats; una interpretació distinta, a part de la problemàtica que plantejaria la *progressiva minva de les participacions*, hagués demanat una redacció expressament diferent.

L'al·lusió als monopolis fiscals pot haver estat suggerida pel text de l'antic article 43.1.6., però la correcció de la dissortada redacció d'aquest no ha consistit simplement en una clarificació dels dubtes que havia plantejat ni en un desglossament més adient dels diversos recursos que barrejava, ans ben bé en un canvi qualitatiu de la participació al rendiment dels monopolis fiscals i, sobretot, en el tancament de la possibilitat a tota participació als ingressos estatals diferent a la contemplada al nou epígraf 3 o de les que es puguin derivar dels 7 i 8.

En definitiva, el més greu del nou redactat és que transforma implícitament la participació en una mena de *subvenció formulada* (13), allunyant-se de la compartició de recursos inspirada en el federalisme cooperatiu de la R.F.A., que havia intentat introduir el text de Sau.

— Quant a la resta dels epígrafs de l'article 44, el 5 i 6 ja han estat al·ludits en comentar les modificacions als epígrafs precedents, i els restants són la reproducció literal del projecte inicial, llevat de dos canvis menors:

- 1) Al 7, als ingressos procedents del Fons de Compensació Interterritorial, s'hi anteposa significativament el probabilitístic però ortodox «En el seu cas...» («Si s'escau...» al text oficial); i,
- 2) L'antic n.º 11 es reserva ara només pels ingressos de dret privat, mentre es crea un n.º 12 per als basats en el poder sancionador o penal de la Generalitat.

A la vista dels debats parlamentaris, potser el més remarcable d'aquests epígrafs és la subsistència del 8,

(12) Art. 44.1. del Projecte de Sau. Veure el comentari a l'epígraf 4.3.3. d'aquest treball.

(13) La fórmula concreta s'haurà d'aprovar en base a l'article 45.1.

que permet «altres assignacions amb càrrec als Pressupostos Generals de l'Estat», però evidentment el seu fonament constitucional era molt consistent.

— L'antic article 43 tenia al seu apartat 2 una clàusula de salvaguarda dels recursos de la Generalitat en relació amb les possibles reformes fiscals estatals que, pràcticament, ha desaparegut del nou redactat. L'article 44 d'aquest no té apartat 2 i només s'estableixen, a la Disposició Addicional Sisena, les minses garanties ja comentades relatives als impostos cedits. La ja prevista revisió quinquennal de la participació catalana (art. 45.2.) té, doncs, molta més importància que abans.

— Com ha estat anunciat, el sistema de participacions ha estat radicalment modificat respecte al Projecte de Sau. Una anàlisi mínimament acurada exigeix distingir els canvis introduïts a les previsions del període transitori dels referents al mecanisme final o definitiu.

— Pel que fa a la fase immediata, la normativa estatutària aprovada per la Comissió Constitucional (Disposició Transitòria Tercera) perfecciona la del text de l'Assemblea de Parlamentaris. El primer número de la *Disposició Transitòria Tercera* reproduïx la garantia que mentre no es completi traspàs de serveis, l'Estat garantirà a la Generalitat el finançament dels serveis transferits cobrint-ne el cost efectiu en el moment de la transferència. El Projecte de Sau parlava de cost *ponderat en lloc d'efectiu*, però l'especificació de les components de l'esmentat cost (D.T.ª 3ª, 2) que comprèn els costos directes, indirectes i les despeses d'inversió que corresponguin, el fa no sols equivalent sinó que clarifica positivament el concepte.

Com al Projecte de Sau, durant el període transitori, la valoració dels costos dels serveis pertoca a una Comissió Mixta Paritària Estat-Generalitat —la mateixa que intervé en matèria d'impostos cedits— que deduirà d'aquesta estimació el rendiment dels impostos cedits recaptats per la Generalitat. La xifra resultant es compara aleshores amb la suma dels ingressos, obtinguts per l'Estat, pels capítols I i II dels seus Pressupostos Generals, al darrer exercici anterior a la transferència, i aquest és el percentatge de participació de què gaudirà la Generalitat al següent exercici. D'aquest mecanisme es deriva que, durant el període transitori, el volum dels impostos cedits no afecta el total rebut per Catalunya.

Per facilitar la seva incorporació als Pressupostos Generals, es preveu que la Comissió Mixta farà a mans del Ministeri de Finances el resultat del seu treball amb una antelació mínima d'un mes a la data de presentació del Projecte de Pressupostos Generals a les Corts. Donat el superior nivell jeràrquic de la Llei de l'Estatut de Catalunya respecte a la dels Pressupostos Generals, aquesta partida ha de considerar-se com un compromís de despesa obligatòria i, per tant, no reduïble per les Corts Generals.

Llegit atentament, el procediment és prou senzill i flexible: la suma dels impostos cedits i la participació ha de procurar la Generalitat els recursos suficients per assegurar els serveis transferits. La utilització dels costos efectius i dels darrers Pressupostos Generals, en emprar dades liquidades, estalvia el complicat procés

iteratiu (14) que comportaria el basarse en les dades d'un pressupost preventiu sense aprovar.

El procediment suscita, tanmateix, tres qüestions:

- 1) El rendiment efectiu dels impostos cedits en compensació dels serveis transferits pot ser superior al cost efectiu d'aquests per tres raons: una administració tributària més atenta, una gestió catalana dels serveis més eficient que l'estatal, o per motius d'abast supracatalà; tot això, beneficiaria les finances de la Generalitat. Malgrat que són més improbables, no podem descartar totalment els supòsits contraris;
- 2) Implícitament, estem suposant que l'increment dels ingressos impositius estatals, o més precisament el dels capítols I i II, és el mateix que el de les despeses, la qual cosa només és aproximadament certa (15). El perllongat dèficit del pressupost estatal, excloses les operacions financeres, palesa la tendència de les despeses no financeres a superar els recursos corresponents, i l'elevada elasticitat-renda d'alguns dels serveis transferibles pot agreujar el problema. En justícia, cal recordar que aquest punt encara estava menys resolt al Projecte de Sau; i,
- 3) El cost efectiu no té en compte el nivell relatiu de subministre del servei en el moment de la transferència. En cas que fos inferior al terme mitjà de l'Estat, no es dotaria a la Generalitat amb recursos per assolir aquest. Es més, al projecte anterior (D.T^a 6.9.) es proposava un mecanisme per resoldre l'espínós problema del «dèficit d'equipament actual». Aquesta disposició ha desaparegut i pot semblar excessiu considerar-la reemplaçada per «les inversions que corresponguin» del número 2 de la Disposició Transitòria Tercera. Tanmateix, l'experiència de la Comissió Mixta de Transferències durant el període de la Generalitat Provisional podria abonar aquesta interpretació, segons alguns dels seus membres.

— La participació definitiva es regula a l'article 45.1. El canvi de redactat és absolut, i el del contingut prou important. Les primeres ratlles donen ocasió a la inquietant possibilitat que el traspàs de serveis no s'hagi completat al sisè any de vigència de l'Estatut, però això no afecta al sistema de participació en sí, puix que aleshores aquest s'ha d'aplicar si la Generalitat ho sol·licita. El nou text no estableix una fórmula concreta de participació, només en fixa les bases i responsabilitza la Comissió Mixta de la Disposició Transitòria Tercera, abans esmentada, de la proposta del mètode de càlcul definitiu. Això implica una nova negociació, cosa que d'immediat pot presentar-se com un xic frustrant. Tanmateix, malgrat la postposició que suposa, el fet d'endarrerir la fixació de la fórmula pot tenir avantatges

(14) Progressivament complicat en la mesura que altres nacionalitats o regions accedissin a un règim estatutari semblant.

(15) Segons dades de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat per al període 1974/78, la taxa acumulativa de creixement interanual dels ingressos especificats fou del 24'5%, mentre que la de les despeses no financeres va ser del 25'4%.

significatius com el propi rodatge de la Generalitat i, sobretot, com la desdramatització del tema en generalitzar-se els règims autonòmics arreu de l'Estat.

— La valoració de les bases proposades és ambigua atesa la seva vaguetat. Potser el més clar és el capgirament respecte a l'òptica del Projecte d'Estatut de Sau, car així com en el de Sau es tractava d'establir una participació sobre el principi d'autonomia financera, ara incorpora quelcom del criteri de la compensació dels costos dels serveis transferits (16). En síntesi, els criteris en què haurà de basar-se el mètode definitiu són:

- La mitjana dels coeficients catalans de població i esforç fiscal;
- L'aportació catalana pels serveis i càrregues que l'Estat continuï assumint com a propis;
- La relació inversa de la renda catalana per habitant, respecte a la de la resta de l'Estat; i,
- Altres criteris adients...

Malgrat la dificultat de no comptar amb una fórmula concreta amb expressió dels paràmetres de ponderació i de les relacions entre les diverses variables, podem avançar alguns elements d'anàlisi.

— El primer criteri (base a) recorda notòriament el paral·lel de l'antic article 44.1., però ara el lloc de la renda és ocupat per l'esforç fiscal, que es mesurarà per la recaptació a Catalunya de l'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques (I.R.P.F.). Aquesta substitució constitueix, sens dubte, una de les sorpreses més grans que depara la lectura del Projecte, i cal valorar-la com un dels principals èxits dels negociadors catalans. A d'altres parts d'aquest treball hem comentat les diferències entre ambdues variables i, en particular, a l'anàlisi de l'antiga fórmula es remarcava la minva d'ingressos que significava per a Catalunya emprar el coeficient de renda en comptes del de recaptació tributària, i la no inclusió a la fórmula de cap mida de l'esforç fiscal català. Doncs bé, finalment s'ha adoptat com a índex la recaptació de l'I.R.P.F., recaptació a la que Catalunya contribueix habitualment en més del 21 %, un parell de punts més que a la renda nacional de l'Estat. Difícilment hom hagués pogut trobar un índex més favorable i això pot compensar alguns descensos.

Cal recordar als possibles objectors que la utilització compensatòria de l'esforç fiscal és usual a les fórmules de repartiment de molts països, justament per causa de l'equitat tributària i de l'anivellament fiscal, perquè, *ceteris paribus*, és just que rebi més qui més contribueix o s'esforça. En el cas estudiat, l'esmentat esforç queda adientment relativitzat per la renda per habitant del tercer criteri.

Atesa l'estructura del sistema fiscal espanyol i la de l'economia, és improbable una ràpida reducció de la contribució catalana al conjunt de la recaptació estatal de l'I.R.P.F., malgrat que augmentin els nivells de renda i salarització dels restants components de l'Estat.

(16) La referència expressa a la Disposició Transitòria Tercera és prou clara en aquest sentit. El Projecte de la L.O.F.C.A. també fonamenta la participació en aquest criteri.

Des d'un punt de vista tècnic més estricte, sorprèn relativament l'índex escollit com a mesura de l'esforç fiscal. A l'experiència comparada resulta més habitual que aquest sigui el rendiment d'alguns (o del conjunt) dels impostos propis de l'administració subcentral respecte a alguna base avaluada centralment (o federalment). Podríem, doncs, suggerir que hagués estat més adient mesurar l'esforç fiscal català, per exemple, pel rendiment relatiu dels impostos cedits a la Generalitat o per la recaptació a Catalunya de tots els tributs no estatals, però atesa la centralització del sistema fiscal (17) potser l'índex triat resulta més viable i objectivitzador.

— El tercer criteri (18) és el de la renda real per habitant. És un criteri lògic de relativització, comunament emprat als fons d'anivellament fiscal o a les fórmules de subvenció. La seva connexió amb l'objectiu d'equitat és palesada per la justificació de la seva introducció mitjançant l'apel·lació al principi de la solidaritat interterritorial. Conseqüentment, al contrari del criteri precedent, s'utilitzarà en sentit negatiu («s'aplicarà en funció de la relació inversa...») la qual cosa, atès l'actual nivell de renda per càpita català, té un efecte reductor.

D'altra banda, el text estatutari finalment aprovat fa referència a la renda *real* per habitant. Aquesta qualificació de la renda té un sentit precís en economia i, per tant, la seva introducció al redactat constitueix una innovació que ha d'ésser sospesada curosament. La renda *real*, per contraposició a la renda *monetària* o *nominal*, que era implícitament acceptada als Projectes precedents, significa que cal corregir els valors nominals de les rendes per llurs respectius poders adquisitius en termes reals, és a dir, mitjançant l'aplicació d'índexs territorials de preus, de forma que la relativització que pretén aquest tercer criteri elimini el biaix de les diferències territorials del cost de la vida.

Aquesta interpretació ha estat corroborada per diferents membres de la Comissió Mixta Comissió Constitucional del Congrés - Assemblea de Parlamentaris catalans (19). El deficient aparell estadístic espanyol és posat en evidència per la inexistència oficial de l'esmentat índex territorial: l'I.N.E. publica només els índexs de les capitals de província, i cal un complicat procés de successius canvis de base per poder comparar una capital de província amb una altra, puix que tan sols l'any 1956, i de manera oficiosa, fou difosa l'estadística que permetia la homogeneïtzació sobre la base Madrid=100. Amb aquest procediment i amb dades mensuals de l'I.N.E. podem dir, per exemple, que 100 Pessetes de despesa a Madrid-ciutat equivalien el 1978 a 111'9 pessetes de despesa a Barcelona-ciutat, a 126'7 a Bilbao o a 76'5 a Cáceres-ciutat. Per a la possible aplicació del tercer criteri assenyalat per l'article 45.1. s'esdevé, doncs, imprescindible la publicació actualitzada d'índexs territorials de preus.

(17) I, àdhuc, els recels centralistes encara difosos en certs sectors de la resta de l'Estat.

(18) Hom analitza primer el c) per la seva més gran homogeneïtat conceptual amb l'a) precedent.

(19) Per exemple, Ramon Trias Fargas *La Hacienda Pública de Cataluña (II): Ni vencedores ni vencidos*, article publicat a *La Vanguardia* del 8/9/79.

Val a remarcar, si de cas, que l'efecte penalitzador és portat al màxim en relacionar-lo amb la renda per habitant de la *resta* de l'Estat, en comptes de fer-ho amb la mitjana espanyola (Catalunya inclosa): en estar la renda per càpita catalana sobre el terme mitjà, l'exclusió de Catalunya suposa un punt de referència inferior i, per tant, més reducció.

Hom pot exemplificar l'anterior amb un petit càlcul elaborat en base a dades del Banc de Bilbao (20): el 1975, la renda per habitant a Catalunya fou de 184.414 Ptes, mentre que al conjunt de l'Estat fou de 144.731 Ptes. La relació inversa és, doncs, 0'785; si hom exclou la participació catalana, la renda de la resta de l'Estat baixa a 137.276 Ptes/hab., i la relació a 0'744. Ara bé, les xifres precedents no han estat calculades a partir de rendes reals, sinó de rendes monetàries. Suposant l'índex de preus de la capital provincial representatiu de l'índex de preus provincial — hipòtesi, d'altra banda, força justificada atesa l'habitual importància de la capital en el conjunt de la renda provincial — podem fer una aproximació al càlcul en termes reals: sempre per al 1975, i emprant com base 100=Madrid 1975, la renda real per habitant a Catalunya resulta reduïda a 160.164 pessetes, mentre que la del conjunt de l'Estat espanyol és de 138.493 Ptes i la de la resta de l'Estat (Catalunya exclosa) és de 134.423 Ptes; les *ratios* corresponents passen a ser 0'865 i 0'839, respectivament. La conversió a rendes reals evidentment conserva el sentit de la relació Catalunya-Resta de l'Estat, però redueix la penalització.

Ens adonem que, recíprocament al que passa amb l'esforç fiscal, l'anivellament futur de les rendes per habitant a Espanya tendeix a limitar l'efecte reductor d'aquest índex. Així, doncs, en el supòsit que un desenvolupament econòmic més equilibrat territorialment reduís la diferència entre la renda per càpita catalana i la de la resta de l'Estat, minvaria l'efecte penalitzador d'aquest criteri, alhora que disminuiria la quota catalana al rendiment de l'I.R.P.F. i, per tant, la incidència expansiva del criteri *a*. Aquesta darrera consideració reforça la importància que l'esforç fiscal es mesuri de la forma aprovada, atès que l'I.R.P.F. és un impost flexible, progressiu i, sobretot, estatal.

Cal insistir que l'eliminació de dades catalanes a la renda per habitant de referència constitueix una depuració plenament ortodoxa del terme mitjà considerat i és congruent amb l'objectiu cercat. El problema, en la perspectiva de l'autor, rau en la inexistència a l'hora actual de dades estadístiques oficials sobre renda nacional per conjunts que no siguin d'abast estatal. Al Projecte de Sau, la Disposició Transitòria Tercera 4 preveia la substitució del coeficient de renda pel de recaptació mentre els serveis estadístics centrals no oferissin aquest tipus de dades, però aquesta solució — no incorporada al text final — fóra de difícil adaptació a la fórmula aprovada. Cal confiar, per tant, que abans de 6 anys aquests serveis centrals subministrin aquestes dades bàsiques de forma regular i actualitzada.

(20) Banco de Bilbao «Renta nacional de España y su distribución provincial — Serie homogènia 1955-1975», Bilbao, 1978.

— El criteri *b)* reproduïx literalment el text de Sau, però potser ara no resulta tan congruent donat el pes del principi de la compensació del cost dels serveis traspasats a l'enfoc de la participació. No cal que repetim aquí el comentari fet a l'epígraf 4.3.3. d'aquest estudi; n'hi ha prou que remarquem la seva importància per preservar quelcom de l'esperit de Sau i per la seva utilitat pràctica, en no ser necessàriament homogeni el traspàs de competències a les diverses Comunitats Autònomes.

— La lectura de la darrera base («*d)* Altres criteris que es considerin procedents») pot deixar una mica desconcertat al comentarista. La seva mateixa vaguetat pot ser el fonament de la seva versatilitat. Per exemple, pot ser l'esclatxa per on introduir la compensació pel dèficit relatiu d'equipament (21), o bé, més realísticament, pot comprendre índexs de nivells relatius de prestació de serveis o d'acomodació de la despesa catalana a la política anticíclica global. De fet, és indubtable que aquests «altres criteris» poden convertir-se en el cavall de batalla de la futura negociació, si no ho és ja la pròpia presa en consideració d'altres criteris.

— Vistes les bases, el procediment previst conserva molt dels trets del Projecte de Sau i pot ser-hi potencialment equiparat. En efecte, l'esquema bàsic coeficient raonable atribuït a Catalunya en el total dels ingressos impositius de l'Estat i la deducció de la contribució a les despeses dels serveis retinguts per l'Estat continua essent vàlid.

Formalment, la fórmula simplificada del Projecte de Sau podia representar-se:

$$\frac{\frac{\text{Població catalana}}{\text{Població espanyola}} + \frac{\text{Renda catalana}}{\text{Renda espanyola}}}{2} -$$

$$\frac{\text{Despeses Estatals}}{\text{corresponents a Catalunya}} =$$

$$= \text{Participació catalana als Ingressos} =$$

$$\text{Impositius de l'Estat}$$

$$= \text{Impostos cedits} +$$

$$+ \text{Participacions a la recaptació a Catalunya}$$

$$\text{de determinats impostos estatals}$$

mentre que l'equivalent al text definitiu és (22):

$$\left[\frac{\frac{\text{Població catalana}}{\text{Població espanyola}} + \frac{\text{I.R.P.F. a Catalunya}}{\text{I.R.P.F. Total Espanya}}}{2} \right] \times$$

$$\frac{\text{Renda p.c. Resta Estat}}{\text{Renda p.c. catalana}} \times (\text{Altres criteris 1}) -$$

— Despeses Estatals corresponents a Catalunya —

— Impostos cedits ± (Altres criteris 2) =

= **Participació catalana als Capítols I-II dels Pressupostos Generals de l'Estat**

Per tenir una idea de l'ordre respectiu de magnituds, hom pot emprar valors d'aquestes variables als darrers anys (23):

Població de Catalunya al 1975	5.647'6 Milers d'habitants
Població d'Espanya al 1975	35.711'6 Milers d'habitants
Renda Nacional de Catalunya al 1975	1.041.495 Milions de Ptes
Renda Nacional d'Espanya al 1975	5.168.569 Milions de Ptes
I.R.P.F. a Catalunya al 1977	58.760'2 Milions de Ptes
I.R.P.F. a Espanya al 1977	282.472'2 Milions de Ptes
Índex preus a Cat. al 1975	115'141 (Base Madrid 1975 = 100)
Índex preus Resta l'Estat al 1975	102'12 (Base Madrid 1975 = 100)

Vistos els valors, amb la fórmula de Sau el percentatge, abans de les deduccions, és el 17'98 %, mentre que en el text definitiu és 15'37 %, al marge de la seva possible modificació pel joc dels altres criteris. En rigor, una lectura restrictiva de l'articulat de Sau podria excloure els monopolis fiscals dels ingressos impositius, i així el percentatge del text final s'aplicaria sobre una base més gran (Capítols I i II). Tenint en compte que els monopolis fiscals representen pel cap baix un 5 % del conjunt d'ingressos d'ambdós capítols, la participació del Projecte de Sau es reduiria en aquest supòsit restrictiu al 17'09 % respecte a la base del Projecte aprovat. Això subratlla la importància de quins puguin ser els criteris complementaris, actualment desconeguts. Les coincidències amb el text del Projecte precedent no es limiten al nivell formal. És obvi que la U.C.D. ha pesat més a Madrid que a Sau, i potser al mecanisme final de participació s'hi palesen més influències de les propostes fetes per aquest grup polític a Sau, que no pas a l'articulat aprovat per l'Assemblea de Parlamentaris, però ja es digué aleshores (4.3.2.), que en aquesta matèria ni eren tan dolentes ni tan allunyades que no fos possible incorporar-ne cap element. Com a tret característic del nou sistema de participació, és pot dir que, en favor d'una subvenció formulada però de lliure aplicació, renuncia a introduir a la fiscalitat espanyola els ingressos compartits entre diversos nivells de govern o, si hom prefereix, que s'ha

(21) Si encara subsisteix.

