

# Conseqüències econòmiques i financeres dels diferents escenaris de la relació Catalunya-Espanya

Antoni Castells (coord.)  
Enoch Albertí  
Francesc Amat  
Núria Bosch  
Ignacio Lago  
Guillem López i Casasnovas  
Toni Rodon  
Albert Solé-Ollé  
Maite Vilalta





Conseqüències  
econòmiques i financeres  
dels diferents escenaris  
de la relació  
Catalunya-Espanya



# Conseqüències econòmiques i financeres dels diferents escenaris de la relació Catalunya-Espanya

Antoni Castells (coord.)  
Enoch Albertí  
Francesc Amat  
Núria Bosch  
Ignacio Lago  
Guillem López i Casasnovas  
Toni Rodon  
Albert Solé-Ollé  
Maite Vilalta



Generalitat de Catalunya  
**Institut d'Estudis  
de l'Autogovern**

Barcelona 2021

Biblioteca de Catalunya. Dades CIP:

**Conseqüències econòmiques i financeres dels diferents escenaris de la relació Catalunya-Espanya.** – (Col·lecció Institut d'Estudis de l'Autogovern ; 12)  
ISBN 9788418986680  
I. Institut d'Estudis de l'Autogovern (Catalunya)  
II. Castells, Antoni (Castells Oliveres), editor literari  
III. Col·lecció: Col·lecció Institut d'Estudis de l'Autogovern ; 12  
1. Relacions fiscals intergovernamentals – Catalunya  
2. Relacions fiscals intergovernamentals – Espanya  
3. Catalunya – Relacions – Espanya  
4. Espanya – Relacions – Catalunya  
327(460.23:460)  
35.072.8:336.221.4(460.23:460)

La publicació d'aquest llibre no implica cap responsabilitat sobre el seu contingut per part de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern.

Aquest llibre és fruit d'una beca atorgada per l'Institut d'Estudis de l'Autogovern al projecte de l'equip dirigit pel Dr. Antoni Castells Oliveres “Les relacions Catalunya/Espanya en el context europeu. Conseqüències econòmiques i financeres dels diferents escenaris político-constitucionals”. Convocatòria 2016 del programa de beques de l'IEA per a la recerca sobre l'organització territorial del poder dels estats, d'acord amb la Resolució PRE/401/2016, de 18 de febrer.

© 2021 Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis de l'Autogovern  
Palau Centelles. Baixada de Sant Miquel, 8 - 08002 Barcelona  
web: <https://ica.gencat.cat>

Disseny: Addenda  
ISBN: 978-84-18986-68-0  
DL B 20722-2021  
Producció: Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions  
Tipografia: Calendas plus



Aquesta obra està subjecta a una llicència Creative Commons del tipus reconeixement d'autoria, usos no comercials i sense obra derivada.

# Sumari

<b>I. Política i economia en el conflicte Catalunya-Espanya: alguns elements introductoris</b>	
<i>Antoni Castells</i>	7
<b>II. Benchmarking dels governs multinivell i els seus vincles econòmics amb el federalisme fiscal</b>	
<i>Guillem López i Casasnovas</i>	39
<b>III. Competències i institucions: la distribució de poders entre nivells de govern</b>	
<i>Enoch Albertí</i>	99
<b>IV. Preferències territorials i institucions polítiques</b>	
<i>Francesc Amat, Ignacio Lago, Toni Rodon</i>	141
<b>V. Finances de la Generalitat</b>	
<i>Núria Bosch, Maite Vilalta</i>	207
<b>VI. Impacte econòmic</b>	
<i>Albert Solé-Ollé</i>	277
<b>VII. Escenari d'independència</b>	
<i>Antoni Castells</i>	337
<b>Comentaris finals</b>	389

La redacció d'aquest treball va concloure en el primer semestre del 2019. No inclou, per tant, les anàlisis o reflexions que poguessin derivar-se de la situació creada per la pandèmia: no només les que es desprenen de la seva mateixa excepcionalitat, sinó de les implicacions que pot tenir sobre aspectes de fons, que sens dubte la crisi de la COVID-19 obligarà a sotmetre a revisió. Llevat del cas excepcional d'alguns documents actualitzats a finals d'any, en els primers mesos del 2021 es van fer les darreres correccions i modificacions sense dur a terme canvis substancials.