(22) El desconeixement dels «altres criteris» i de llur funció obliga a introduir-los en els dos llocs de la fórmula on potencialment poden actuar. Atès que cal suposar que es tracti de criteris diferents segons s'incorporin a una etapa o altra del mètode, s'han afegit els índexs 1 i 2 per distingir-los. A la fórmula definitiva s'hi poden trobar criteris d'ambdós tipus, d'un de sol i, àdhuc, de cap. A efectes de simplificació no s'han incorporat paràmetres, ni en forma simbòlica.

(23) Les dades del 1975 són tretes de l'esmentada publicació del Banco de Bilbao, llevat de les de preus que són d'elaboració pròpia, en base a dades de l'I.N.E. i les del 1977 de les «Estadísticas presupuestarias y fiscales, 1978», editades pel Ministeri espanyol de Finances. Atès el caire de mera aproximació del càlcul i de l'estabilitat de les variables emprades en termes relatius, és irrellevant la disparitat de les dades i de les fonts.

abandonat el model alemany de compartició de tributs pel del repartiment d'ingressos (*General Revenue Sharing*) nordamericà (24), malgrat que l'estructura *no* federal de l'Estat espanyol en complica l'aplicació. En conjunt, a tall de valoració final i malgrat la indefinició de la fórmula concreta, podem afirmar que s'han posat unes bases que permeten un funcionament prou satisfactori.

— El número 2 de l'article 45 precisa que el percentatge inicial serà objecte de negociació i revisable, a sol·licitud de qualsevol de les parts, cada 5 any. De la primera part, s'infereix que l'acord sobre el percentatge de participació resultant s'aprovarà pel tràmit ja previst dels altres acords de la Comissió Mixta i sense que suposi reforma de l'Estatut, a més de la reafirmació del caràcter negociat de la participació que ja s'havia indicat al número anterior. La segona frase manté el caràcter quinquennal de les possibles revisions del percentatge però precisa que aquesta revisió es podrà dur a terme a sol·licitud de qualsevol de les dues parts interessades (govern de l'Estat i Generalitat), extrem que no s'havia especificat al text de Sau. Respecte a l'Estatut del 1932, cal remarcar que les capacitats d'ambdós governs seran simètriques, mentre que en aquella ocasió el govern de la República podia endegar la revisió en qualsevol moment, poder d'iniciativa del que no gaudia la Generalitat. La problemàtica relativa al termini quinquennal de revisió ja ha estat exposada amb anterioritat, així com l'especial importància que pot adquirir aquesta en el sistema d'ingressos definitiu; per tant, no cal estendre-s'hi més.

— Les competències catalanes en matèria d'administració i gestió tributàries s'havien portat al Projecte de Sau (art. 45 i D.T.^a 3.^a 5.) possiblement fins al sostre de les possibilitats constitucionals, al marge del sistema dels concerts econòmics. Per això, la redacció final (arts. 46 i 48.2.) es pot considerar com una sensible reculada que entorpeix l'objectiu de la unificació de l'administració tributària a Catalunya en un esquema descentralitzat. L'anàlisi dels canvis es pot fer molt sintèticament. Llevat de la renda de duanes, els monopolis fiscals i els tributs locals, la Generalitat tenia competència exclusiva per a l'administració tributària —entesa en sentit ampli— a Catalunya, o bé per delegació de l'Estat, o bé en el cas d'exaccions pròpies o cedides, i sempre en coordinació amb la hisenda de l'Estat. El text definitiu configura aquesta competència com una possibilitat futura, però, de primer, la retalla i matisa considerablement.

El número 1 de l'article 46 estableix la indiscutible competència de la Generalitat per a l'administració (gestió, recaptació, liquidació, inspecció i organització administrativa) dels seus propis tributs. El número 2, referit als impostos cedits, ho possibilita en tant que ho estableixi l'acord de cessió, i tot convida a pensar que així s'esdevindrà. Però el número 3, que tracta dels impostos estatals no cedits, reserva taxativament

aquestes competències a l'administració tributària de l'Estat, tot i que deixa oberta la porta a futures delegacions en favor de la Generalitat. La minva de competències és clara, per tal com no es fixa cap calendari per al traspàs ni tan sols el compromís governamental de fer-ho, malgrat l'oportunitat d'aplicar l'article 156.2. de la Constitució, al igual que s'ha fet a l'Estatut basc per a la majoria dels impostos de l'Estat (art. 41.2.b.).

D'altra banda, pel que fa als tributs locals, l'article 48 desenvolupa les línies establertes al Projecte de Sau (antics arts. 45.2. i 47), remarcant l'autonomia i competències financeres dels ens locals catalans enfront de les de la Generalitat. Indubtablement, s'ha guanyat en precisió tècnica, el que elimina riscos de conflictes de transcendència política. En particular, cal remarcar l'especificació de la competència dels ens locals en la gestió de llurs tributs, delegable a la Generalitat, i el paper d'aquesta com a canalitzadora dels ingressos locals consistents en participacions a ingressos estatals o subvencions estatals incondicionals.

El segon paràgraf de l'article 48.2. resulta un xic enigmàtic en dir que «mitjançant llei de l'Estat s'establirà el sistema de col·laboració dels ens locals, de la Generalitat i de l'Estat per a la gestió, la liquidació, la recaptació i la inspecció d'aquells tributs que es determinaran». Aquesta col·laboració tripartita pot donar-se a diversos tributs i el procediment de resolució és el correcte en qualsevol cas. Però és possible que el legislador pensés específicament en els impostos estatals cedits als municipis, que són més importants arran de la reforma de l'I.R.P.F. (25) i que no s'esmenten a l'articulat. Llevat que hom considerés que, en excloure la gestió tributària, aquestes cessions als municipis són simples participacions al cent per cent del rendiment, incloses entre les que s'han de percebre a través de la Generalitat (paràgraf 3 de l'art. 48.2.), aquesta interpretació suposa que la tutela financera que l'article 48.1. atorga a la Generalitat sobre els ens locals no abraça la substitució de l'Estat en llur gestió. Sembla que hagués estat més adient aprofitar l'avinentesa i establir —àdhuc en una disposició addicional— el mecanisme de col·laboració permanent per a aquest tipus de tribut, que sembla que hauria de ser la substitució de l'Estat per la Generalitat en totes aquelles tasques que no suposin intromissió a la competència legislativa estatal. L'omissió implicarà una multiplicitat d'actes legislatius repetitius o la inclusió sistemàtica del corresponent precepte a totes les disposicions normatives estatals sobre aquests tributs.

Un exemple clar de la problemàtica plantejada l'ofereix el recent Reial Decret-Llei de 20 de juliol del 1979 (B.O.E. del 24.7.79) de mesures urgents de finançament de les Corporacions Locals. En ell es preveu (Disposició Addicional 2.^a) la possible creació d'uns consorcis a l'àmbit de cada Delegació del Ministeri —a més

(24) Hom recordarà que els índexs de la fórmula del «General Revenue Sharing» aprovada pel Senat són precisament els coeficients relatius de població i renda per càpita (aquest emprat en sentit invers) i de l'esforç fiscal, que es mesura diferentment.

(25) Llei 44/1978 de l'Impost sobre la Renda de Persones Físiques, de 8 de setembre del 1978 (B.O.E. 11.9.78). La Disposició Transitòria 1.^a cedia als ajuntaments les recaptacions íntegres de la quota fixa de la Contribució Territorial Rústica i Pecuària, la Contribució Territorial Urbana, les Llicències Fiscals de l'Impost Industrial (sic) i de l'I.R.T.P., reservant-ne la gestió i administració a l'Estat.

d'uns d'específics per a les capitals de província i poblacions de més de 100.000 habitants— amb competència per a la gestió i la inspecció de les Contribucions Territorials, la realització dels treballs cadastrals i la col.laboració a les tasques de valoració immobiliària a efectes dels tributs locals. El Consell de Direcció del Consorci el formaran paritàriament representants del Ministeri de Finances i dels Ajuntaments afectats, i serà presidit pel Delegat d'Hisenda (26). De les competències i de l'àmbit d'actuació dels esmentats consorcis, es deriva que aquesta seria una típica tasca on la Generalitat hauria de reemplaçar l'Estat, però amb el Real Decret-Llei i l'Estatut en mà caldrà una solució específica.

— De fet, res del que hi havia al text primitiu sobre aquest camp de competències esdevé impossible en el Projecte definitiu, però algunes competències han deixat de ser prescriptives a curt termini o romanen al nivell de simple possibilitat.

— A partir d'aquí, el nostre comentari es pot accelerar considerablement. L'article 47 determina que la Generalitat gaudirà del mateix tractament fiscal que la llei estableixi per a l'Estat. És essencialment idèntic al text inicial (27) i, potser, el més remarcable és que no hi hagi cap precepte paral·lel a l'Estatut d'Euzkadi.

L'article 49 repeteix el redactat corresponent al Projecte de Sau, mentre que el 50, sense alterar el contingut, li dona una millor redacció.

— Pel que toca al deute de la Generalitat (art. 51), val a dir que és un dels més millorats respecte al text inicial. En l'aspecte formal, la redacció, dividida ara en 3 números o apartats, es presenta molt més sistemàtica.

Quant al fons, els títols catalans són totalment equiparats als estatals en coherència amb la igualació del tractament fiscal de la Generalitat amb el de l'Estat (art. 47). No cal insistir en els avantatges importants, sobretot a efectes de col·locació, que té aquesta disposició perquè ja han estat exposats com una de les millores la introducció de les quals al Projecte de Sau era desitjable. Quant a l'aparent limitació d'acord amb la qual llur volum i característiques s'estableixin segons l'ordenació general de la política creditícia i en coordinació amb l'Estat, a part d'adequar-se a la distribució constitucional de competències, respon als principis moderns del federalisme cooperatiu i constitueix una norma gairebé obligada per garantir la racionalitat i l'eficiència de la política monetària i financera a nivell de l'Estat, les falles de la qual Catalunya seria la primera en patir. Aquí l'important és l'elasticitat d'aquesta coordinació i, sobretot, el funcionament d'un òrgan coordinador del Ministeri de Finances de l'Estat i de les Conselleries de Finances de les Comunitats Autònomes, en la línia del que existeix a la R.F.A., model que sembla inspirar el *Consejo de Política Fiscal y Financiera* previst al Projecte de L.O.F.C.A. (art. 3).

També cal no considerar negativament l'eliminació

de la participació catalana a les emissions estatals de deute afectat a un servei transferit: a part del caràcter general de la majoria de les emissions estatals, la seva inclusió hagués pogut ser una conquesta pírrica, atesa la seva difícil viabilitat. Potser l'únic element negatiu és condicionar les emissions al finançament de despeses d'inversió, restricció gratuïta que sembla fruit d'un esperit de tutela impropï, atesos els controls que sobre aquesta matèria autoritzen l'article 42 i el mateix article 51 al seu número 2, i tenint en compte que el deute ha de poder finançar altres despeses extraordinàries i les necessitats de tresoreria (28).

— La facultat de la Generalitat de «constituir institucions de crèdit especialitzades i altres necessàries per a la seva política econòmica» queda subsumida en la més àmplia de poder constituir tota mena d'institucions «que fomentin la plena ocupació i el desenvolupament econòmic i social en el marc de les seves competències» (art. 52): l'extensió del possible camp d'intervenció és substancial. Pel que fa concretament a les institucions de crèdit corporatiu, públic i territorial i caixes d'Estalvi, cal remarcar la competència exclusiva de la Generalitat per al desenvolupament de les bases estatals al respecte, qüestió que introdueix l'article 12.1.6.

— L'article 53 reproduïx el redactat original referent a la designació de representants catalans als organismes econòmics, institucions financeres i empreses públiques estatals no traspassables, però aquesta competència ha estat eixamplada pel nou número 2 afegit a l'article 12, que preveu la participació en la gestió.

L'ampliació, ja senyalada, de l'abast de les institucions econòmiques que pot crear la Generalitat (art. 52) justifica la concreció de l'article 54 a les *empreses públiques*, en comptes del *sector públic autònom* a què feia esment el Projecte anterior. Mentre que la *vinculació* del sector públic estatal no transferible que operi a Catalunya queda recollida als articles 53 i 12.2.

— L'article 55, que clou el Títol III, reformula, amb un rigor tècnic més gran, les competències catalanes proposades per l'Assemblea de Parlamentaris sobre promoció de la participació dels treballadors en l'empresa, sobre llur accés a la propietat dels mitjans de producció, i sobre política econòmica, fonamentalment sectorial i de desenvolupament, de la Generalitat.

Potser, el més rellevant sigui l'explícita referència a la competència de la Generalitat per promulgar una nova legislació més adient de les societats cooperatives de tan llarga tradició i de tan positiva experiència a Catalunya, desenvolupant la competència exclusiva de caràcter general que sobre aquest àmbit li atorga ja l'epígraf 21 de l'article 9 (29).

— Disperses al llarg del text hi ha diverses disposicions, d'abast divers, que afecten el camp de l'economia i de les finances. Les assenyalarem ràpidament:

— La majoria de les competències econòmiques del

(28) Com preveu el Projecte de L.O.F.C.A. (art. 15).

(29) La versió consultada fa referència a l'epígraf 24 d'aquest article, però deu tractar-se d'un error atribuïble a l'antiga numeració, vist que aquest era el número de l'epígraf al Projecte de Sau, mentre que ara el 24 correspon a les fundacions i associacions de caràcter docent, cultural, etc. D'altra banda, la versió castellana refrendada deia correctament «número 21».

(26) Llevat els de les ciutats de Barcelona i Madrid, on presidirà l'Alcalde.

(27) El canvi més evident és l'omissió de l'expressió «com poder públic» referint-se a la Generalitat.

Títol I han estat precisades i, en general, ampliades. Podem remarcar, en concret, el text final de l'article 12 referent a la competència exclusiva de la Generalitat, d'acord amb les bases i ordenació generals, quant a la planificació de l'activitat econòmica a Catalunya, a la indústria, a l'agricultura i ramaderia, al comerç interior, a la defensa del consumidor, etc. (30).

—A l'article 42, sobre el control pressupostari de la Generalitat, una *Sindicatura* de Comptes de Catalunya substitueix al *Tribunal* homònim amb idèntiques funcions. Aquest canvi de nomenclatura entronca amb la terminologia catalana tradicional per a aquests tipus d'institucions (31) i no és gaire transcendent, ultra que a la llarga possiblement serà clarificador.

—La Disposició Addicional Quarta aborda la delicada qüestió dels pressupostos de les Diputacions Provincials. En la lògica de la desaparició d'aquesta institució com a ens local, l'antiga Disposició Transitòria Tercera 6 preveia llur integració al pressupost de la Generalitat en entrar en vigor l'Estatut. La supervivència de les Diputacions Provincials exigeix una altra sortida que cristal·litza l'esmentada Disposició Addicional Quarta en el canvi del verb *integrar per unir*. Dins del nou context, significa la màxima integració possible, perquè l'expressió «unir» és l'emprada a la Llei General Pressupostària del 1977 (Llei 11/1977, de 4 de gener, B.O.E. 8.1.77, art. 51.2.) per definir la relació entre els pressupostos-resum dels Organismes Autònoms financers, comercials, industrials i anàlegs, i els Generals de l'Estat. La qual cosa suposa que els pressupostos d'aquests Organismes s'incorporen com a annex als Generals per tal de ser aprovats a les Corts. Això comporta que, per bé que es podrà sempre distingir formalment entre els pressupostos provincials i els de la Generalitat, serà el Parlament de Catalunya qui els aprovarà, en darrera instància, conjuntament amb els de la Generalitat.

—La Disposició Addicional Setena és d'un abast important perquè estableix explícitament la supeditació de l'exercici de les competències financeres de la Generalitat a allò que preceptui la L.O.F.C.A., norma que no té equivalent a l'Estatut basc.

Atesa la finalitat d'aquesta llei orgànica, constitucio-

nalment possible, i la seva jerarquia normativa, la presència d'aquesta disposició addicional era lògica si es volien evitar conflictes. El problema sobrevindria si la L.O.F.C.A. rebaixés en alguna matèria el sostre assolit pel Projecte d'Estatut perquè, en base a aquesta Disposició Addicional Setena, quedaria automàticament suspès l'exercici de la corresponent competència per part de Catalunya. De fet, l'actual Projecte de L.O.F.C.A. contradiu el d'Estatut de Catalunya en algun extrem concret. Pel que fa a restriccions de facultats, cal confiar que, complint els acords de la negociació estatutària, les Corts Generals espanyoles adequin el text final de la L.O.F.C.A. a les normes de l'Estatut, tot i que, per evitar qualsevol complicació, el més idoni fóra que l'aprovació de la L.O.F.C.A. fos prèvia al referèndum del Projecte d'Estatut pel poble català, cosa que no sabem si es farà. En el cas oposat que la Llei orgànica ampliés les facultats genèriques de les Comunitats Autònomes, com ho fa en els supòsits d'emissió de deute, la Generalitat hauria de poder gaudir-ne sense reforma de l'Estatut.

2. — Atesa la coincidència bàsica amb les propostes de l'Estatut de Sau, la valoració global del text definitiu podria reproduir gran part de la ja oferta en relació amb el primer. El Títol d'Economia i Finances del Projecte d'Estatut millora tècnicament, i en alguns casos políticament, el de Sau, molts dels defectes del qual han estat subsanats, alhora que s'ha fet desaparèixer l'ambigüitat d'algunes de les seves disposicions. Els aspectes més negatius els constitueixen l'allargament d'algun termini, la postposició del possible exercici d'alguna competència per part de la Generalitat i el no exhaurir totes les possibilitats constitucionals.

Però, en conjunt, permet unes competències financeres efectives molt properes a les contingudes al Projecte de Sau i, malgrat la indefinició del mètode de càlcul de la participació definitiva, la fórmula financera és equiparable, amb l'avantatge de ser més fàcilment extrapolable a d'altres Comunitats Autònomes.

Per tant, hom pot considerar el Títol III com una base vàlida per encetar amb competències i recursos financers adients, la nova etapa de l'autogovern de Catalunya.

(30) L'habitual inclinació esquerrana del cos electoral català pot dur a que aquestes competències siguin molt rellevants.

(31) Com, per exemple, el Síndic de Greuges de l'article 35. Tanmateix, l'autor no ha trobat cap referència d'un precedent històric d'aquesta Sindicatura concreta.

ANEX 1. CONSTITUCIÓ ESPANYOLA

Aprovada per les Corts el 31 d'octubre del 1978. Ratificada pel Referèndum popular de 6 de desembre del 1978. Sancionada pel Rei davant de les Corts el 27 de desembre del 1978. Text català del «Boletín Oficial del Estado» del 29 de desembre del 1978.

PREÀMBUL

La Nació espanyola, amb el desig d'establir la justícia, la llibertat i la seguretat i de promoure el bé de tots els que la integren, en ús de la seva sobirania, proclama la voluntat de:

Garantir la convivència democràtica dins la Constitució i les lleis de conformitat amb un ordre econòmic i social just.

Consolidar un Estat de Dret que asseguri l'imperi de la llei com a expressió de la voluntat popular.

Protegir tots els espanyols i els pobles d'Espanya en l'exercici dels drets humans, les seves cultures i tradicions, llengües i institucions...

Article 2

La Constitució es fonamenta en la indissoluble unitat de la nació espanyola, pàtria comuna i indivisible de tots els espanyols, i reconeix i garanteix el dret a l'autonomia de les nacionalitats i de les regions que la integren i la solidaritat entre totes elles.

Article 129

1. La llei establirà les formes de participació dels interessats en la Seguretat Social i en l'activitat dels organismes públics la funció dels quals afecti directament la qualitat de la vida o l'interès general.

2. Els poders públics promouran eficaçment les diverses formes de participació en l'empresa i fomentaran, mitjançant una legislació adequada, les societats cooperatives. També establiran els mitjans que facilitin l'accés dels treballadors a la propietat dels mitjans de producció.

Article 130.

1. Els poders públics atendran a la modernització i al desenvolupament de tots els sectors econòmics i, assenyaladament, de l'agricultura, la ramaderia, la pesca i l'artesania, a fi d'equiparar el nivell de vida de tots els espanyols.

2. Amb la mateixa finalitat es donarà un tractament especial a les zones de muntanya.

Article 131.

1. L'Estat, mitjançant una llei, podrà planificar l'activitat econòmica general per a atendre les necessitats col·lectives, equilibrar i harmonitzar el desenvolupament regional i sectorial i estimular el creixement de la renda i de la riquesa i la distribució més justa d'aquesta darrera.

2. El Govern elaborarà els projectes de planificació d'acord amb les previsions que li siguin subministrades per les Comunitats Autònomes i l'assessorament i la col·laboració dels sindicats i de les altres organitzacions professionals, empresarials i econòmiques. Amb aquesta finalitat es constituirà un Consell, la composició i les funcions del qual desenvoluparà una llei.

Article 133.

1. La potestat originària per a establir els tributs correspon exclusivament a l'Estat mitjançant una llei.

2. Les Comunitats Autònomes i les Corporacions locals podran establir i exigir tributs, d'acord amb la Constitució i amb les lleis.

3. Qualsevol benefici fiscal que afecti als tributs de l'Estat haurà d'establir-se en virtut d'una llei.

4. Les administracions públiques solament podran contreure obligacions financeres i fer despeses d'acord amb les lleis.

Article 136.

1. El Tribunal de Comptes és l'òrgan fiscalitzador suprem dels comptes i de la gestió econòmica de l'Estat i, alhora, del sector públic. Dependrà directament de les Corts Generals i exercirà les seves funcions delegadament d'elles en l'examen i la comprovació del Compte General de l'Estat.

2. Els comptes de l'Estat i del sector públic estatal seran retuts al Tribunal de Comptes, el qual els censurarà. El Tribunal de Comptes, sens perjudici de la seva jurisdicció, trametrà a les Corts Generals un informe anual en què, sempre que sigui procedent, comunicarà les infraccions o les responsabilitats en què, segons el seu judici, s'hagi incorregut.

3. Els membres del Tribunal de Comptes gaudiran de la mateixa independència i inamobilitat i restaran sotmesos a les mateixes incompatibilitats que els Jutges.

4. Una llei orgànica regularà la composició, l'organització i les funcions del Tribunal de Comptes.

TÍTOL VIII

De l'organització territorial de l'Estat

Article 137.

L'Estat s'organitza territorialment en municipis, en províncies i en les Comunitats autònomes que es constitueixin. Totes aquestes entitats gaudeixen d'autonomia per a la gestió dels interessos respectius.

Article 138.

1. L'Estat garanteix la realització efectiva del principi de solidaritat consagrat en l'article 2 de la Constitució i vetllarà per l'establiment d'un equilibri econòmic adequat i just entre les diverses parts del territori espanyol, i atindrà assenyaladament les circumstàncies del fet insular.

2. Les diferències entre els Estatuts de les diverses Comunitats Autònomes no podran implicar en cap cas privilegis econòmics o socials.

Article 139.

1. Tots els espanyols tenen els mateixos drets i les mateixes obligacions en qualsevol part del territori de l'Estat.

2. Cap autoritat no podrà adoptar mesures que directament o indirectament obstaculitzin la llibertat de circulació i l'establiment de les persones i la lliure circulació de béns per tot el territori espanyol.

Article 142.

Les Hisendes locals hauran de disposar dels mitjans suficients per a l'exercici de les funcions que la llei atribueix a les Corporacions respectives i es nodriran fonamentalment de tributs propis i de la participació en els de l'Estat i en els de les Comunitats Autònomes.

Article 143.

1. En l'exercici del dret a l'autonomia reconegut en l'article 2 de la Constitució, les províncies limítrofes que tinguin característiques històriques, culturals i econòmiques comunes, els territoris insulars i les províncies d'entitat regional històrica podran accedir a l'autogovern i constituir-se en Comunitats Autònomes d'acord amb el que preveu aquest Títol i els estatuts respectius.

Article 145.

1. En cap cas s'admetrà la federació de Comunitats Autònomes.

2. Els estatuts podran preveure els casos, requisits i termes en què les Comunitats Autònomes podran celebrar convenis entre elles per tal d'acomplir i prestar serveis que els siguin propis; i podran preveure, també, el caràcter i els efectes de la corresponent comunicació a les Corts Generals. En els altres casos, els acords de cooperació entre les Comunitats Autònomes requeriran l'autorització de les Corts Generals.

Article 147.

1. Dins els termes de la present Constitució els estatuts seran la norma institucional bàsica de cada Co-

munitat Autònoma, i l'Estat els reconeixerà i els empararà com a part integrant del seu ordenament jurídic.

Article 149.

3. Les matèries no atribuïdes expressament a l'Estat per aquesta Constitució podran correspondre a les Comunitats Autònomes en virtut dels Estatuts respectius. La competència sobre les matèries que no hagin estat assumides pels Estatuts d'Autonomia correspondrà a l'Estat, les normes del qual prevaldran en cas de conflicte sobre lleis de les Comunitats Autònomes en tot allò que no hagi estat atribuït a la competència exclusiva d'aquestes darreres. En qualsevol cas, el Dret estatal serà supletori del dret de les Comunitats Autònomes.

Article 150.

1. Les Corts Generals, en matèries de competència estatal, podran atribuir a totes o algunes de les Comunitats Autònomes la facultat de dictar, per a elles mateixes, normes legislatives dins del marc dels principis, bases i directrius fixats per una llei estatal. Sens perjudici de la competència del Tribunal, dins cada llei-marc s'establirà la modalitat del control de les Corts Generals sobre aquestes normes legislatives de les Comunitats Autònomes.

2. L'Estat podrà transferir o delegar a les Comunitats Autònomes, mitjançant una llei orgànica, facultats corresponents a una matèria de titularitat estatal que per la seva naturalesa siguin susceptibles de transferència o de delegació. La llei preveurà en cada cas la transferència corresponent de mitjans financers i també les formes de control que l'Estat es reservi.

3. L'Estat podrà dictar lleis que estableixin els principis necessaris per a harmonitzar les disposicions normatives de les Comunitats, fins i tot en el cas de matèries atribuïdes a la seva competència, sempre que ho demani l'interès general. Correspon a les Corts Generals d'apreciar l'existència d'aquesta necessitat, per majoria absoluta de cada Cambra.

Article 153.

El control de l'activitat dels òrgans de les Comunitats Autònomes serà exercit:

...d) Pel Tribunal de Comptes en els aspectes econòmics i pressupostaris.

Article 155.

1. Si una Comunitat Autònoma no complia les obligacions que la Constitució o altres lleis li imposaven, o actuava de forma que atemptés greument contra l'interès general d'Espanya, el Govern, previ requeriment desatès fet al President de la Comunitat Autònoma, amb l'aprovació per majoria absoluta del Senat podrà adoptar les mesures necessàries per tal d'obligar-la al compliment forçós de les dites obligacions o per tal de protegir l'interès general esmentat.

2. Per a l'execució de les mesures previstes a l'apartat anterior, el Govern podrà donar instruccions a totes les autoritats de les Comunitats Autònomes.

Article 156.

1. Les Comunitats Autònomes gaudiran d'autonomia financera per a acomplir i exercir les seves competències d'acord amb els principis de coordinació amb la Hisenda Estatal i de solidaritat entre tots els espanyols.

2. Les Comunitats Autònomes podran actuar com a delegats o col.laboradors de l'Estat en la tasca de recaptació, gestió i liquidació dels recursos tributaris d'aquest, d'acord amb les lleis i els Estatuts.

Article 157.

1. Els recursos de les Comunitats Autònomes seran constituïts per:

a) Impostos cedits totalment o parcialment per l'Estat; recàrrecs sobre impostos estatals i altres participacions en els ingressos de l'Estat.

b) Els seus propis impostos, taxes i contribucions especials.

c) Transferències d'un fons de compensació interterritorial i altres assignacions a càrrec dels Pressuposts Generals de l'Estat.

d) Rendiments procedents del seu patrimoni i ingressos de dret privat.

e) El producte de les operacions de crèdit.

2. Les Comunitats Autònomes no podran adoptar en cap cas mesures tributàries sobre béns situats fora del seu territori o que constitueixin un obstacle per a la lliure circulació de mercaderies o de serveis.

3. L'exercici de les competències financeres enumerades en l'anterior apartat i les normes per a resoldre els conflictes que poguessin sorgir i les possibles formes de col.laboració financera entre les Comunitats Autònomes i l'Estat podran ser regulades per mitjà d'una llei orgànica.

Article 158.

1. En els Pressuposts Generals de l'Estat es podrà establir una assignació a les Comunitats Autònomes en funció del volum dels serveis i de les activitats estatals que hagin assumit i de la garantia d'un nivell mínim en la prestació dels serveis públics fonamentals en tot el territori espanyol.

2. Per tal de corregir desequilibris econòmics interterritorials i fer efectiu el principi de solidaritat es constituirà un Fons de Compensació destinat a despeses d'inversió, els recursos del qual seran distribuïts per les Corts Generals entre les Comunitats Autònomes i les províncies, en el seu cas.

ANEX 2. EL PROJECTE D'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA (29 de desembre del 1978)

Text oficial, editat per Publicacions de la Generalitat de Catalunya
Barcelona, desembre 1978.

Article 1

1. Catalunya, com a expressió de la seva realitat nacional i per accedir al seu autogovern, es constitueix en Comunitat Autònoma d'acord amb la Constitució i amb el present Estatut, el qual és la seva norma institucional bàsica.

2. La Generalitat és la institució en què s'organitza políticament l'autogovern de Catalunya.

3. Els poders de la Generalitat emanen del poble.

Article 7

1. Les normes i disposicions de la Generalitat i el dret civil de Catalunya tindran eficàcia territorial, sens perjudici de les excepcions que puguin establir-se en cada matèria i de les situacions que s'hagin de regir per l'estatut personal i altres normes d'extraterritorialitat.

Article 41

Sens perjudici del que disposa l'article 136 i l'apartat d) de l'article 153 de la Constitució, es crea el Tribunal de Comptes de Catalunya. Una llei del Parlament regu-

larà la seva organització i funcionament i establirà les garanties, normes i procediments per assegurar la rendició dels comptes, la qual serà sotmesa a l'aprovació del Parlament.

Títol tercer

Finances i economia

Article 42

1. El patrimoni de la Generalitat estarà integrat per:

1. El patrimoni de la Generalitat en el moment d'aprovar-se l'Estatut.

2. Els béns traspassats de les diputacions provincials.

3. Els béns del patrimoni de l'Estat o altres organismes públics afectes a serveis traspassats a la Generalitat.

4. Els béns adquirits per la Generalitat per qualsevol títol jurídic vàlid.

2. El patrimoni de la Generalitat, la seva administració, defensa i conservació seran regulats per una llei del Parlament de Catalunya.

Article 43

1. La hisenda de la Generalitat es constitueix amb:

1. Els rendiments dels impostos que la Generalitat establirà.

2. El rendiment dels següents impostos cedits per l'Estat:

- a) impost sobre successions i donacions;
- b) impost sobre el patrimoni net;
- c) impost sobre transmissions i actes jurídics documentats;
- d) impostos especial;
- e) tots aquells la cessió dels quals sigui aprovada en el futur per les Corts.

3. Un percentatge de participació en la recaptació a Catalunya dels següents impostos estatals:

- a) impost sobre la renda de les persones físiques;
- b) impost sobre la renda de societats;
- c) impost sobre el tràfic i sobre el luxe i, si s'escau, el del valor afegit;
- d) tots aquells la cessió d'un percentatge dels quals sigui aprovada en el futur per les Corts de l'Estat.

4. El rendiment de les seves pròpies taxes per aprofitaments especials i per la prestació de serveis directes de la Generalitat, siguin de pròpia creació o com a conseqüència de traspasos de serveis estatals.

5. Les contribucions especials i les exaccions amb fins no fiscals que la Generalitat podrà establir en l'exercici de les seves competències.

6. Els recàrrecs sobre impostos estatals i participacions en el rendiment dels monopolis fiscals i en altres ingressos de l'Estat.

7. Els ingressos procedents del fons de compensació interterritorial.

8. Altres assignacions a càrrec dels pressupostos generals de l'Estat.

9. L'emissió de deute i el recurs al crèdit.

10. Els rendiments del patrimoni de la Generalitat.

11. Ingressos de dret privat; llegats, donacions i subvencions de natura privada i pública; multes i sancions.

2. L'enumeració d'impostos continguda en el present article no serà obstacle per a futures reformes fiscals. Si d'una reforma o modificació del sistema tributari estatal en resultés una disminució dels ingressos de la Generalitat, l'Estat espanyol garantirà el creixement d'aquests en la mateixa proporció que el del conjunt d'ingressos estatals.

Article 44

1. La participació en els impostos esmentats en el número 3 de l'article anterior es fixarà en un tant per cent de forma que els ingressos de la Generalitat procedents dels números 2 i 3 de l'apartat 1 de l'article 43 no siguin inferiors a la xifra que resultarà:

- a) D'aplicar al valor total dels ingressos impositius de l'Estat la mitjana dels coeficients de població i renda a Catalunya.
- b) De deduir-ne la quantitat equivalent a l'aportació proporcional corresponent a Catalunya pels serveis que l'Estat continui assumint com a propis.

2. L'esmentat percentatge podrà ésser actualitzat cada cinc anys.

Article 45

1. La gestió tributària, la recaptació, la liquidació i la inspecció de tots els impostos estatals a Catalunya,

llevat dels monopolis fiscals i de la renda de duanes, correspondran a la Generalitat, la qual disposarà de plenes atribucions per a l'organització i execució d'aquestes tasques en actuar per delegació de l'Estat i percebrà els premis de gestió i recaptació que s'establiran. Per a aquestes finalitats seran fixats els corresponents mecanismes de coordinació amb la hisenda de l'Estat.

2. 1. Correspondrà també a la Generalitat la gestió, recaptació, liquidació i inspecció dels tributs locals següents:

- a) Quota fixa de la contribució territorial rústica i pecuària.
- b) Contribució territorial urbana.
- c) Llicència fiscal de l'impost industrial.
- d) Llicència fiscal de l'impost sobre els rendiments del treball personal.
- e) Altres que puguin substituir els precedents o que s'estableixin en el futur.

2. El Parlament de Catalunya regularà l'acció de la Generalitat en aquest àmbit i la participació i col·laboració dels municipis en les esmentades funcions.

Article 46

La Generalitat, com a poder públic, gaudirà en matèria fiscal del tractament que la llei estableixi per a l'Estat.

Article 47

La Generalitat, mitjançant llei del Parlament, establirà el règim fiscal i financer dels municipis i altres entitats territorials de Catalunya i vetllarà perquè tinguin la capacitat financera adequada per a garantir la màxima autonomia en l'exercici de les seves funcions d'acord amb allò que disposa l'article 142 de la Constitució.

Article 48

Correspon al Consell Executiu l'elaboració i aplicació del pressupost de la Generalitat i al Parlament el seu examen, esmena, aprovació i control. El pressupost serà únic i inclourà la totalitat de les despeses i ingressos de la Generalitat i dels organismes, institucions i empreses que en depenguin.

Article 49

La potestat d'establir i exigir els impostos, taxes, contribucions especials i exaccions amb fins no fiscals, pròpia de la Generalitat, així com la fixació de recàrrecs, corresponen exclusivament al Parlament.

Article 50

Les emissions de Deute Públic de la Generalitat hauran de ser aprovades pel Parlament, gaudiran dels mateixos beneficis fiscals que les de l'Estat i seran computables a efectes del coeficient d'inversió obligatòria.

Si l'Estat emet deute afectat a un servei traspasat a la Generalitat, aquesta tindrà dret a una participació en funció del servei que presta.

Article 51

La Generalitat queda facultada per a constituir institu-

cions de crèdit especialitzades i altres institucions necessàries per a la seva política econòmica.

Articles 52

La Generalitat designarà, d'acord amb la regulació que establiran les lleis, els seus representants propis en els organismes econòmics, les institucions financeres i les empreses públiques de l'Estat la competència dels quals s'estengui al territori català i que per llur natura no siguin objecte de traspàs.

Article 53

La Generalitat queda facultada per a constituir un sector públic econòmic autònom, al qual també es vincularà l'existent de l'Estat en el territori de Catalunya en els termes de l'apartat 6 de l'article 12 del present Estatut.

Article 54

La Generalitat, com a poder públic, podrà fer ús de les facultats previstes a l'apartat 2 de l'article 129 i a l'apartat 1 de l'article 130 de la Constitució.

Disposicions transitòries

Tercera

1. Fins que no s'haurà completat el traspàs dels serveis corresponents a les competències fixades a la Generalitat en aquest Estatut, l'Estat garantirà el finançament dels serveis transferits a la Generalitat amb una quantitat igual al cost ponderat del servei a Catalunya en el moment de la transferència.
2. Per tal de garantir el finançament dels serveis esmentats en l'apartat anterior, una comissió mixta Estat-Generalitat procedirà a determinar un percentatge anual de participació en els impostos relacionats al número 3 de l'apartat 1 de l'article 43.
3. La comissió mixta esmentada en l'apartat anterior fixarà el citat percentatge, mentre duri el període

transitori, amb una antelació mínima d'un mes a la presentació dels pressupostos generals de l'Estat a les Corts.

4. Mentre l'Estat, per mitjà dels seus serveis estadístics centrals, no faci pública amb periodicitat anual la distribució territorial de la renda, per a l'aplicació de l'article 44 del present Estatut serà utilitzat el coeficient de recaptació fiscal a Catalunya en substitució del de la renda a què es refereix l'esmentat article.
5. Les competències a què es refereix l'article 45 del present Estatut seran assumides progressivament per la Generalitat, en funció del procés de traspàs previst en els precedents apartats d'aquesta disposició.
6. A partir de l'entrada en vigor del present Estatut, els pressupostos de les diputacions provincials de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona s'integraran en el de la Generalitat.

Sisena

5. Serà títol suficient per a la inscripció en el Registre de la Propietat del traspàs de béns immobles de l'Estat a la Generalitat la certificació per la comissió mixta dels acords governamentals degudament promulgats. Aquesta certificació haurà de contenir els requisits exigits per la llei hipotecària.

El canvi de la titularitat en els contractes d'arrendament de locals per a oficines públiques dels serveis que siguin transferits no donarà a l'arrendador cap dret a extinguir o novar el contracte.

9. Mentre la Generalitat no estarà en condicions d'aplicar plenament les disposicions del present Estatut sobre els seus recursos financers, en el càlcul dels serveis transferits es tindrà en compte el dèficit d'equipament actual. Amb aquesta finalitat s'establirà, de comú acord entre el Govern de l'Estat i el Consell Executiu de la Generalitat, un coeficient de correcció del dèficit que permeti de fer les inversions necessàries.

ANEX 3. PROJECTE D'ESTATUT D'AUTONOMIA DEL PAÍS BASC DE 1978 (Dit «de Gernika»)

Text oficial en castellà

TITULO III HACIENDA Y PATRIMONIO

Artículo 40

Para el adecuado ejercicio y financiación de sus competencias, el País Vasco dispondrá de su propia Hacienda Autónoma.

Artículo 41

1. Las relaciones de orden tributario entre el Esta-

do y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema tradicional de Concierto Económico o Convenio.

2. El contenido del régimen de Concierto o Convenio anteriormente citado, respetará y se acomodará a los siguientes principios y bases.

- a) Las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener y establecer, atendiendo a las normas de armonización fiscal que se contengan en el propio Concierto o Convenio y de conformidad con los mismos, el sistema tributario que estimen procedente, siempre

que no se opongan al presente Estatuto y a los pactos internacionales, y sin perjuicio de las normas que establezca el Parlamento Vasco para la adecuada coordinación del régimen tributario de los Territorios Históricos. El ejercicio de estas facultades no podrá determinar una presión fiscal inferior a la media en el resto del Estado.

- b) La exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos se efectuará dentro de cada Territorio Histórico, por las respectivas Diputaciones Forales.
- c) La aportación del País Vasco al Estado consistirá en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus territorios, como contribución a las cargas del Estado por razón de los servicios que no asume la Comunidad Autónoma, y como aportación, en su caso, al Fondo de Compensación Interterritorial.
- d) Para el señalamiento de los cupos correspondientes a cada Territorio Histórico y que integran el cupo global antes señalado, así como para su renovación en los períodos que se convengan, se constituirá una Comisión Mixta, integrada, de una parte, por un representante de cada Diputación Foral y otros tantos del Gobierno Vasco, y de la otra por un número igual de representantes de la Administración del Estado.

Artículo 42

Los ingresos de la Hacienda General del País Vasco estarán constituidos por:

- a) Las aportaciones que efectúen las Diputaciones Forales, como expresión de la contribución de los Territorios Históricos a los gastos presupuestarios del País Vasco. Una Ley del Parlamento Vasco establecerá los criterios de distribución equitativa y el procedimiento por el que, a tenor de aquellos se convendrá y harán efectivas las aportaciones de cada Territorio Histórico.
- b) Los rendimientos de los impuestos propios del País Vasco. Sólo el Parlamento Vasco tendrá la facultad de establecer nuevos impuestos al am-

paro de lo previsto en el artículo 157-1 de la Constitución.

- c) Transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial, y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
- d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de Derecho Privado.
- e) El producto de las operaciones de crédito y emisiones de Deuda.
- f) Por cualesquiera otros ingresos que puedan establecerse en virtud de lo dispuesto en la Constitución y en el presente Estatuto.

Artículo 43

1. Pasarán a ser propiedad del País Vasco todos los derechos y bienes del Estado radicados en su Territorio, actuales y futuros, excepto los que estén afectos a funciones cuyo ejercicio se haya reservado el Estado.

2. El Parlamento Vasco resolverá sobre los órganos del País Vasco a quienes se transferirá la propiedad o uso de dichos bienes y derechos.

3. Se integrarán, asimismo, en el Patrimonio del País Vasco los bienes que pueda adquirir en el ejercicio de sus competencias así como las donaciones de carácter privado.

Artículo 44

1. Los Presupuestos Generales del País Vasco contendrán los ingresos y gastos de la actividad pública general, y serán elaborados por el Gobierno Vasco y aprobados por el Parlamento Vasco de acuerdo con las normas que éste establezca.

2. El control de la gestión económica y presupuestaria se efectuará por el Tribunal de Cuentas del País Vasco que al efecto creará el Parlamento Vasco, sin perjuicio de lo prevenido en el artículo 153 de la Constitución.

Artículo 45

El País Vasco tendrá una capacidad de endeudamiento determinada y regulada por sus Presupuestos. Podrá efectuar emisiones de Deuda pública que serán computadas a efectos de los coeficientes de inversión obligatoria de las entidades financieras que se determinen.

ANEX. 4. PRIMER ESBORRANY DE PROJECTE DELS SOCIALISTES DE CATALUNYA (juliol 1978)

Títol Economía i Finances

1. — Els ingressos de la Generalitat hauran d'ésser suficients per a finançar les despeses dels serveis de la seva competència i per a portar a terme, al mateix temps, una política econòmica que serveixi els interessos del poble de Catalunya. Aquesta política haurà de ser coordinada amb la de la resta de l'Estat espanyol.

Catalunya contribuirà amb la part que li pertorqui d'acord amb la Constitució i les lleis al finançament dels Pressupostos Generals de l'Estat i del Fons de Compensació Interterritorial, com a expressió econòmica de la solidaritat entre els diversos pobles de l'Estat.

2. — La Hisenda de la Generalitat es nodrirà amb:
- a) El producte del patrimoni de la Generalitat, en el que s'integraran els béns de les Diputacions

provincials i els de l'Estat radicats en territori català, excepte els que es trobin afectes a funcions que el govern de l'Estat continuï realitzant, així com els altres de dret privat que li pertocuin.

- b) El rendiment dels seus impostos propis que són els de les Diputacions provincials i tots els que vulgui crear que tinguin relació amb la realització de despesa pública autònoma.
- c) El rendiment dels impostos cedits per l'Estat:
 - c.1. Impost sobre Successions i Donacions.
 - c.2. Impost sobre Transmissions i Actes Jurídics Documentats.
 - c.3. Tots aquells que en el futur les Corts Generals n'aprovin la cessió.
- d) La part que es determini dels ingressos compartits amb l'Estat espanyol:
 - d.1 Impost sobre la Renda de les Persones Físiques.
 - d.2. Impost sobre el Patrimoni Net.
 - d.3. Impost sobre el Benefici de les Societats.
 - d.4. Impost General sobre el Tràfic de les Empreses.
 - d.5. Impost de Luxe.
 - d.6. Monopolis fiscals.
- e) El rendiment de les seves pròpies taxes per aprofitaments especials i per la prestació dels serveis lliurats directament per la Generalitat, les seves contribucions especials i els arbitris no fiscals que pugui establir en l'exercici de les seves competències.
- f) L'emissió de deute interior i el recurs al crèdit.
- g) Les subvencions atorgades per l'Estat espanyol i pels ingressos procedents del fons de compensació interterritorial.

3. — La potestat tributària sobre els ingressos dels apartats b) i e) de l'article anterior correspon al Parlament de Catalunya. Aquest aprovarà els Pressupostos de la Generalitat per a cada exercici, essent de la seva competència exclusiva llur control i liquidació.

4. — La recaptació, la liquidació i la inspecció de

tots els impostos a Catalunya, llevat dels estatals relatius al comerç exterior, correspondrà a la Generalitat, la qual disposarà de plenes atribucions per a l'organització i l'execució d'aquestes tasques en actuar per delegació de l'Estat. Per a tal fi, establirà els corresponents mecanismes de coordinació amb la hisenda de l'Estat.

5. — En l'exercici de les seves competències, la Generalitat podrà desenvolupar el seu propi sector públic. A més d'aquest, la Generalitat intervindrà en el sector públic estatal que operi a Catalunya: organismes autònoms, empreses públiques i institucions financeres de l'Estat.

(En particular, la Generalitat nomenarà com a mínim un membre del Consell de Direcció del Banco de Crédito Local de España, Banco de España, Instituto Nacional de Industria i Instituto Nacional de Previsión, o organismes que els substitueixin.)

6. — La Generalitat vetllarà perquè els municipis i les altres entitats territorials de Catalunya tinguin la capacitat financera adequada i la màxima autonomia per a la realització dels serveis públics que la llei els encarregui.

Transitòria

Fins que es determinin els percentatges de participació als ingressos generals de l'Estat previstos a l'epígraf d) de l'article 2 d'aquest Títol, l'Estat garantirà el finançament dels serveis transferits a la Generalitat amb una quantitat per habitant igual a l'aplicada a l'atenció d'aquest servei als territoris on no s'hagi transferit.

Anualment, una Comissió Mixta Estat-Generalitat procedirà a la revisió d'aquestes quantitats en el mes anterior a la presentació dels Pressupostos generals de l'Estat a les Corts. En cas de transferir-se alguna competència un cop iniciat l'exercici pressupostari, aquesta Comissió tindrà un mes de termini des de l'aprovació del traspàs per a establir-ne la valoració.

ANEX 5. ELS ESBORRANYS PRESENTATS A SAU

5.1. Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE)

Títol Finances

- 1. La Hisenda de la Generalitat és nodrirà amb:
 - a) El producte del patrimoni de la Generalitat, en el que s'integraran els béns de les Diputacions Provincials i els de l'Estat radicals en territori català, excepte els que es trobin afectes a funcions que el Govern de l'Estat continuï realit-

zant, així com els altres ingressos de dret privat que li pertocuin.

- b) El rendiment dels impostos propis de la Generalitat que vulgui crear i que tinguin relació amb la realització de la despesa pública autònoma.
- c) El rendiment dels impostos cedits per l'Estat:
 - c.1) La contribució rústica i urbana i tots els altres ingressos estatals cedits als municipis, que conservaran llur recaptació.
 - c.2) Impost sobre successions i donacions.

- c.3) Impost sobre transmissions i actes jurídics documentats.
 - c.4) Impost sobre el patrimoni net.
 - c.5) Impostos especials.
 - c.6) Tots aquells que en el futur les Corts n'aprovin la cessió.
- d) Un percentatge dels següents ingressos estatals:
- d.1) Impost sobre la renda de les persones físiques.
 - d.2) Impost sobre la renda de societats.
 - d.3) Impost sobre el valor afegit que recull els impostos generals sobre el tràfic de les empreses i sobre el luxe preexistents.
 - d.4) Monopolis.
 - d.5) Tots aquells impostos de nova creació que no siguin objecte de cessió.
- e) El rendiment de les seves pròpies taxes per aprofitaments especials i per la prestació de serveis lliurats directament per la Generalitat, siguin de pròpia creació o com a conseqüència de traspàs de serveis estatals. Les seves contribucions especials i els arbitris no fiscals que pugui establir en l'exercici de les seves competències.
- f) Els ingressos procedents del fons de compensació interterritorial.
- g) Les subvencions atorgades per l'Estat espanyol.
- h) L'emissió de deute i el recurs al crèdit.
2. La gestió tributària, la recaptació, la liquidació i la inspecció de tots els impostos a Catalunya, llevat dels monopolis fiscals i de la renda de duanes, correspondran a la Generalitat, la qual disposarà de plenes atribucions per a l'organització i execució d'aquestes tasques en actuar per delegació de l'Estat. Per a tal fi, hom establirà els corresponents mecanismes de coordinació amb la Hisenda de l'Estat.
3. La Generalitat vetllarà perquè els municipis de Catalunya tinguin la capacitat financera adequada i la màxima autonomia per a la realització dels serveis públics que la llei els encarregui.

Disposicions Transitòries

1. Fins que es determinin els percentatges de participació als ingressos generals de l'Estat, previstos a l'epígraf d) de l'article 2 d'aquest Títol, l'Estat garantirà el finançament dels serveis transferits a la Generalitat amb una quantitat per habitant igual a l'aplicació a l'atenció d'aquest servei als territoris on no s'hagi transferit, per bé que com a mínim, no serà inferior al cost en el moment de la transferència.
2. Els percentatges de participació en els impostos a compartir previstos en el present Estatut, els fixarà una comissió mixta Estat-Generalitat.
3. La comissió mixta esmentada a la disposició anterior procedirà a la revisió d'aquestes quantitats en el mes anterior a la presentació dels Pressupostos Generals de l'Estat a les Corts. En cas de transferir-se alguna competència un cop iniciat l'exercici pressupostari, aquesta comissió tindrà un mes de termini des de l'a-

- provació dels traspàs per a establir-ne la valoració.
4. Si d'una reforma o modificació del sistema tributari estatal en resultés una disminució dels ingressos de la Generalitat, l'Estat espanyol garantirà el creixement d'aquests en la mateixa proporció que el del conjunt d'ingressos estatals.
5. Els ingressos de les Diputacions revertiran a la Generalitat.

5.2. Convergència Democràtica de Catalunya

TÍTOL IV DE LA HISENDA

Art. 46.

La Hisenda de Catalunya es constitueix:

- a) Amb els impostos cedits per l'Estat, recàrrecs sobre impostos estatals i altres participacions en els impostos de l'Estat.
- b) El seu propis impostos, taxes i contribucions especials.
- c) Transferències d'un fons de compensació interterritorial i d'altres assignacions amb càrrec als Pressupostos Generals de l'Estat.
- d) Rendiments provinents del seu patrimoni i «ingressos» de dret privat.
- e) El producte de les operacions de crèdit.

Art. 47.

La recaptació, gestió, liquidació i la inspecció dels impostos correspondrà a la Generalitat. Pel que fa als impostos corresponents a l'Estat actuarà com a delegada segons l'article 148 de la Constitució.

Art. 48.

Els impostos de l'Estat recaptats a Catalunya es distribuïran de la següent manera: una part serà destinada a atendre els serveis públics que es reserva l'Estat d'acord amb la capacitat contributiva de Catalunya, igualment es posarà a disposició de l'Estat la quantitat amb que Catalunya hagi de contribuir al fons de compensació Interterritorial, la resta de les quantitats recaptades quedarà a disposició del govern de la Generalitat per atendre el finançament de les funcions que li hagin estat transferides.

Inicialment amb l'aprovació del present Estatut s'estima que aquestes quantitats a disposició del govern de la Generalitat seran l'X per cent dels impostos de l'Estat recaptats a Catalunya.

Art. 49.

Amb l'aprovació de l'Estatut s'obrirà un període transitori de cinc anys durant el qual l'X per cent esmentat reservat a la Generalitat, s'incrementarà anualment en un Y per cent i per parts iguals fins a assolir al final del període el Z per cent dels impostos de l'Estat recaptats a Catalunya.

La participació percentual dels impostos recaptats a Catalunya serà igual a tots els impostos.

Art. 50.

En el període transitori, hom evaluarà a cada pressupost els ingressos obtinguts pels impostos de l'Estat i el cost dels serveis traspassats, cas d'ésser aquells insuficients per cobrir aquests hom cobrirà la diferència per una assignació global a la Generalitat amb càrrec als Pressupostos Generals de l'Estat.

Art. 51.

El patrimoni de la Generalitat estarà compost pels béns de les Diputacions Provincials, i pels de l'Estat radicats en territori català, excepte els que es trobin afectes a funcions que el Govern de l'Estat continuï realitzant.

Art. 52.

La Hisenda de Catalunya es reserva íntegrament la contribució territorial rústica i urbana. A més la Hisenda de Catalunya podrà crear impostos que afectin a les mateixes bases impositives que graven els impostos de l'Estat de forma addicional sense que en cap moment puguin mermar la recaptació estatal.

Art. 53.

La Generalitat queda facultada per constituir Institucions de Crèdit especialitzades.

Art. 54.

La Generalitat queda facultada per intervenir i coordinar a través dels seus òrgans de govern les activitats de les Caixes d'Estalvi a Catalunya i per assegurar que com a mínim el 80 percent dels recursos disponibles de les mateixes tindran una aplicació directa a Catalunya.

Art. 55.

La Generalitat designarà com a mínim un membre del Consell d'Administració del Banc d'Espanya. Eventualment les funcions d'aquest es descentralitzaran de tal forma que es constituïxin circumscripcions autònomes del mateix en els límits de les comunitats autònomes.

Art. 56.

La recaptació, gestió, liquidació, i inspecció dels ingressos provinents de les quotes de la Seguretat Social a Catalunya correspondrà a la Generalitat, que disposarà dels poders necessaris per supervisar i controlar el destí dels mateixos a Catalunya.

Art. 57.

La Generalitat queda facultada per constituir un sector públic autònom al que també s'hi vincularà l'existent de l'Estat en el territori de Catalunya.

Art. 58.

La Generalitat tindrà una capacitat d'endeutament determinada i regulada pel seu pressupost. Podrà fer emissions de Deute públic que seran computades a efectes dels coeficients d'inversió obligatòria de les entitats que es determinin.

Art. 59.

En el període transitori, i cada dos anys, es procedirà a una revisió per una Comissió de tècnics nomenats pel Ministre d'Hisenda del govern de l'Estat i per la Generalitat als acords fets en matèria fiscal.

Art. 60.

Si l'Estat emet Deute, el producte del qual s'hagi d'invertir totalment o parcialment, en la creació o millorament de serveis que, quan a Catalunya hagin estat transferits a la Generalitat, aquesta fixarà les obres i serveis de la mateixa naturalesa que és proposa de realitzar amb la participació que se li atorgui en l'emprèstit dintre d'un límit que no podrà excedir d'una part proporcional a la població de Catalunya respecte a la població d'Espanya.

Art. 61.

Els drets de l'Estat en territori català que pertanyin privativament a l'Estat i estiguin destinats a algun servei públic o al foment de la riquesa, són transferits a la Generalitat, exceptuant aquells que estiguin afectes a funcions, els serveis de les quals s'hagi reservat al Govern de l'Estat. Els esmentats béns no podran ésser alienats, gravats ni destinats a fins de caràcter particular sense autorització de l'Estat.

Art. 62.

La recaptació total pel concepte d'Assegurances Socials i l'assignació d'aquest recurs estarà sotmesa al control de la Generalitat.

5.3. Partit Socialista Unificat de Catalunya**TITOL IV
ECONOMIA I FINANCES****Article 1**

La Generalitat, com a poder públic té la responsabilitat d'ordenar l'activitat econòmica de Catalunya, dins del marc de la Constitució i de les lleis, en coherència amb l'Estat, i respectant la titularitat concreta de la propietat que les lleis estableixin. Aquesta responsabilitat s'exercirà a través de la iniciativa del sector públic de la Generalitat, de l'aplicació dels seus Pressupostos, de l'ordenació i la coordinació de les activitats del conjunt de l'administració local de Catalunya.

La Generalitat vetllarà per l'adequació de les activitats econòmiques a millorar i equilibrar el nivell de vida dels ciutadans de Catalunya.

La Generalitat vetllarà, d'acord amb les seves competències, pel desenrotllament i la millora de l'activitat productiva i de les formes de gestió de l'empresa privada i de les cooperatives.

Article 2

A fi de complir aquesta responsabilitat, la Generalitat, en coherència amb les bases de la planificació general de l'activitat econòmica elaborada per l'Estat, podrà

planificar, mitjançant lleis, l'activitat econòmica de Catalunya a fi d'atendre l'interès general i les necessitats col·lectives dels seus ciutadans.

La Generalitat en aplicació de l'article 125, 2 de la Constitució, participarà en la planificació central i en conseqüència en l'activitat del sector públic estatal, especialment en el radicat a Catalunya.

Article 3

El patrimoni de la Generalitat es constituirà amb el seu patrimoni al moment d'aprovar-se l'Estatut, els béns traspassats de les actuals Diputacions, o de l'Estat o d'altres organismes, les participacions i títols de propietat que adquireixi en funció dels seus fins i les donacions de caràcter privat. Mitjançant i dins del marc de les seves competències la Generalitat podrà crear empreses o reservar-se activitats per tal de complir les seves funcions.

La Generalitat promourà en el cas avinent la intervenció o la propietat pública, d'acord amb l'article 122, 2 de la Constitució, d'aquelles empreses, recursos o serveis essencials que ho exigeixi l'interès general.

Article 4

El Consell de la Generalitat presentarà al Parlament abans del 1er d'octubre un projecte de pressupost per a l'exercici del següent any natural. Aquest pressupost complirà els requisits d'ésser únic, consolidat omnicomprensiu de totes les despeses i ingressos de la Generalitat, equilibrat i detallat, incloent-hi els dels Organismes Autònoms i de les Empreses Públiques. Els comptes de les Empreses Públiques seran igualment sotmesos a control. Si el Pressupost per alguna causa no fos aprovat abans del 1er de gener, seguirà regint el de l'any anterior.

Els comptes de la Generalitat i dels seus organismes, es rendiran a través de la Intervenció General, al Parlament de Catalunya, el qual les censurarà i aprovarà. Mentre la Generalitat no es doni una normativa pressupostària i d'administració financera pròpia, es regirà per allò previst a la Llei General Pressupostària.

Article 5

Els recursos financers de la Generalitat han d'ésser suficients per complir els fins que la Constitució i el present Estatut li atribuïxin.

La Generalitat té potestat per establir tributs.

Les finances de l'Estat respectaran els ingressos de les Corporacions Locals a Catalunya en les seves quanties globals i no sotmetrà a tributació les fonts impositives que actualment els corresponen.

Les finances de la Generalitat estaran constituïdes per:

- a) El rendiment dels tributs que l'Estat cedeixi.
- b) El rendiment del percentatge a aplicar sobre tributs no cedits.
- c) Els tributs i els drets de les antigues Diputacions Provincials de Catalunya.
- d) Els tributs que ella mateixa estableixi en aplicació de les fonts impositives cedides per l'Estat.
- e) Els recursos que es derivin de la reorganització de les finances locals de Catalunya.
- f) Els rendiments del seu patrimoni, els productes

d'operacions de crèdit i deute i els restants recursos que obtingui les finances de la Generalitat.

Article 6.1

Els recursos cedits per l'Estat s'establiran segons els següents principis:

1. La proporció atribuïble a Catalunya dels serveis traspassats o delegats per l'Estatut.
2. El cost del dèficit relatiu de equipament que existeixi en el moment del traspàs de cadascun dels serveis. El dèficit serà cobert en un plaç màxim de 5 anys en funció de l'augment dels recursos fiscals de l'Estat.
3. La part proporcional que correspongui als serveis centrals de l'Administració de l'Estat imputable als serveis traspassats o delegats.
4. La part proporcional que correspongui a l'augment de la despesa dels serveis traspassats o delegats en els futurs pressupostos generals de l'Estat.

6.2 A efectes de l'aplicació del principi primer s'entendrà com proporció atribuïble a Catalunya en el cost dels serveis traspassats o delegats el resultat de multiplicar tal cost en el conjunt de l'Estat, inclosa la part proporcional definida en el principi tercer pel coeficient que es derivi de dividir la renda de Catalunya per la renda d'Espanya.

3. Per cobrir les despeses de la Generalitat, l'Estat li cedeix:

1. L'impost general sobre successions.
2. L'impost general sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats.
3. Les taxes fiscals i tributs parafiscals corresponents als serveis traspasats.
4. Una participació en la recaptació a Catalunya de l'impost sobre la renda de les persones físiques, l'impost sobre el patrimoni, l'impost sobre societats, l'impost sobre el tràfic d'empreses i l'impost sobre el luxe, calculada en la forma establerta al paràgraf següent (art. 6.4).

4. De la quantia estimada en el paràgraf 2 es detreurrà el rendiment a Catalunya dels recursos cedits segons els noms. — 1er, 2on i 3er — precedents. La diferència es dividirà pel rendiment conjunt a Catalunya dels impostos a què es refereix el paràgraf 4. Aquest quocient representarà el percentatge de participació.

Cada cinc anys, sense que això impliqui modificació del present Estatut, una comissió mixta procedirà a confirmar o a modificar la correcció dels percentatges de participació. Tant els tributs cedits com la dotació teòrica proporcional als serveis traspassats a la Generalitat, seran calculats amb un augment o una rebaixa igual a la que hagin experimentat uns i altres en el Pressupost consolidat del Sector Públic.

Article 7

Les finances de la Generalitat gestionen i recapten, per delegació de les finances de l'Estat, els tributs que

l'Estat hagi de preveure a Catalunya, amb el permís de gestió i recaptació que hom estableixi. Les finances de la Generalitat gestionen i recapten els tributs cedits. La Generalitat podrà emetre deute i contraure crèdits interiors i podrà recórrer al crèdit exterior amb l'autorització de les Corts Generals.

Quan l'Estat emeti deute escrit a un servei traspassat a la Generalitat, aquesta tindrà dret a la participació proporcional, d'acord amb els articles 6.1 i 6.2. Si es tracta de serveis delegats, la proporció vindrà fixada pels Pressupostos consolidats del sector públic.

Article 8

Els actes econòmico-administratius de la Generalitat, així com tot acte que en matèria financera dictin les Corporacions Locals de Catalunya, seran recorribles (sic) davant els òrgans administratius competents de la Generalitat, els acords dels quals seran recorribles davant la jurisdicció contencioso-administrativa de l'Estat.

5.4. Unión de Centro Democrático

TÍTOL V

De la Hisenda de la Generalitat

Base 25

1. Per al desenvolupament i l'exercici de les seves competències la Generalitat disposarà de la seva Hisenda pròpia que gaudirà d'autonomia i independència financera, subordinada als principis de coordinació amb la Hisenda de l'Estat i de solidaritat respecte a la resta de les regions i nacionalitats de l'Estat Espanyol.
2. L'autonomia i la independència financera de la Generalitat comporta:
 - a) La redacció, formació i aprovació dels seus pressupostos generals segons el previst en la base 21.
 - b) La potestat d'establir, regular i gestionar els seus propis impostos, taxes i contribucions especials així com els cedits totalment per l'Estat.
 - c) La facultat de disposar dels seus recursos.
3. El control extern de les finances de la Generalitat de Catalunya correspondrà al Tribunal de Comptes del Regne.

Base 26

1. El pressupost de la Generalitat constitueix l'expressió xifrada, conjunta i sistemàtica de les obligacions que, com a màxim, pot reconèixer la Generalitat i els Organismes, Institucions i Empreses que d'ella depenguin, i dels ingressos que es prevegi percebre durant el corresponent exercici.
2. El pressupost de la Generalitat tindrà caràcter anual, serà únic per a cada exercici i contindrà:
 - a) L'estat de despeses, que inclourà, amb la deguda especificació, els crèdits necessaris per

atendre l'acompliment de les obligacions, i

- b) L'estat d'ingressos, en el qual figuraran les estimacions dels diferents conceptes a percebre durant l'exercici.

3. Formaran part dels pressupostos generals de la Generalitat els pressupostos dels Organismes, Institucions i Empreses dependents d'aquelles.
4. L'estructura del Pressupost de la Generalitat s'adaptarà a la que, amb caràcter general, s'estableixi pel Sector Públic de l'Estat, sense perjudici de les peculiaritats del Sector Públic del Territori Autònom de Catalunya.

Base 27

1. Correspon al Consell Executiu acordar sobre el Projecte de Pressupost, que serà presentat al Parlament per al seu examen, esmena o aprovació, abans de l'1 d'Octubre de cada any.
2. El Pressupost haurà d'ésser aprovat abans del dia primer de Gener de cada any. Si el Parlament, per causa justificada no pogués aprovar-lo abans de l'esmentada data, quedarà automàticament prorrogada la vigència de l'anterior.
3. Aprovat el Pressupost, el Consell Executiu podrà formular propostes de modificació de crèdits que hauran d'ésser sotmesos a l'aprovació del Parlament.
4. No obstant, les consignacions per a satisfer el pagament d'interessos i capital del deute públic de la Generalitat o d'operacions de crèdit concertades per ella, s'entendran sempre inclosos en l'estat de despeses del Pressupost i no podran ésser objecte d'esmena o modificació, mentre s'ajustin a les condicions de l'emissió o del contracte.

Base 28

L'activitat pressupostària de la Generalitat dedicarà la deguda atenció als objectes de desenvolupament econòmic, foment del treball i estabilitat del nivell de preus a l'àmbit territorial de Catalunya, en forma coordinada amb les directrius que al respecte senyali el Govern per tot el Territori de l'Estat.

Base 29

Els ingressos de la Hisenda de la Generalitat de Catalunya estaran constituïts:

- a) Amb el producte dels seus propis impostos, taxes i contribucions especials.
- b) Amb el producte dels impostos que l'Estat cedeixi a la Generalitat de Catalunya.
- c) Amb els recàrrecs sobre determinats impostos estatals que es determinin per Llei Territorial.
- d) Amb la participació en la recaptació global dels impostos estatals, en funció dels elements de població, posició relativa de la renda per habitant, i de l'esforç fiscal realitzat en la recaptació dels dits impostos estatals en el Territori Autònom de Catalunya.
- e) Amb les transferències i les subvencions derivades dels pressupostos generals de l'Estat.
- f) Amb els rendiments procedents del seu propi patrimoni i els ingressos de dret privat.

- g) Amb el producte de les operacions de crèdit.
- h) Amb llegats, herències, donacions i subvencions de naturalesa privada i pública.
- i) Multes i sancions en general, en la quantitat i en els casos establerts per les Lleis generals o territorials.
- j) Per qualsevol altres ingressos que puguin establir-se en virtut de Llei Territorial ordinària.

Base 30

La potestat d'establir i regular els impostos, taxes i contribucions especials, propis de la Hisenda de la Generalitat correspon exclusivament al Parlament, sense que en cap cas puguin gravar-se fets imposables subjectes per igual concepte a altres impostos de l'Estat.

Base 31

1. L'Estat cedirà totalment a la Hisenda de la Generalitat els següents impostos:
 - a) Els que gravin la propietat territorial, rústica i urbana (i la renda derivada de la mateixa), així com els que gravin l'activitat i rendiment de la ramaderia, indústria extractiva i mineria en general.
 - b) Els que gravin les activitats industrials i comercials i de professions.
 - c) Els que gravin el consum de l'aigua, telèfon, gas i electricitat.
 - d) L'impost general sobre les successions i donacions havent d'entregar la Generalitat a la Hisenda de l'Estat la part de les quotes corresponent a béns relictos fora del territori autònom de Catalunya.
 - e) L'impost sobre els béns de les persones jurídiques, i
 - f) L'impost general sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats.
2. Aquests impostos s'aplicaran d'acord amb la legislació reguladora a la Hisenda General de l'Estat.
3. La Generalitat haurà de cedir als municipis i altres entitats de l'Administració Local de Catalunya la totalitat o part del producte dels impostos referits en els apartats a) i b) i, en tot cas, mantenint els actuals percentatges de participació.

Base 32

1. La Generalitat podrà establir un recàrrec del 10 per 100 sobre les quotes dels següents impostos:
 - a) Impost sobre la renda de les persones físiques.
 - b) Impost sobre la renda de les persones jurídiques per llur xifra relativa de negoci obtingut en el Territori Autònom de Catalunya, i
 - c) Impost sobre el patrimoni.
2. El recàrrec afectarà únicament i proporcionalment a la porció de quota corresponent a béns radicats en el Territori Autònom de Catalunya o a rendes obtingudes per activitats desenvolupades en el territori català.

Base 33

1. La Generalitat tindrà una participació en la recaptació global d'ingressos dels pressupostos generals de l'Estat, el qual percentatge, juntament amb el corresponent a les altres Comunitats Autònomes, serà fixat anualment per les Corts Generals.
2. Per la fixació dels percentatges es tindran en compte els següents factors:
 - a) Població relativa a Catalunya, amb respecte a la resta de l'Estat Espanyol i, en funció dels padrons o cens.
 - b) Renda per habitants a Catalunya en relació a la mitjana de la renda per habitant a Espanya, i
 - c) Esforç fiscal realitzat en la recaptació dels impostos cedits per l'Estat.
3. Els factors a) i c) s'aplicaran en forma directament proporcional, i el b), en forma inversament proporcional.

Base 34

1. La transferència global amb càrrec als Pressupostos generals de l'Estat, senyalada en funció del volum dels serveis i activitats estatals que hagi assumit i de la garantia d'un nivell mínim en la prestació dels serveis públics fonamentals constituirà un ingrés no afectat.
2. La Generalitat podrà transferir la totalitat o part de l'esmentada transferència a les Entitats de l'Administració Local de Catalunya, d'acord amb els criteris que estableixi l'Assemblea Legislativa.

Base 35

1. L'assignació que la Generalitat rebi del Fons de Compensació Interterritorial, amb destí a despeses d'inversió, es destinarà a finançar equipsaments socials dels Municipis de Catalunya, fins i tot en el cas que les Corts Generals realitzin la distribució per Províncies.
2. Correspondrà al Parlament senyalar els criteris per establir el destí i quantia de l'expressada financiació.

Base 36

1. La Generalitat podrà efectuar emissions de deute públic i concertar operacions de crèdit, així com presentar el seu aval a les emissions que realitzin Organismes, Institucions, Entitats i Empreses Públiques d'àmbit català.
2. El deute públic de la Generalitat, i l'avalat per ella, gaudiran, en tot el Territori de l'Estat, d'iguals beneficis que el deute de l'Estat, i hauran de computar-se en els coeficients obligatoris que a aquest propòsit hagin d'acomplir les entitats de financiació, les companyies d'assegurances i previsió, les Caixes d'Estalvi i la Banca Privada.
3. L'emissió de deute públic exterior haurà de realitzar-se amb l'autorització de l'Estat.

Base 37

- Constitueixen el Patrimoni de la Generalitat:
- a) Els béns que la Generalitat pugui adquirir en l'e-

xercici de les seves competències.

- b) Els béns cedits (traspassats) per les Diputacions Provincials que integren el Territori Autònom de Catalunya.
- c) Els béns del Patrimoni de l'Estat afectes a serveis traspassats a aquella, i en especial, els relatius a mines, hidrocarburs, aigua, caça, pesca, boscos i aprofitaments forestals.
- d) Els béns que essent propietat de l'Estat siguin d'ús públic i els que sense ésser d'ús comú general pertanyin privativament a l'Estat i siguin afectes a algun servei públic, traspassat a la Generalitat.
- e) Els drets reals i d'arrendament dels quals sigui titular la Generalitat, així com aquells de qualsevol naturalesa que derivin del domini dels béns patrimonials.
- f) Els drets de propietat incorporal que pertanyin a la Generalitat.

Tots aquells béns titularitat originària dels quals pertanyi a l'Estat i estiguin afectes a l'ús o servei públic traspassats a la Generalitat, quedaran especialment afectats al seu destí.

En cas que la gestió dels dits serveis traspassats revertís a l'Estat, es mantindran igualment revertits els béns assenyalats en el paràgraf anterior afectes a l'ús i explotació d'aquells.

Base 38

La Generalitat i els Municipis i altres Entitats de l'Administració Local de Catalunya gaudiran d'exempció de tota classe de tributs estatals.

5.5. Unió Democràtica de Catalunya

TÍTOL QUART

De la Hisenda de la Generalitat

Article 14.

Per al compliment de les funcions i prestació de serveis de la seva competència, la Generalitat de Catalunya obtindrà el seus recursos financers segons les modalitats previstes en l'article 151 de la Constitució.

Article 15.

La Generalitat de Catalunya assumirà com a propis

els impostos, contribucions, arbitris, drets i taxes atribuïts o que puguin atribuir-se a les Diputacions Provincial, regulant la seva percepció d'acord amb les normes bàsiques establertes per les Corts Generals.

Article 16.

La Generalitat de Catalunya recaptarà al seu territori la totalitat d'impostos, contribucions, arbitris, drets i taxes de l'Estat, exceptuant els corresponents a Monopolis i Duanes Estatals.

Article 17.

Els recursos tributaris recaptats segons la norma de l'article anterior, seran distribuïts segons les bases següents:

- a) Un percentatge de la recaptació anual total, equivalent a la proporció de la renda interior catalana sobre la total de l'Estat, serà considerat com a ingrés Estatal per a la seva aplicació com a dotació del Pressupost General i del Fons de Compensació establert per la Constitució, d'acord amb les normes que la llei determini.
- b) La resta de la recaptació serà considerada per la Generalitat com a ingrés del seu pressupost per al manteniment i desenvolupament dels serveis i activitats, tant de titularitat pròpia com delegada de l'Estat, que aquella hagi assumit.

Una Comissió Mixta constituïda per representants de l'Administració de l'Estat i la Generalitat determinarà anualment la quantia de les bases anteriors de distribució d'ingressos i la seva liquidació. La distribució esmentada haurà de contemplar quan calgui el que disposa el núm. 1 de l'article 152 de la Constitució, per haver-se produït la situació contemplada en la norma Constitucional esmentada.

TÍTOL VUITÈ

Disposicions transitòries

Article 25.

Inmediatament després de la promulgació del present Estatut una Comissió Mixta de Traspàs de Serveis constituïda amb igual nombre de representants de l'Estat i de la Generalitat, sota la presidència d'un membre escollit de comú acord entre ambdues parts, determinarà la aplicació de la transferència a la Generalitat dels serveis i funcions que li són adjudicats pel present Estatut i de les assignacions que facin possible llur manteniment.

ANEX 6. EL DARRER ESBORRANY SOCIALISTA (7 d'octubre del 1978)

TÍTOL FINANCES

Art. 1.

La Hisenda de la Generalitat es nodrirà amb:

- a) El producte del patrimoni de la Generalitat en el qual s'integraran els béns de les Diputacions Pro-

vincial i els de l'Estat radicats en territori català, excepte els que es trobin afectes a funcions que el Govern de l'Estat continuï realitzant, així com els altres ingressos de dret privat que li pertoquin.

- b) Els rendiments dels impostos que la Generalitat estableixi.

- c) El rendiment dels següents impostos cedits per l'Estat:
 - c.1) Impost sobre successions i donacions.
 - c.2) Impost sobre el patrimoni net.
 - c.3) Impost sobre transmissions i actes jurídics documentats.
 - c.4) Impostos especials.
 - c.5) Tots aquells que en el futur les Corts n'aprovin la cessió.
- d) Un percentatge de la recaptació a Catalunya dels següents impostos estatals:
 - d.1) Impost sobre la renda de les persones físiques.
 - d.2) Impost sobre la renda de societats.
 - d.3) Impostos sobre el tràfic de les empreses i sobre luxe i, en el seu cas, el del valor afegit.
 - d.4) Monopolis.
 - d.5) Tots aquells impostos de nova creació que no siguin objecte de cessió.
- e) El rendiment de les seves pròpies taxes per aprofitaments especials i per la prestació de serveis directament per la Generalitat, siguin de pròpia creació o com a conseqüència de traspassos de serveis estatals, les contribucions especials i els articles no fiscals que la Generalitat pugui establir en l'exercici de les seves competències.
- f) Els ingressos procedents del Fons de compensació interterritorial.
- g) Les subvencions atorgades per l'Estat espanyol.
- h) L'emissió de deute i el recurs al crèdit.

Article 2.

La participació en els impostos esmentats en 1.d) es fixarà en un tant per cent que garanteixi que els ingressos totals de la Generalitat representin, com a mínim, la xifra que resulti d'aplicar al valor total dels ingressos de l'Estat la mitjana dels coeficients de població i de recaptació fiscal a Catalunya, i de deduir les quantitats equivalents al cost proporcional que correspongui a Catalunya dels serveis que l'Estat segueixi assumint per no haver estat traspassats. Per tal de fer efectiva aquesta garantia, l'esmentat percentatge podrà ésser actualitzat cada cinc anys.

Art. 3

- a) La gestió tributària, la recaptació, la liquidació i la inspecció de tots els impostos estatals a Catalunya, llevat dels Monopolis fiscals i de la Renda de Duanes, correspondran a la Generalitat, la qual disposarà de plenes atribucions per a l'organització i execució d'aquestes tasques en actuar per delegació de l'Estat. Per a tal fi, hom establirà els corresponents mecanismes de coordinació amb la Hisenda de l'Estat.
- b) Correspondrà també a la Generalitat la gestió, recaptació, liquidació i inspecció dels tributs locals següents:
 - b.1) Quota fixa de la Contribució Territorial Rústica i Pecuària.
 - b.2) Contribució Territorial Urbana.

- b.3) Llicència Fiscal de l'Impost Industrial.
- b.4) Llicència Fiscal de l'Impost sobre els Rendiments del Treball Personal.

Art. 4

La Generalitat, a través del Parlament, establirà el règim fiscal i financer dels municipis i altres òrgans territorials de Catalunya, i vetllarà perquè tinguin la capacitat financera adequada i la màxima autonomia per la realització dels serveis públics que la llei encarregui.

Art. 5

El Parlament de Catalunya aprovarà els pressupostos de la Generalitat per a cada exercici, essent de la seva competència llur control i liquidació.

Art. 6

Les emissions de Deute Públic de la Generalitat, gaudiran dels mateixos beneficis fiscals que les de l'Estat, i seran computables a efectes de coeficient d'inversió obligatòria.

Art. 7

La Generalitat designarà, d'acord amb la regulació que estableixin les lleis, els seus representants propis en els organismes econòmics, les institucions financeres i les empreses públiques de l'Estat, la competència dels quals s'estengui al territori català i que per la seva naturalesa no siguin objecte de traspàs.

Disposició transitòria

1. Fins que no s'hagi completat el traspàs dels serveis corresponents i les competències fixades per a la Generalitat en aquest Estatut, l'Estat garantirà el finançament dels serveis transferits a la Generalitat amb una quantitat per habitant igual a l'aplicació a l'atenció d'aquest servei als territoris on no s'hagi transferit, per bé que com a mínim no serà inferior al cost en el moment de la transferència.
2. Per garantir el finançament esmentat en l'apartat anterior, una Comissió Mixta Estat-Generalitat, procedirà a determinar un percentatge anyal de participació en els impostos relacionats en l'article 1. d), fixant-lo en funció del volum global de despesa originada pels serveis traspassats a la Generalitat.
3. La Comissió Mixta esmentada en l'apartat anterior, fixarà el citat percentatge, mentre duri el període transitori, amb una antelació mínima d'un mes a la presentació dels Pressupostos Generals de l'Estat a les Corts. En cas de transferir-se alguna competència un cop iniciat l'exercici pressupostari, dita Comissió Mixta en farà la valoració en el termini d'un mes.
4. Els ingressos de les Diputacions provincials de Catalunya, revertiran a la Generalitat.
5. L'actualització referida a l'article 2 es farà per una Comissió Mixta Estat-Generalitat.

ANEX 7. ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA (Text oficial distribuït per la Generalitat)

PROJECTE D'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA

PREÀMBUL

En el procés de recuperació de les llibertats democràtiques, el poble de Catalunya recobra les seves institucions d'autogovern.

Catalunya, exercint el dret a l'autonomia que la Constitució reconeix i garanteix a les nacionalitats i regions que integren Espanya, manifesta la seva voluntat de constituir-se en comunitat autònoma.

En aquesta hora solemne en què Catalunya recupera la seva llibertat, cal retre homenatge a tots els homes i dones que han contribuït a fer-ho possible.

El present Estatut és l'expressió de la identitat col·lectiva de Catalunya i defineix les seves institucions i les seves relacions amb l'Estat en un marc de lliure solidaritat amb les altres nacionalitats i regions. Aquesta solidaritat és la garantia de l'autèntica unitat de tots els pobles d'Espanya.

El poble català proclama com a valors superiors de la seva vida col·lectiva la llibertat, la justícia i la igualtat, i manifesta la seva voluntat d'avançar per una via de progrés que assegurï una qualitat de vida digna per a tots els qui resideixen i treballen a Catalunya.

La llibertat col·lectiva de Catalunya troba en les institucions de la Generalitat el lligam amb una història d'afirmació i respecte dels drets fonamentals i de les llibertats públiques de la persona i dels pobles; història que els homes i dones de Catalunya volen prosseguir per tal de fer possible la construcció d'una societat democràtica avançada.

Per fidelitat a aquests principis i per fer realitat el dret inalienable de Catalunya a l'autogovern, els Parlamentaris catalans proposen, la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats acorda, el poble català referma i les Corts Generals ratifiquen el present Estatut.

TÍTOL PRELIMINAR

Disposicions generals

Article 1.

1. Catalunya, com a nacionalitat i per accedir al seu autogovern, es constitueix en Comunitat Autònoma d'acord amb la Constitució i amb el present Estatut, que és la seva norma institucional bàsica.

2. La Generalitat és la institució en què s'organitza políticament l'autogovern de Catalunya.

3. Els poders de la Generalitat emanen de la Constitució, del present Estatut i del poble.

Article 2.

El territori de Catalunya com a comunitat autònoma és el de les comarques compreses en les províncies de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona en el moment d'ésser promulgat el present Estatut.

Article 3.

1. La llengua pròpia de Catalunya és el català.

2. L'idioma català és l'oficial de Catalunya, així com també ho és el castellà, oficial a tot l'Estat espanyol.

3. La Generalitat garantirà l'ús normal i oficial d'ambdós idiomes, prendrà les mesures necessàries per tal d'assegurar llur coneixement i crearà les condicions que permetin d'arribar a llur igualtat plena quant als drets i deures dels ciutadans de Catalunya.

4. La parla aranese serà objecte d'ensenyament i d'especial respecte i protecció.

Article 4.

La bandera de Catalunya és la tradicional de quatre barres vermelles en fons groc.

Article 5.

1. La Generalitat de Catalunya estructurarà la seva organització

territorial en municipis i comarques; també podrà crear demarcacions supracomarcals.

2. Així mateix podran ser creades agrupacions basades en fets urbanístics i metropolitans i altres de caràcter funcional i amb fins específics.

3. Una llei del Parlament regularà l'organització territorial de Catalunya d'acord amb el present Estatut, tot garantint l'autonomia de les diferents entitats territorials.

4. Allò que estableixen els apartats anteriors s'entendrà sens perjudici de l'organització de la província com a entitat local i com a divisió territorial per a l'acompliment de les activitats de l'Estat, de conformitat amb allò que preveuen els articles 137 i 141 de la Constitució.

Article 6.

1. Als efectes del present Estatut, gaudeixen de la condició política de catalans els ciutadans espanyols que, d'acord amb les lleis generals de l'Estat, tinguin veïnatge administratiu a qualsevol dels municipis de Catalunya.

2. Gaudeixen, com a catalans, dels drets polítics definits en aquest Estatut els ciutadans espanyols residents a l'estranger que hagin tingut a Catalunya el darrer veïnatge administratiu, i que acreditin aquesta condició al corresponent consolat d'Espanya. També gaudiran d'aquests drets llurs descendents inscrits com a espanyols, si ho sol·liciten així, en la forma que determini la llei de l'Estat.

Article 7.

1. Les normes i disposicions de la Generalitat i el dret civil de Catalunya tindran eficàcia territorial, sens perjudici de les excepcions que puguin establir-se en cada matèria i de les situacions que s'hagin de regir per l'estatut personal o altres normes d'extraterritorialitat.

2. Els estrangers que adquiriran la nacionalitat espanyola quedaran sotmesos al dret civil català mentre mantinguin el veïnatge administratiu a Catalunya, salvant que manifestessin llur voluntat en contra.

Article 8.

1. Els ciutadans de Catalunya són titulars dels drets i deures fonamentals establerts a la Constitució.

2. Correspon a la Generalitat, com a poder públic i en l'àmbit de la seva competència, promoure les condicions per tal que la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en què aquest s'integra siguin reals i efectives, remoure els obstacles que impedeixin o dificultin llur plenitud i facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social.

TÍTOL PRIMER

Competències de la Generalitat

Article 9.

La Generalitat de Catalunya té competència exclusiva sobre les matèries següents:

1. Organització de les seves institucions d'autogovern, en el marc del present Estatut.

2. Conservació, modificació i desenvolupament del dret civil català.

3. Normes processals i de procediment administratiu que es derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya o de les especialitats de l'organització de la Generalitat.

4. Cultura.

5. Patrimoni històric, artístic, monumental, arquitectònic, arqueològic i científic, sens perjudici d'allò que disposa el número 28 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució.

6. Arxius, biblioteques, museus, hemeroteques i altres centres de dipòsit cultural que no siguin de titularitat estatal. Conservatoris de música i serveis de belles arts d'interès per a la Comunitat Autònoma.

7. Investigació, sens perjudici d'allò que disposa el número 15 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució. Les acadèmies que tinguin llur seu central a Catalunya.

8. Règim local, sens perjudici d'allò que disposa el número 18 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució. Alteracions dels termes municipals i denominació oficial dels municipis i topònims.

9. Ordenació del territori i del litoral, urbanisme i habitatge.

10. Monts, aprofitaments i serveis forestals, vies pecuàries i pastures, espais naturals protegits i tractament especial de zones de muntanya, d'acord amb allò que disposa el número 23 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució.

11. Higiene, tenint en compte allò que disposa l'article 16 d'aquest Estatut.

12. Turisme.

13. Obres públiques que no tinguin la qualificació legal d'interès general de l'Estat o la realització de les quals no afecti una altra comunitat autònoma.

14. Carreteres i camins l'itinerari dels quals passi íntegrament per territori de Catalunya.

15. Ferrocarrils, transports terrestres, marítims, fluvials i per cable; ports, heliports, aeroports i Servei Meteorològic de Catalunya, sens perjudici d'allò que disposen els números 20 i 21 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució. Centres de contractació i terminals de càrrega en matèria de transports.

16. Aprofitaments hidràulics, canals i regadius, quan les aigües corrin íntegrament per dins de Catalunya; instal·lacions de producció, distribució i transport d'energia, quan aquest transport no surti del seu territori i el seu aprofitament no afecti una altra província o comunitat autònoma; aigües minerals, termals i subterrànies. Tot això sens perjudici d'allò que estableix el número 25 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució.

17. Pesca en aigües interiors, cria i recollida de mariscs, aqüicultura, caça i pesca fluvial i lacustre.

18. Artesania.

19. Ordenació farmacèutica, sens perjudici d'allò que disposa el número 16 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució.

20. Establiment i ordenació de centres de contractació de mercaderies i valors, de conformitat amb la legislació mercantil.

21. Cooperatives, pòsits i Mutualisme no integrat en el sistema de la Seguretat Social, respectant la legislació mercantil.

22. Cambres de la Propietat, Cambres de Comerç, d'Indústria i Navegació, sens perjudici d'allò que disposa el número 10 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució.

23. Col·legis professionals i exercici de les professions titulades, sens perjudici d'allò que disposen els articles 36 i 139 de la Constitució.

24. Fundacions i associacions de caràcter docent, cultural, artístic, benèfic-assistencial i similars, que exerceixin principalment llurs funcions a Catalunya.

25. Assistència social.

26. Joventut.

27. Promoció de la dona.

28. Institucions públiques de protecció i tutela de menors, respectant, en tot cas, la legislació civil, penal i penitenciària.

29. Esport i lleure.

30. Publicitat, sens perjudici de les normes dictades per l'Estat per a sectors i mitjans específics.

31. Espectacles.

32. Casinos, jocs i apostes, amb exclusió de les Apostes Mútues Esportivo-Benèfiques.

33. Estadística d'interès de la Generalitat.

34. Les altres matèries que s'atribuiran expressament en el present Estatut com de competència exclusiva i les que, amb aquest caràcter i mitjançant una llei orgànica, seran transferides per l'Estat.

Article 10.

1. En el marc de la legislació bàsica de l'Estat i, si s'escau, en els termes que aquella legislació estableixi, correspon a la Generalitat el desenvolupament legislatiu i l'execució de les matèries següents:

1) Règim jurídic i sistema de responsabilitat de l'administració de la Generalitat i dels ens públics que en depenguin, així com el règim estatutari de llurs funcionaris.

2) Expropiació forçosa, contractes i concessions administratives, en l'àmbit de competències de la Generalitat.

3) Reserva al sector públic de recursos o serveis essencials, especialment en cas de monopoli, i intervenció d'empreses quan ho exigeixi l'interès general.

4) Ordenació del crèdit, banca i assegurances.

5) Règim miner i energètic.

6) Protecció del medi ambient, sens perjudici de les facultats de la Generalitat per a establir normes addicionals de protecció.

7) Ordenació del sector pesquer.

2. Correspon a la Generalitat el desenvolupament legislatiu del sistema de Consultes Populars Municipals en l'àmbit de Catalunya, de conformitat amb allò que disposin les Lleis a les quals es refereix l'apartat 3 de l'article 92 i el número 18 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució, i correspon a l'Estat l'autorització de llur convocatòria.

Article 11.

Correspon a la Generalitat l'execució de la legislació de l'Estat en les matèries següents:

1) Penitenciària.

2) De treball, assumint les facultats, competències i serveis que en aquest àmbit i a nivell d'execució exerceix actualment l'Estat respecte a les relacions de treball, sens perjudici de l'alta inspecció d'aquest. Queden reservades a l'Estat totes les competències en matèria de migracions interiors i exteriors, fons d'àmbit nacional i de feina, sens perjudici d'allò que estableixin les normes de l'Estat sobre aquestes matèries.

3) Propietat intel·lectual i industrial.

4) Nomenament d'agents de canvi i borsa, corredors de comerç. Intervenció, si s'escau, en la delimitació de les demarcacions corresponents.

5) Pesos i mesures. Contrastació de metalls.

6) Fires internacionals que se celebrin a Catalunya.

7) Museus, arxius i biblioteques de titularitat estatal l'execució dels quals no es reservi l'Estat.

8) Ports i aeroports amb qualificació d'interès general, quan l'Estat no se'n reservi la gestió directa.

9) Ordenació del transport de mercaderies i viatgers que tinguin llur origen i destinació dins el territori de la Comunitat Autònoma, malgrat que circulin damunt les estructures de titularitat estatal a què es refereix el número 21 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució, sens perjudici de l'execució directa que es reservi l'Estat.

10) Salvament marítim i abocaments industrials i contaminants a les aigües territorials de l'Estat corresponents al litoral català.

11) Les altres matèries que s'atribuiran en el present Estatut expressament com de competència d'execució i les que amb aquest caràcter i mitjançant una llei orgànica seran transferides per l'Estat.

Article 12.

1. D'acord amb les bases i l'ordenació de l'activitat econòmica general i la política monetària de l'Estat, correspon a la Generalitat, en els termes d'allò que disposen els articles 38, 131 i els números 11 i 13 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució, la competència exclusiva de les matèries següents:

1) Planificació de l'activitat econòmica a Catalunya.

2) Indústria, sens perjudici d'allò que determinin les normes de l'Estat per raons de seguretat, sanitàries o d'interès militar, i les normes relacionades amb les indústries que estiguin sotmeses a la legislació de mines, hidrocarburs i energia nuclear. Queda reservada a la competència exclusiva de l'Estat l'autorització per a transferència de tecnologia estrangera.

3) El desenvolupament i execució a Catalunya dels plans establerts per l'Estat per a la reestructuració de sectors industrials.

4) Agricultura i ramaderia.

5) Comerç interior, defensa del consumidor i de l'usuari, sens perjudici de la política general de preus i de la legislació sobre la defensa de la competència. Denominacions d'origen en col·laboració amb l'Estat.

6) Institucions de crèdit corporatiu, públic i territorial i caixes d'estalvi.

7) Sector públic econòmic de la Generalitat, en tot allò que no sigui tractat en altres normes d'aquest Estatut.

2. La Generalitat participarà, igualment, en la gestió del sector públic econòmic estatal, en els casos i activitats que correspongui.

Article 13.

1. La Generalitat podrà crear una Policia Autònoma en el marc del present Estatut, i, en allò que no hi estigui específicament regulat, en el de la Llei Orgànica prevista a l'article 149, 1, 29 de la Constitució.

2. La Policia Autònoma de la Generalitat exercirà les funcions següents:

a) La protecció de les persones i béns i el manteniment de l'ordre públic.

b) La vigilància i protecció dels edificis i instal·lacions de la Generalitat.

c) Les altres funcions previstes en la Llei Orgànica a la qual es refereix l'apartat 1 del present article.

3. Pertoca a la Generalitat el comandament suprem de la Policia Autònoma i la coordinació de l'actuació de les policies locals.

4. Queden reservades, en tot cas, a les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat sota la dependència del Govern els serveis policíacs de caràcter extracomunitari i supracomunitari com és ara la vigilància de ports, aeroports, costes i fronteres, duanes, control d'entrada i de sortida del territori nacional d'espanyols i estrangers, règim general d'estrangeria, extradició i expulsió, emigració i immigració, passaports, document nacional d'identitat, tràfic d'armes i explosius, protecció fiscal de l'Estat, contraban i frau fiscal i les altres funcions que els encarrega directament l'article 104 de la Constitució i les que els atribueixi la Llei Orgànica que el desenvoluparà.

5. La Policia Judicial i els cossos que actuïn amb aquesta funció dependran dels jutges, dels tribunals i del Ministeri Fiscal en les funcions específiques a l'article 126 de la Constitució i en els termes que disposin les lleis processals.

6. Es crea la Junta de Seguretat, formada per un nombre igual de representants del Govern i de la Generalitat, amb la missió de coordinar l'actuació de la policia de la Generalitat i de les forces i cossos de seguretat de l'Estat.

7. La Junta de Seguretat determinarà l'Estatut, Reglament, dotacions, composició numèrica i estructura, el reclutament de la policia de la Generalitat, els comandaments de la qual seran designats entre caps i oficials de les Forces Armades i de les forces i cossos de seguretat de l'Estat que, mentre prestin servei en la policia de la Generalitat, passaran a la situació administrativa que prevegi la Llei Orgànica a la qual es refereix l'apartat 1 del present article o a la que determini el Govern, i en aquesta situació quedaran exclosos del fur militar. Les llicències d'armes correspondran, en tot cas, a l'Estat.

Article 14.

1. En ús de les facultats i en exercici de les competències que la Constitució atribueix al Govern, aquest assumirà la direcció de tots els serveis compresos en l'article anterior i les forces i cossos de seguretat de l'Estat podran intervenir en funcions atribuïdes a la policia de la Generalitat, en els casos següents:

a) A requeriment de la Generalitat, i la intervenció cessarà a instàncies d'aquesta.

b) Per pròpia iniciativa, quan consideri greument compromès l'interès de l'Estat, i amb l'aprovació de la Junta de Seguretat.

En supòsits d'especial urgència, les forces i cossos de seguretat de l'Estat podran intervenir sota la responsabilitat exclusiva del Govern, i aquest en donarà compte a les Corts Generals. Les Corts Generals, a través dels procediments constitucionals, podran exercir les competències que els corresponguin.

2. En els casos de declaració de l'estat d'alarma, d'excepció o de setge, totes les forces i cossos policíacs quedaran a les ordres directes de l'autoritat civil o militar que, en el seu cas, correspongui, d'acord amb la legislació que regularà aquestes matèries.

Article 15.

És de competència plena de la Generalitat la regulació i administració de l'ensenyament en tota la seva extensió, nivells i graus, modalitats i especialitats, en l'àmbit de les seves competències, sens perjudici d'allò que disposen l'article 27 de la Constitució i Llei Orgàniques que, conforme a l'apartat primer de l'article 81 d'aquella, el desenvolupin, de les facultats que atribueix a l'Estat el número 30 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució, i de l'alta inspecció necessària per al seu compliment i garantia.

Article 16.

1. En el marc de les normes bàsiques de l'Estat, pertoca a la Generalitat el desenvolupament legislatiu i l'execució del règim de radiodifusió i televisió en els termes i casos establerts en la llei que reguli l'Estatut Jurídic de la Ràdio i la Televisió.

2. Li pertoca igualment, en el marc de les normes bàsiques de l'Estat, el desenvolupament legislatiu i l'execució del règim de premsa i, en general, de tots els mitjans de comunicació social.

3. En els termes establerts als apartats anteriors d'aquest article, la Generalitat podrà regular, crear i mantenir la seva pròpia televisió, ràdio i premsa i, en general, tots els mitjans de comunicació social per a l'acompliment dels seus fins.

Article 17.

1. Correspon a la Generalitat de Catalunya el desenvolupament legislatiu i l'execució de la legislació bàsica de l'Estat en matèria de sanitat interior.

2. En matèria de seguretat social, correspondrà a la Generalitat de Catalunya:

- a) El desenvolupament legislatiu i l'execució de la legislació bàsica de l'Estat, salvant les normes que en configuren el règim econòmic.
- b) La gestió del règim econòmic de la Seguretat Social.

3. Correspondrà també a la Generalitat de Catalunya l'execució de la legislació de l'Estat sobre productes farmacèutics.

4. La Generalitat de Catalunya podrà organitzar i administrar amb aquestes finalitats i dintre el seu territori tots els serveis relacionats amb les matèries susdites, i exercirà la tutela de les institucions, entitats i fundacions en matèria de sanitat i seguretat social, mentre que l'Estat es reservarà l'alta inspecció conduent al compliment de les funcions i competències contingudes en aquest article.

5. La Generalitat de Catalunya ajustarà l'exercici de les competències que assumeixi en matèria de sanitat i de seguretat social a criteris de participació democràtica de tots els interessats, així com dels sindicats de treballadors i associacions empresarials en els termes que la llei establirà.

Article 18.

Quant a l'administració de justícia, llevat de la militar, correspon a la Generalitat:

1. Exercir totes les facultats que les Llei Orgàniques del Poder Judicial i del Consell General del Poder Judicial reconeixin o atribueixin al Govern de l'Estat.

2. Fixar la delimitació de les demarcacions territorials dels òrgans jurisdiccionals a Catalunya i la localització de llur capitalitat.

3. Coadjuvar en l'organització dels tribunals consuetudinaris i tradicionals i en la instal·lació dels Jutjats, sotmetent-se en tot cas a allò que disposa la Llei Orgànica del Poder Judicial.

Article 19.

El Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, en el qual s'integrarà l'actual Audiència Territorial de Barcelona, és l'òrgan jurisdiccional en que culminarà l'organització judicial en el seu àmbit territorial i davant el qual s'esgotaran les successives instàncies processals, en els termes de l'article 152 de la Constitució i d'acord amb el present Estatut.

Article 20.

1. La competència dels òrgans jurisdiccionals a Catalunya s'estén:

a) En l'ordre civil, a totes les instàncies i graus, inclosos els recursos de cassació i de revisió en les matèries de Dret Civil Català.

b) En l'ordre penal i social, a totes les instàncies i graus, amb excepció dels recursos de cassació i de revisió.

c) En l'ordre contenciós-administratiu, a totes les instàncies i graus quan es tracti d'actes dictats pel Consell Executiu o Govern i per l'Administració de la Generalitat, en les matèries de la legislació de les quals correspongui de manera exclusiva a la Comunitat Autònoma i, en primera instància, quan es tracti d'actes dictats per l'Administració de l'Estat a Catalunya.

d) A les qüestions de competència entre òrgans judicials a Catalunya.

e) Als recursos sobre qualificació de documents referents al dret privat català que hauran de tenir accés als Registres de la Propietat.

2. En la resta de matèries es podrà interposar, quan s'escaigui, davant el Tribunal Suprem, el recurs de cassació o el que correspongui segons les Llei de l'Estat i, si s'escau, el de revisió. El Tribunal Suprem resoldrà també els conflictes de competència i jurisdicció entre els Tribunals de Catalunya i els de la resta d'Espanya.

Article 21.

1. El President del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya serà nomenat pel Rei a proposta del Consell General del Poder Judicial. El

President de la Generalitat ordenarà la publicació d'aquest nomenament al «Diari Oficial de la Generalitat».

2. El nomenament dels Magistrats, Jutges i Secretaris del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya s'efectuarà en la forma prevista a les lleis orgàniques del Poder Judicial i del Consell General del Poder Judicial.

Article 22.

A instància de la Generalitat, l'òrgan competent convocarà els concursos i oposicions per a cobrir les places vacants a Catalunya de Magistrats, Jutges, Secretaris judicials i tot altre personal al servei de l'Administració de Justícia, d'acord amb allò que disposi la Llei Orgànica del Poder Judicial.

Article 23.

1. Els concursos, oposicions i nomenaments per a cobrir les places vacants a Catalunya de Magistrats, Jutges, Secretaris judicials i altre personal al servei de l'Administració de Justícia seran efectuats en la forma prevista en les Lleis Orgàniques del Poder Judicial i del Consell General del Poder Judicial i hi serà un mèrit preferent l'especialització en dret català. En cap cas no es podrà establir l'excepció de naturalesa o veïnatge.

2. L'organització i el funcionament del Ministeri Fiscal correspon íntegrament a l'Estat, de conformitat amb les lleis generals.

Article 24.

1. Els Notaris i els Registradors de la Propietat i Mercantils seran nomenats per la Generalitat, de conformitat amb les Lleis de l'Estat. Per a la provisió de notaries els candidats seran admesos en igualtat de drets, tant si exerceixen en el territori de Catalunya com a la resta d'Espanya. En aquests concursos i oposicions, serà mèrit preferent l'especialització en dret català. En cap cas no es podrà establir l'excepció de naturalesa o veïnatge.

2. La Generalitat participarà en la fixació de les demarcacions corresponents als Registres de la Propietat i Mercantils per a acomodar-les a allò que es disposi en aplicació de l'article 18, paràgraf 2 d'aquest Estatut. També participarà en la fixació de les demarcacions notariales i del nombre de notaris, d'acord amb allò que prevegin les lleis de l'Estat.

Article 25.

1. Totes les competències esmentades en els articles anteriors i d'altres en aquest Estatut, s'entenen referides al territori de Catalunya.

2. En l'exercici de les seves competències exclusives correspon a la Generalitat, segons s'escaigui, la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, inclosa la inspecció. En el cas de les matèries assenyalades a l'article 11 d'aquest Estatut, o amb el mateix caràcter en altres dels seus preceptes, llur exercici s'haurà de sotmetre a les normes reglamentàries que l'Estat dicti en desenvolupament de la seva legislació.

3. La Generalitat de Catalunya integrarà en la seva organització els serveis corresponents per tal de dur a terme les competències que li atribueix aquest Estatut.

Article 26.

1. En matèria de la competència exclusiva de la Generalitat, el dret català és l'aplicable en el seu territori amb preferència a qualsevol altre.

2. En defecte de dret propi, el dret de l'Estat serà d'aplicació supletòria.

3. En la determinació de les fonts del dret civil, l'Estat respectarà les normes de dret civil català.

Article 27.

1. Per a la gestió i prestació de serveis propis corresponents a matèries de la seva competència exclusiva, la Generalitat podrà celebrar convenis amb altres comunitats autònomes. Aquests acords hauran d'ésser aprovats pel Parlament de Catalunya i comunicats a les Corts Generals i entraran en vigor al cap de trenta dies d'aquesta comunicació, salvant que les Corts acordin en l'esmentat termini que, per llur contingut, el conveni ha de seguir el tràmit previst en el paràgraf segon d'aquest article com a acord de cooperació.

2. La Generalitat també podrà establir acords de cooperació amb altres comunitats autònomes, prèvia autorització de les Corts Generals.

3. La Generalitat de Catalunya adoptarà les mesures necessàries per a l'execució dels tractats i convenis internacionals en allò que afectin les matèries atribuïdes a la seva competència, segons el present Estatut.

4. Per tal com el català és patrimoni d'altres territoris i comunitats, ultra els vincles i la correspondència que mantinguin les institucions

acadèmiques i culturals, la Generalitat podrà sol·licitar del Govern que celebri i presenti, si s'escau, a les Corts Generals, per a llur autorització, els tractats o convenis que permetin l'establiment de relacions culturals amb els Estats on s'integrin o resideixin aquells territoris i comunitats.

5. La Generalitat serà informada, en l'elaboració dels tractats i convenis, així com dels projectes de legislació duanera, en allò que afectin matèries del seu específic interès.

Article 28.

1. La Generalitat podrà sol·licitar de l'Estat la transferència o delegació de competències no assumides en el present Estatut.

2. La Generalitat podrà també sol·licitar, de les Corts Generals, que les lleis marc que aquestes aprovin en matèria de competència exclusiva de l'Estat atribueixin expressament a la Generalitat la facultat de legislar en el desenvolupament de les esmentades lleis, en els termes de l'apartat 1 de l'article 150 de la Constitució.

3. Correspon al Parlament de Catalunya la competència per a formular les anteriors sol·licituds, i per a determinar l'organisme de la Generalitat a favor del qual caldrà atribuir en cada cas la competència transferida o delegada.

TÍTOL SEGON

De la Generalitat

Article 29.

1. La Generalitat està integrada pel Parlament, el President de la Generalitat i el Consell Executiu o Govern.

2. Les lleis de Catalunya ordenaran el funcionament d'aquestes institucions d'acord amb la Constitució i el present Estatut.

CAPÍTOL I

El Parlament

Article 30.

1. El Parlament representa el poble de Catalunya i exerceix la potestat legislativa, aprova els pressupostos, impulsa i controla l'acció política i de govern i exerceix les altres competències que li siguin atribuïdes per la Constitució i, d'acord amb ella i l'Estatut, per la llei que aprovi el propi Parlament.

2. El Parlament és inviolable.

3. El Parlament té la seu a la ciutat de Barcelona, però podrà celebrar reunions en altres indrets de Catalunya en la forma i supòsits que la llei determinarà.

Article 31.

1. El Parlament serà elegit per un termini de quatre anys, per sufragi universal, lliure, igual, directe i secret, d'acord amb la llei electoral que el mateix Parlament aprovarà. El sistema electoral serà de representació proporcional i assegurarà a més l'adequada representació de totes les zones del territori de Catalunya.

2. Els membres del Parlament de Catalunya seran inviolables pels vots i opinions que emetin en l'exercici de llur càrrec.

Durant llur mandat, no podran ésser detinguts ni retinguts pels actes delictius comesos en el territori de Catalunya, salvant en cas de flagrant delictes, i correspondrà de decidir, en tot cas, sobre llur inculpció, presó, processament i judici, al Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Fora d'aquest territori la responsabilitat penal serà exigible en els mateixos termes davant la Sala de Justícia Penal del Tribunal Suprem.

3. Els diputats no estaran sotmesos a mandat imperatiu.

Article 32.

1. El Parlament tindrà un President, una Mesa i una Diputació permanent. El reglament del Parlament en regularà la composició i elecció.

2. Funcionarà en ple i en comissions. Les comissions permanents podran elaborar i aprovar lleis, sens perjudici de la capacitat del plenari per

a reclamar-ne el debat i aprovació en qualsevol moment del procés legislatiu.

3. El Reglament precisarà el nombre mínim de Diputats per a la formació dels Grups Parlamentaris, la intervenció d'aquests en el procés legislatiu i les funcions de la junta de llurs portaveus. Els Grups Parlamentaris participaran en totes les comissions en proporció de llurs membres.

4. El Parlament es reunirà en sessions ordinàries i extraordinàries. Les sessions extraordinàries seran convocades pel seu President, per acord de la Diputació permanent o a petició d'una quarta part dels diputats o del nombre de Grups Parlamentaris que el reglament determinarà. També es reunirà en sessió extraordinària a petició del President de la Generalitat.

5. Els acords, per a ésser vàlids, tant al ple com a les comissions, hauran d'ésser adoptats en reunions reglamentàries amb l'assistència de la majoria dels components i per aprovació de la majoria dels presents, llevat dels casos en què el reglament o la llei exigeixin un quòrum més alt.

6. La iniciativa legislativa correspon als Diputats, al Consell Executiu o Govern i, en els termes que una llei de Catalunya estableixi, als òrgans polítics representatius de les demarcacions supramunicipals de l'organització territorial de Catalunya. La iniciativa popular per a la presentació de proposicions de llei que hagin d'ésser tramitades pel Parlament de Catalunya serà regulada per aquest mitjançant una llei, d'acord amb allò que estableix la llei orgànica prevista a l'article 87, 3, de la Constitució.

Article 33.

1. El Parlament de Catalunya exerceix la potestat legislativa mitjançant l'elaboració de lleis. Aquesta potestat només serà delegable en el Consell Executiu o Govern en termes idèntics a aquells que per al supòsit de delegació de les Corts Generals al Govern estableixen els articles 82, 83 i 84 de la Constitució.

2. Les lleis de Catalunya seran promulgades, en nom del Rei, pel President de la Generalitat, el qual n'ordenarà la publicació al «Diari Oficial de la Generalitat» en el termini de quinze dies des de llur aprovació, i al «Boletín Oficial del Estado». A efectes de llur entrada en vigor regirà la data de llur publicació al «Diari Oficial de la Generalitat». La versió oficial castellana serà la de la Generalitat.

Article 34.

També correspon al Parlament de Catalunya:

1. Designar els Senadors que representaran la Generalitat al Senat. La designació s'haurà de fer en convocatòria específica per a aquest tema i en proporció al nombre de Diputats de cada Grup Parlamentari. Els Senadors designats d'acord amb aquest article hauran d'ésser Diputats del Parlament de Catalunya i cessaran com a Senadors, a part d'allò que disposa en aquesta matèria la Constitució, quan cessin com a Diputats.

2. Elaborar proposicions de llei per a presentar-les a la Mesa del Congrés dels Diputats i nomenar un màxim de tres Diputats del Parlament encarregats de llur defensa.

3. Sol·licitar al Govern de l'Estat l'adopció d'un projecte de llei.

4. Interposar el recurs d'inconstitucionalitat i personar-se davant el Tribunal Constitucional en els conflictes de competència als quals fa referència l'apartat c) del número 1 de l'article 161 de la Constitució.

Article 35.

Sens perjudici de la institució prevista a l'article 54 de la Constitució i de la coordinació amb aquesta, el Parlament podrà nomenar un «Síndic de Greuges» per a la defensa dels drets fonamentals i llibertats públiques dels ciutadans, a efectes de la qual podrà supervisar les activitats de l'administració de la Generalitat. Una llei de Catalunya n'establirà l'organització i el funcionament.

CAPÍTOL II

El President

Article 36.

1. El President serà elegit pel Parlament entre els seus membres i nomenat pel Rei.

2. El President de la Generalitat dirigeix i coordina l'acció del Consell Executiu o Govern i ostenta la més alta representació de la Generalitat i l'ordinària de l'Estat a Catalunya.

3. El President podrà delegar temporalment funcions executives en un dels Consellers.

4. El President serà, en tot cas, políticament responsable davant el Parlament.

5. Una llei de Catalunya determinarà la forma d'elecció del President, el seu estatut personal i les seves atribucions.

CAPÍTOL III

EL Consell Executiu o Govern

Article 37.

1. El Consell, òrgan col·legiat de govern amb funcions executives i administratives, serà regulat per llei de Catalunya la qual en determinarà la composició, l'estatut, la forma de nomenament i la cessació dels membres i llurs atribucions.

2. El Consell respon políticament davant el Parlament de forma solidària, sens perjudici de la responsabilitat directa de cada Conseller per la seva gestió.

3. La seu del Consell serà a la ciutat de Barcelona, i els seus organismes, serveis i dependències podran establir-se en diferents indrets de Catalunya d'acord amb criteris de descentralització, desconcentració i coordinació de funcions.

4. Totes les normes, disposicions i actes emanats del Consell Executiu o Govern i de l'Administració de la Generalitat que ho requeriran seran publicats en el «Diari Oficial de la Generalitat». Aquesta publicació serà suficient, a tots els efectes, per a la validesa dels actes i l'entrada en vigor de les disposicions i normes de la Generalitat. En relació amb la publicació al «Boletín Oficial del Estado», caldrà atènyer-se a allò que disposi la corresponent norma de l'Estat.

Article 38.

El President de la Generalitat i els Consellers, durant llur mandat i pels actes delictius comesos en territori de Catalunya, no podran ésser detinguts ni retinguts sinó en cas de flagrant delictes, i correspondrà decidir, en tot cas, sobre llur inculpció, presó, processament i judici al Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Fora de l'esmentat territori, la responsabilitat penal serà exigible en els mateixos termes davant la Sala de Justícia Penal del Tribunal Suprem.

Article 39.

El Consell podrà interposar el recurs d'inconstitucionalitat. També podrà per iniciativa pròpia o previ acord del Parlament, personar-se davant el Tribunal Constitucional en els conflictes de competència als quals fa referència l'apartat c) del número 1 de l'article 161 de la Constitució.

CAPÍTOL IV

Del control de la Generalitat

Article 40.

1. Les lleis de Catalunya estaran excloses del recurs contenciós administratiu i només estaran sotmeses al control de llur constitucionalitat exercit pel Tribunal Constitucional.

2. Contra els actes i acords i les normes reglamentàries emanades dels òrgans executius i administratius de la Generalitat, es podrà presentar recurs davant la jurisdicció contenciosa administrativa.

Article 41.

Sens perjudici d'allò que disposa l'apartat 1 de l'article anterior, una llei de Catalunya crearà i regularà el funcionament d'un organisme de caràcter consultiu que dictaminarà, en els casos que la mateixa llei determinarà, sobre l'adequació al present Estatut dels projectes o proposicions de llei sotmeses a debat i aprovació del Parlament de Catalunya.

La interposició davant el Tribunal Constitucional del recurs d'inconstitucionalitat pel Consell Executiu o Govern de la Generalitat o pel Parlament de Catalunya exigirà com a requisit previ un dictamen de l'esmentat organisme.

Article 42.

Sens perjudici del que disposa l'article 136 i l'apartat d) de l'article 153 de la Constitució, es crea la Sindicatura de Comptes de Catalunya. Una llei de Catalunya en regularà l'organització i funcionament i establirà les garanties, normes i procediments per a assegurar la rendició dels comptes de la Generalitat, la qual serà sotmesa a l'aprovació del Parlament.

TÍTOL TERCER

Finances i economia

Article 43.

1. El patrimoni de la Generalitat estarà integrat per:

- 1) El patrimoni de la Generalitat en el moment d'aprovar-se l'Estatut.
- 2) Els béns afectes a serveis traspassats a la Generalitat.
- 3) Els béns adquirits per la Generalitat per qualsevol títol jurídic vàlid.

2. El patrimoni de la Generalitat, la seva administració, defensa i conservació seran regulats per una llei de Catalunya.

Article 44.

La hisenda de la Generalitat es constitueix amb:

1. Els rendiments dels impostos que la Generalitat establirà.
2. Els rendiments dels impostos cedits per l'Estat als quals es refereix la Disposició addicional sisena i de tots aquells la cessió dels quals sigui aprovada per les Corts Generals.
3. Un percentatge de participació en la recaptació total de l'Estat per impostos directes i indirectes, inclosos els monopolis fiscals.
4. El rendiment de les seves pròpies taxes per aprofitaments especials i per la prestació de serveis directes de la Generalitat, siguin de pròpia creació o com a conseqüència de traspassos de serveis estatals.
5. Les contribucions especials que estableixi la Generalitat en l'exercici de les seves competències.
6. Els recàrrecs sobre impostos estatals.
7. Si s'escau, els ingressos procedents del Fons de Compensació Interterritorial.
8. Altres assignacions a càrrec dels Pressupostos Generals de l'Estat.
9. L'emissió de deute i el recurs al crèdit.
10. Els rendiments del patrimoni de la Generalitat.
11. Ingressos de dret privat; llegats i donacions, subvencions.
12. Multes i sancions en l'àmbit de les seves competències.

Article 45.

1. Quan es completi el traspass de serveis, o en complir-se el sisè any de vigència d'aquest Estatut, si la Generalitat ho sol·licita, la participació anual en els ingressos de l'Estat citada al número 3 de l'article anterior i definida a la disposició transitòria 3.^a es negociarà damunt les bases següents:

- a) La mitjana dels coeficients de població i esforç fiscal de Catalunya, aquest últim mesurat per la recaptació al seu territori de l'impost sobre la renda de les persones físiques.
- b) La quantitat equivalent a l'aportació proporcional que correspongui a Catalunya pels serveis i càrregues generals que l'Estat continuï assumint com a propis.
- c) El principi de solidaritat interterritorial al qual es refereix la Constitució, que s'aplicarà en funció de la relació inversa de la renda real per habitant a Catalunya respecte a la de la resta d'Espanya.
- d) Altres criteris que es considerin procedents.

2. La fixació del nou percentatge de participació serà objecte de negociació inicial i serà revisable a sol·licitud del Govern o de la Generalitat cada cinc anys.

Article 46.

1. La gestió, recaptació, liquidació i inspecció dels seus propis tributs correspondrà a la Generalitat, la qual disposarà de plenes atribucions per a l'execució i organització d'aquestes tasques, sens perjudici de la col·laboració que pugui establir-se amb l'Administració Tributària de l'Estat, especialment quan així ho exigeixi la naturalesa del tribut.

2. En el cas dels impostos els rendiments dels quals haguessin estat cedits, la Generalitat assumirà per delegació de l'Estat llur gestió, recaptació, liquidació i inspecció, sens perjudici de la col·laboració que pugui establir-se entre ambdues administracions, tot això d'acord amb allò que especifiqui la llei que fixarà l'abast i condicions de la cessió.

3. La gestió, recaptació, liquidació i inspecció dels altres impostos de l'Estat recaptats a Catalunya correspondrà a l'Administració Tributària de l'Estat, sens perjudici de la delegació que la Generalitat pugui rebre d'aquest, i de la col·laboració que pugui establir-se especialment quan així ho exigeixi la naturalesa del tribut.

Article 47.

La Generalitat gaudirà del tractament fiscal que la llei estableixi per a l'Estat.

Article 48.

1. Correspon a la Generalitat la tutela financera sobre els ens locals respectant l'autonomia que els reconeixen els articles 140 i 142 de la Constitució i d'acord amb l'article 9, 8, d'aquest Estatut.

2. És competència dels ens locals de Catalunya la gestió, recaptació, liquidació i inspecció dels tributs propis que els atribueixin les lleis, sens

perjudici de la delegació que puguin atorgar per a aquestes facultats a favor de la Generalitat.

Mitjançant una llei de l'Estat serà establert el sistema de col·laboració dels ens locals, de la Generalitat i de l'Estat per a la gestió, liquidació, recaptació i inspecció dels tributs que es determinaran.

Els ingressos dels ens locals de Catalunya consistents en participacions en ingressos estatals i en subvencions incondicionades, seran percebuts a través de la Generalitat, que els distribuirà d'acord amb els criteris legals que seran establerts per a les esmentades participacions.

Article 49.

Correspon al Consell Executiu o Govern l'elaboració i aplicació del pressupost de la Generalitat, i al Parlament el seu examen, esmena, aprovació i control. El pressupost serà únic i inclourà la totalitat de les despeses i ingressos de la Generalitat i dels organismes, institucions i empreses que en depenguin.

Article 50.

Correspon exclusivament al Parlament la potestat pròpia de la Generalitat, d'establir i exigir els impostos, taxes i contribucions especials, així com la fixació de recàrrecs.

Article 51.

1. La Generalitat, mitjançant acord del Parlament, podrà emetre deute públic per a finançar despeses d'inversió.

2. El volum i característiques de les emissions s'establiran d'acord amb l'ordenació general de la política creditícia i en coordinació amb l'Estat.

3. Els títols emesos tindran la consideració de fons públics a tots els efectes.

Article 52.

La Generalitat queda facultada per a constituir institucions que fomentin la plena ocupació i el desenvolupament econòmic i social en el marc de les seves competències.

Article 53.

La Generalitat, d'acord amb allò que estableixin les lleis de l'Estat, designarà els seus propis representants en els organismes econòmics, les institucions financeres i les empreses públiques de l'Estat la competència dels quals s'estengui al territori català i que per llur natura no siguin objecte de traspass.

Article 54.

La Generalitat podrà constituir empreses públiques com a mitjà d'execució de les funcions que siguin de la seva competència, segons allò que estableix el present Estatut.

Article 55.

1. La Generalitat, com a poder públic, podrà fer ús de les facultats previstes a l'apartat 1) de l'article 130 de la Constitució, i podrà fomentar mitjançant una legislació adequada les societats cooperatives en els termes resultants del número 24 de l'article 9 del present Estatut.

2. Així mateix, d'acord amb la legislació de l'Estat en la matèria, podrà fer ús de les altres facultats previstes a l'apartat 2 de l'article 129 de la Constitució.

TÍTOL QUART

Reforma de l'Estatut

Article 56.

1. La reforma de l'Estatut s'ajustarà al següent procediment:

a) La iniciativa de la reforma correspondrà al Consell Executiu o Govern de la Generalitat, al Parlament de Catalunya a proposta d'una cinquena part dels seus Diputats o a les Corts Generals.

b) La proposta de la reforma requerirà, en tot cas, l'aprovació del Parlament de Catalunya per majoria de dues terceres parts, l'aprovació de les Corts Generals mitjançant Llei Orgànica i, finalment, el referèndum positiu dels electors.

2. Si la proposta de reforma no és aprovada pel Parlament de Catalunya o per les Corts Generals, o no és refermada mitjançant referèndum pel cos electoral, no podrà ésser sotmesa novament al debat i votació del Parlament fins que haurà transcorregut un any.

3. L'aprovació de la reforma per les Corts Generals mitjançant una Llei Orgànica inclourà l'autorització de l'Estat perquè la Generalitat convoqui el referèndum al qual es refereix el paràgraf b) de l'apartat 1 d'aquest article.

Article 57.

No obstant allò que disposa l'article anterior, quan la reforma tingui per objecte la simple alteració de l'organització dels poders de la Generalitat i no afectés les relacions de la Comunitat Autònoma amb l'Estat, es podrà procedir de la manera següent:

- Elaboració del projecte de reforma pel Parlament de Catalunya.
- Consulta a les Corts Generals.
- Si en el termini de trenta dies, a partir de la recepció de la consulta prevista a l'apartat precedent, les Corts Generals no es declaraessin afectades per la reforma, es convocarà degudament autoritzat un referèndum sobre el text proposat.
- Es requerirà, finalment, l'aprovació de les Corts Generals mitjançant una Llei Orgànica.
- Si en el termini assenyalat a la lletra c) les Corts es declaraessin afectades per la reforma, aquesta haurà de seguir el procediment previst a l'article anterior, donant per acomplerts els tràmits de l'apartat a) del número 1 de l'esmentat article.

DISPOSICIONS ADDICIONALS

Primera

En el marc de la Constitució i del present Estatut seran reconegudes i actualitzades les peculiaritats històriques de l'organització administrativa interna de la Vall d'Aran.

Segona

Mitjançant la corresponent norma de l'Estat, i sota la tutela d'aquest, es crearà i regularà la composició i funcions d'un Patronat de l'Arxiu de la Corona d'Aragó, en el qual tindran participació preeminent la Generalitat de Catalunya, altres Comunitats Autònomes i províncies, si s'escau.

Tercera

1. Mentre no siguin cobertes per llurs titulars, i sempre que hagin resultat deserts els concursos i oposicions corresponents, les vacants existents o que es produiran en els òrgans jurisdiccionals de Catalunya podran ésser cobertes, temporalment, per personal designat per la Sala de Govern del Tribunal Superior de Justícia, aplicant les normes que per a aquest supòsit contingui la Llei Orgànica del Poder Judicial. El personal interí que en el seu cas serà nomenat cessarà quan sigui nomenat el titular.

2. Quan les necessitats del servei ho aconsellaran, i mentre no serà resolta l'oportuna ampliació de plantilla del personal al servei de l'Administració de Justícia, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya podrà cobrir interinament, d'acord amb allò previst a l'apartat anterior, les places de les quals se sol·licita l'ampliació. Als efectes d'aquest precepte es considera personal al servei de l'Administració de Justícia el que així es definirà en la Llei Orgànica del Poder Judicial.

Quarta

A partir de l'entrada en vigor del present Estatut, els pressupostos que elaboraran i aprovaran les Diputacions Provincials de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona seran units al de la Generalitat.

Cinquena

Atesa la vocació cultural de Catalunya, l'Estat i la Generalitat hi consideraran el servei de la cultura com a deure i atribució essencial, d'acord amb allò que preveu a l'apartat 2 de l'article 149 de la Constitució, i per això col·laboraran en llurs accions per al foment i desenvolupament del patrimoni cultural comú, en les seves diferents expressions lingüístiques i modalitats.

En el marc d'aquesta col·laboració es facilitarà la comunicació cultural amb altres comunitats autònomes i províncies, prestant especial atenció a totes aquelles amb les quals Catalunya hagués tingut particulars vincles històrics, culturals o comercials.

Sisena

1. Se cedeix a la Generalitat, en els termes previstos al paràgraf 3 d'aquesta Disposició, el rendiment dels següents tributs:

- Impost sobre el Patrimoni net.
- Impost sobre transmissions patrimonials.
- Impost sobre successions i donacions.
- Impostos sobre el luxe que es recaptin al lloc de destinació.

L'eventual supressió o modificació d'algun d'aquests impostos implicarà l'extinció o modificació de la cessió.

2. El contingut d'aquesta Disposició podrà ésser modificat mitjançant acord del Govern amb la Generalitat, que serà tramitat pel Govern com a projecte de llei. A aquests efectes, la modificació de la present Disposició no serà considerada modificació de l'Estatut.

3. L'abast i condicions de la cessió s'establiran per la Comissió Mixta a la qual es refereix l'apartat 2 de la Disposició transitòria 3.^a, que en tot cas els referirà a rendiments a Catalunya. El Govern tramitarà l'acord de la Comissió com a projecte de llei, o, si concorreguessin raons d'urgència, com a Decret-llei, en el termini de sis mesos a partir de la constitució del primer Consell Executiu o Govern de la Generalitat.

Setena

L'exercici de les competències financeres reconegudes per aquest Estatut a la Generalitat s'ajustarà a allò que estableixi la Llei Orgànica a la qual es refereix l'apartat 3 de l'article 157 de la Constitució.

DISPOSICIONS TRANSITÒRIES

Primera

La Junta de Seguretat prevista al paràgraf 6 de l'article 13 d'aquest Estatut haurà de constituir-se en el termini de tres mesos a partir del nomenament del primer Consell Executiu o Govern de la Generalitat que es constituirà, d'acord amb allò que preveu aquest Estatut, als efectes de coordinar les competències de l'Estat i de la Generalitat en aquesta matèria.

Segona

Mentre les Corts Generals no elaboraran les lleis a les quals es refereix aquest Estatut, i el Parlament de Catalunya no legislarà sobre les matèries de la seva competència, continuaran en vigor les actuals lleis i disposicions de l'Estat que es refereixen a les esmentades matèries, sens perjudici que llur desenvolupament legislatiu, si s'escau, i llur execució, siguin efectuats per la Generalitat en els supòsits així previstos en aquest Estatut.

Tercera

1. Fins que s'haurà completat el traspàs dels serveis corresponents a les competències fixades a la Generalitat per aquest Estatut, l'Estat garantirà el finançament dels serveis transferits a la Generalitat amb una quantitat igual al cost efectiu del servei a Catalunya en el moment de la transferència.

2. Per tal de garantir el finançament dels serveis esmentats, es crea una Comissió Mixta paritària Estat-Generalitat, que adoptarà un mètode encaminat a fixar el percentatge de participació previst a l'apartat 3 de l'article 44. El mètode a seguir tindrà en compte tant els costos directes com els costos indirectes dels serveis, i també les despeses d'inversió que corresponguin.

3. La Comissió Mixta de l'apartat anterior fixarà el citat percentatge, mentre duri el període transitori, amb una antelació mínima d'un mes a la presentació dels Pressupostos Generals de l'Estat a les Corts.

4. A partir del mètode fixat a l'apartat segon, s'establirà un percentatge en el qual es considerarà el cost efectiu global dels serveis transferits per l'Estat a la Generalitat, minorat pel total de la recaptació obtinguda per la Generalitat pels tributs cedits, en relació amb la suma dels ingressos obtinguts per l'Estat en els capítols I i II de l'últim pressupost anterior a la transferència dels serveis valorats.

Quarta

Mentre una llei de Catalunya no regularà el procediment per a les eleccions al Parlament, aquest serà elegit d'acord amb les normes següents:

1. Previ acord amb el Govern, el Consell Executiu de la Generalitat Provisional convocarà les eleccions en el termini màxim de quinze dies a comptar des de la promulgació d'aquest Estatut. Les eleccions s'hauran de celebrar en el termini màxim de seixanta dies des del de la convocatòria.

2. Les circumscripcions electorals seran les quatre províncies de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona. El Parlament de Catalunya estarà integrat per 135 Diputats, dels quals la circumscripció de Barcelona elegirà un Diputat per cada 50.000 habitants, amb un màxim de 85 Diputats. Les circumscripcions de Girona, Lleida i Tarragona elegiran un mínim de sis Diputats més un per cada 40.000 habitants, i els seran atribuïts 17, 15 i 18 Diputats, respectivament.

3. Els Diputats seran elegits per sufragi universal igual, directe i secret dels majors de divuit anys, segons un sistema d'escrutini proporcional.

4. Les Juntes Provincials electorals tindran, dins els límits de llur respectiva jurisdicció, la totalitat de les competències que la normativa electoral vigent atribueix a la Junta Central.

Per als recursos que tinguessin per objecte la impugnació de la validesa de l'elecció i la proclamació de Diputats electes serà competent la Sala Contenciosa Administrativa de l'Audiència Territorial de Barcelona, fins que quedarà integrada en el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya que també entendre en els recursos o impugnacions que procedeixin contra els acords de les Juntes electorals provincials.

Contra les resolucions de l'esmentada Sala de l'Audiència Territorial no hi cabrà cap recurs.

5. En tot allò que no sigui previst en la present Disposició, seran d'aplicació les normes vigents per a les eleccions legislatives al Congrés dels Diputats de les Corts Generals.

Cinquena

1. Un cop proclamats els resultats de les eleccions, i en un termini màxim de vuit dies, el primer Parlament de Catalunya es constituirà amb una mesa d'edat integrada per un president i dos secretaris, i procedirà immediatament a elegir la mesa provisional. Aquesta es compondrà d'un president, dos vice-presidents i quatre secretaris.

2. En una segona sessió, que se celebrarà, com a màxim, deu dies després de l'acabament de la sessió constitutiva, el president del Parlament, havent consultat els portaveus designats pels partits o grups polítics amb representació parlamentària, proposarà d'entre els membres del Parlament un candidat a President de la Generalitat i es procedirà, després d'un debat, a la votació.

3. Per a ser elegit President de la Generalitat el candidat haurà d'obtenir els vots de la majoria absoluta dels membres del Parlament. Aquesta elecció suposarà alhora l'aprovació del programa de govern i de la composició del Consell Executiu proposats pel candidat elegit.

4. Si no assoleix aquella majoria, el mateix candidat podrà sotmetre's a una segona votació quaranta-vuit hores després de l'anterior, en la qual també es requerirà la majoria absoluta per a ser elegit President. Si tampoc no assolís la majoria absoluta en la segona votació, el mateix candidat podrà sotmetre's a una tercera votació quaranta-vuit hores després de l'anterior, i serà elegit President si obtingués el vot favorable de la majoria simple dels Diputats.

5. Si després d'aquesta tercera votació el candidat no resulta elegit, haurà d'iniciar-se el procediment amb un altre candidat, designat en els mateixos termes de l'apartat 2 d'aquesta Disposició transitòria.

6. Si passats dos mesos des de la primera votació cap candidat no obté la confiança del Parlament, aquest quedarà dissolt i es convocarà noves eleccions en el termini de quinze dies.

7. Elegit el primer President de la Generalitat, l'organització d'aquesta s'acomodarà a allò que preveu aquest Estatut, i cessaran el President i els Consellers nomenats a l'empar del Reial Decret-llei 41/1977, de 29 de setembre.

Sisena

El traspàs dels serveis inherents a les competències que segons el present Estatut corresponen a la Generalitat es farà d'acord amb les bases següents:

1. Un cop constituït el Consell Executiu o Govern de la Generalitat, i en el termini màxim d'un mes, serà nomenada una comissió mixta encarregada d'inventariar els béns i drets de l'Estat que hauran d'ésser objecte de traspàs a la Generalitat, de concretar els serveis i institucions que hauran de ser traspassats i de procedir a l'adaptació, si cal, dels que passaran a la competència de la Generalitat.

2. La Comissió Mixta estarà integrada paritàriament per vocals designats pel Govern i pel Consell de la Generalitat i ella mateixa establirà les seves normes de funcionament.

Els acords de la Comissió Mixta prendran la forma de proposta al Govern, que les aprovarà mitjançant decret, i aquells acords figuraran com a annexos al decret i seran publicats simultàniament al «Boletín Oficial del

Estado» i al «Diari Oficial de la Generalitat», i adquiriran vigència a partir d'aquesta publicació.

3. La Comissió Mixta establirà els calendaris i terminis per al traspàs de cada servei. En tot cas, l'esmentada Comissió haurà de determinar en un termini de dos anys des de la data de la seva constitució el terme en el qual s'haurà de completar el traspàs de tots els serveis que corresponen a la Generalitat, d'acord amb aquest Estatut.

4. Serà títol suficient per a la inscripció en el Registre de la Propietat del traspàs de béns immobles de l'Estat a la Generalitat, la certificació per la Comissió Mixta dels acords governamentals degudament promulgats. Aquesta certificació haurà de contenir els requisits exigits per la Llei Hipotecària.

El canvi de titularitat en els contractes d'arrendament de locals per a oficines públiques dels serveis que siguin transferits no donaran dret a l'arrendador a extingir o renovar el contracte.

5. Els funcionaris adscrits a serveis de titularitat estatal o altres institucions públiques que resultin afectats pels traspàs a la Generalitat passaran a dependre d'aquesta, i els seran respectats tots els drets de qualsevol ordre i naturalesa que els corresponguin en el moment del traspàs, àdhuc el de prendre part en els concursos de trasllat que convoqui l'Estat en igualtat de condicions amb els altres membres de llur cos, i d'aquesta manera podran exercir llur dret permanent d'opció.

Mentre la Generalitat no aprovarà el règim estatutari dels seus funcionaris, seran d'aplicació les disposicions de l'Estat vigents sobre la matèria.

6. La Generalitat assumirà amb caràcter definitiu i automàtic, i sense solució de continuïtat, els serveis que ja li hauran estat traspassats des del 29 de setembre de 1977 fins a la vigència del present Estatut. Quant a les competències, el traspàs de les quals serà en curs d'execució se'n continuarà la tramitació d'acord amb els termes establerts al corresponent decret de traspàs. Tant en un cas com en l'altre, les transferències realitzades s'adaptaran, si calia, als termes d'aquest Estatut.

7. Les Diputacions Provincials de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona podran transferir o delegar en la Generalitat de Catalunya, d'acord amb allò establert en la legislació de Règim Local, aquells serveis que per llur pròpia naturalesa requereixin un planejament coordinat, i podran conservar l'execució i gestió d'aquests mateixos serveis.

8. La Comissió Mixta creada d'acord amb l'article 3 del Reial Decret de 30 de setembre de 1977 es considerarà dissolta quan es constitueixi la Comissió Mixta esmentada a l'apartat 1 d'aquesta Disposició transitòria.

Setena

Les transferències que calgui fer en matèria d'ensenyament per a traspasar a la competència de la Generalitat els serveis i centres de l'Estat a Catalunya, seran fetes d'acord amb els calendaris i programes que defineix la Comissió Mixta.

Vuitena

Pel que es refereix a televisió, l'aplicació de l'apartat 3 de l'article 16 d'aquest Estatut suposa que l'Estat atorgarà en règim de concessió a la Generalitat la utilització d'un tercer canal, de titularitat estatal, que cal crear específicament per a la seva emissió en el territori de Catalunya, en els termes que prevegi l'esmentada concessió.

Fins a la posada en funcionament efectiu d'aquest nou canal de televisió, Radiotelevisión Española (RTV) articularà a través de la seva organització a Catalunya un règim transitori de programació específica per al territori de Catalunya, que Televisió Espanyola emetrà per la segona cadena (UHF).

El cost de la programació específica de Televisió a la qual es refereix el paràgraf anterior s'entendrà com a base per a la determinació de la subvenció que podria ser concedida a la Generalitat, durant els dos primers anys de funcionament del nou canal al qual es refereix aquesta Disposició transitòria.

**Título III
Hacienda y Patrimonio**

Artículo 40

Para el adecuado ejercicio y financiación de sus competencias, el País Vasco dispondrá de su propia Hacienda Autónoma.

Artículo 41

1. Las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios.
2. El contenido del régimen de Concierto respetará y se acomodará a los siguientes principios y bases:
 - a) Las instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio Concierto, y a las que dicte el Parlamento Vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma. El Concierto se aprobará por Ley.
 - b) La exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos, salvo los que se integran en la Renta de Aduanas y los que actualmente se recaudan a través de Monopolios Fiscales, se efectuará, dentro de cada Territorio Histórico, por las respectivas Diputaciones Forales, sin perjuicio de la colaboración con el Estado y su alta inspección.
 - c) Las instituciones competentes de los Territorios Históricos adoptarán los acuerdos pertinentes con objeto de aplicar en sus respectivos Territorios las normas fiscales de carácter excepcional y coyuntural que el Estado decida aplicar al Territorio común, estableciéndose igual período de vigencia que el señalado para éstas.
 - d) La aportación del País Vasco al Estado consistirá en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios, como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma.
 - e) Para el señalamiento de los cupos correspondientes a cada Territorio Histórico que integran el cupo global antes señalado se constituirá una Comisión Mixta integrada, de una parte, por un representante de cada Diputación Foral y otros tantos del Gobierno Vasco, y, de otra, por un número igual de representantes de la Administración del Estado. El cupo así acordado se aprobará por Ley con la periodicidad que se fije en el Concierto, sin perjuicio de su actualización

anual por el procedimiento que se establezca igualmente en el Concierto.

- f) El régimen de Concierto se aplicará de acuerdo con el principio de solidaridad a que se refieren los artículos 138 y 156 de la Constitución.

Artículo 42

Los ingresos de la Hacienda General del País Vasco estarán constituidos por:

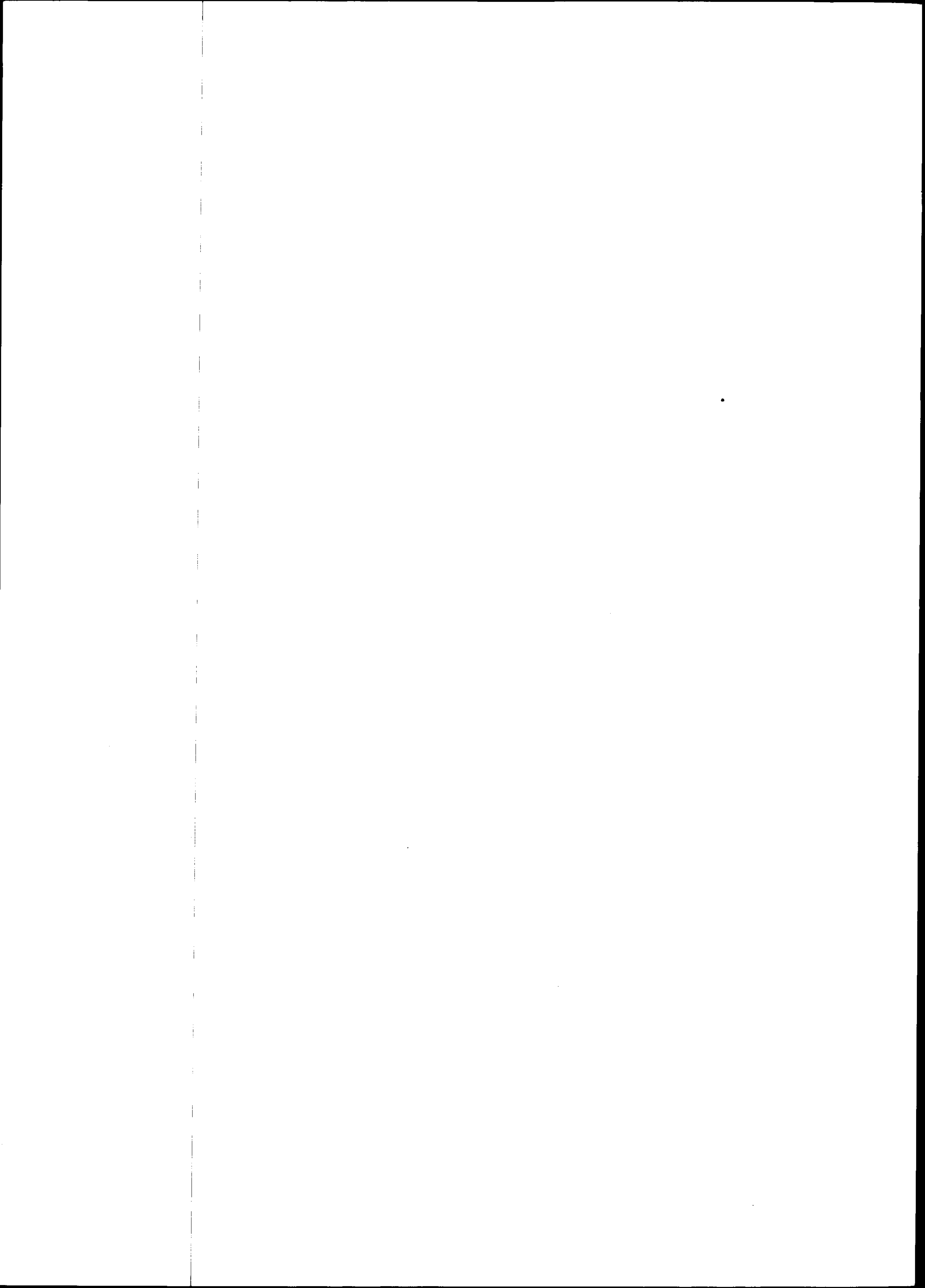
- a) Las aportaciones que efectúen las Diputaciones Forales, como expresión de la contribución de los Territorios Históricos a los gastos presupuestarios del País Vasco. Una Ley del Parlamento Vasco establecerá los criterios de distribución equitativa y el procedimiento por el que, a tenor de aquéllos, se convendrá y harán efectivas las aportaciones de cada Territorio Histórico.
- b) Los rendimientos de los impuestos propios de la Comunidad Autónoma que establezca el Parlamento Vasco, de acuerdo con lo establecido en el artículo 157 de la Constitución y en la Ley Orgánica sobre financiación de las Comunidades Autónomas.
- c) Transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
- d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de Derecho Privado.
- e) El producto de las operaciones de crédito y emisiones de Deuda.
- f) Por cualesquiera otros ingresos que puedan establecerse en virtud de lo dispuesto en la Constitución y en el presente Estatuto.

Artículo 43

1. Se integrarán en el patrimonio de la Comunidad Autónoma vasca los derechos y bienes del Estado u otros organismos públicos afectos a servicios y competencias asumidas por dicha Comunidad.
2. El Parlamento Vasco resolverá sobre los órganos del País Vasco, a quienes se transferirá la propiedad o uso de dichos bienes y derechos.
3. Una Ley del Parlamento Vasco regulará la administración, defensa y conservación del patrimonio del País Vasco.

Artículo 44

Los Presupuestos Generales del País Vasco contendrán los ingresos y gastos de la actividad pública general y serán elaborados por el Gobierno Vasco y aprobados por el Parlamento Vasco de acuerdo con las normas que éste establezca.



La Fundació Jaume Bofill promou treballs de recerca en Ciències Socials que, a vegades, no han obtingut una divulgació corresponent a l'interès dels temes tractats. Amb la intenció d'oferir un servei més a la nostra societat, pretén de fer arribar alguns d'aquests treballs a un públic més ample a través de la present col·lecció.

Publicats:

"Sol urbà i classes socials"

Raimon Bonal i Joan Costa

"L'Educació General Bàsica a Catalunya"

Josep M^a Masjuan, Esteban Pinilla de las Heras, Jordi Vives

"Catalunya: home i territori"

Lluís Recolons, Dolors Batallé, Jaume Soler, Xavier Rosselló, Ramon Folch i Guillèn, Josep Manuel Pérez Tornero

"Les bases fiscals del nou Estatut d'Autonomia 1979"

Joan Colom Naval

Col·lecció: Temps de futur

"Catalunya cap a l'any 2000"

Autors diversos

"Immigració i reconstrucció nacional" (En preparació)

Autors diversos

"L'afer de l'urani a Catalunya" (En preparació)

J. Castellà i Gassol

"Els models de empresa al món: els casos espanyol i català" (En preparació)

Antonio L. Marzal

Altres publicacions:

Estudis Electorals, 1. "Eleccions Generals, 1977: Primer col·loqui de Sociologia Electoral"

Equip de Sociologia Electoral (U.A.B.)

Estudis Electorals, 2. "Les eleccions legislatives del 15 de juny del 1977 a Catalunya"

Equip de Sociologia Electoral (U.A.B.). (En preparació).