# I

## Política i economia en el conflicte Catalunya-Espanya: alguns elements introdutoris

Antoni Castells

### 1. Objectiu i abast de l'estudi

L'objectiu d'aquest treball és estudiar les implicacions econòmiques i financeres dels diferents escenaris que poden configurar la relació política entre Catalunya i Espanya. Enunciat de forma succinta aquest propòsit de l'estudi, cal fer ràpidament tres precisions per tal de delimitar-ne l'abast. La primera és que, òbviament, aquesta relació política queda plasmada en un determinat marc constitucional.<sup>1</sup> De manera que un dels aspectes essencials de la caracterització dels escenaris és el marc constitucional en el qual aquests es materialitzen. Ara bé, això no pressuposa necessàriament una modificació formal de la norma constitucional. En aquest treball, els factors que defineixen els escenaris són bàsicament tres: l'abast i la profunditat del marc competencial de la Generalitat (quines competències i quin poder per a exercir-les) i del marc financer i tributari (quins recursos i amb quina potestat sobre ells), i els factors polítics en què es basen les regles del joc que regulen les relacions entre Catalunya i Espanya. Excepte en comptats casos, no s'entra a valorar si aquests escenaris (que són el resultat de diferents alternatives sobre els punts esmentats) són possibles dins de

---

1. No es pot negar que el títol d'aquest treball evoca, no involuntàriament, el del seminari organitzat el setembre del 2013, un any abans del referèndum sobre la independència d'Escòcia, per la Universitat de Stirling: Economic Aspects of Constitutional Change.

L'actual Constitució espanyola (CE), són factibles amb simples reformes o necessiten una constitució de nova planta. És clar que el contingut d'alguns d'aquests escenaris requeriria, probablement, una nova constitució o una profunda reforma constitucional. Ara bé, no és l'objectiu d'aquest estudi redactar noves constitucions espanyoles, sinó caracteritzar els continguts competencials, institucionals, politològics i financers en què podrien basar-se les relacions entre Catalunya i Espanya.

Amb això es vol evitar la discussió de si uns determinats canvis caben o no dins de l'actual CE. En la nostra opinió, la CE és una constitució oberta, que hauria admès concrecions molt diverses. És fruit d'un pacte, el de la Transició, i, com tots els pactes, conté ambigüitats que haurien permès un ampli ventall de possibilitats en el seu desenvolupament. Ara bé, el fet és que som on som, han passat més de quaranta anys des que es va aprovar la CE i les coses s'han anat decantant en una determinada direcció, en tot cas cap on som ara, per dos factors: per la voluntat política dels partits que han tingut la responsabilitat de desplegar-la i per la interpretació que n'ha fet el Tribunal Constitucional (TC) (que, en bona part, són la mateixa cosa). Per tant, resulta difícil, a hores d'ara, distingir massa bé entre la CE potencial (o teòrica) i la materialització pràctica de la CE que tenim al davant. Però en aquest treball no es vol tancar cap porta. Tampoc la de considerar que els canvis que es proposen per assolir determinats escenaris es podrien fer amb una nova lectura de la CE. El que sí que es fa, naturalment, és dir quins han de ser aquests canvis en els diferents terrenys que abans s'han assenyalat: competencial, institucional, politològic i financer. Sense aquests canvis, no hi ha escenari. I tenint en compte com evoluciona amb el pas dels anys la interpretació que se'n fa, la cautela aconsellaria tenir garanties constitucionals dels continguts que defineixen els diferents escenaris. Però aquesta ja és una qüestió que entra en el terreny estricte de la relació de forces en cada moment: la que pugui haver-hi per a pactar un o altre escenari i la que pugui haver-hi per a exigir-ne el compliment. I aquest punt queda definitivament fora de l'abast d'aquest treball.

Una segona precisió és que l'objectiu últim d'aquest treball està centrat en els aspectes econòmics i financers. Parlem de les "implicacions econòmiques i financeres" dels diferents escenaris, que en aquest estudi es concretaran en l'obtenció de dos tipus de resultats: l'impacte de cada un d'ells en les finances de la Generalitat i en termes de producte interior brut (PIB). És a dir, finalment el nostre propòsit és poder proporcionar amb un grau raonable de fiabilitat com variarien les finances de la Generalitat (el

finançament i el saldo pressupostari) i com ho faria el PIB de Catalunya en els diferents escenaris. No es pot amagar que la intensitat del debat polític, social i, de vegades, acadèmic, sobre aquestes matèries ha incidit sobre la voluntat dels autors d'abordar aquesta qüestió; no de resoldre-la, per descomptat, ni de proporcionar respostes màgiques, però sí d'aportar una mica de llum a partir de l'esforç d'examinar les coses amb el màxim de rigor possible.

L'objectiu és, doncs, analitzar les implicacions econòmiques i financeres dels diferents escenaris. Ara bé, per a arribar a aquest objectiu cal elaborar prèviament els escenaris. I la seva arquitectura no es pot construir sense uns components que, en bona part, són d'ordre polític, competencial i institucional. És a dir, cal determinar quines competències tindrien el Govern central i la Generalitat en cada un d'ells; quin és l'abast d'aquestes competències; quines són les garanties per a exercir-les; quins mecanismes d'ordre polític i institucional cal implementar. I totes aquestes són qüestions que requereixen una aportació indispensable des dels camps del dret i de la ciència política. Per això, aquest és un treball essencialment pluridisciplinari, en la materialització del qual han confluït les contribucions dels dos camps esmentats i del camp de l'economia i, especialment, de les finances públiques.

Hi ha nombrosos treballs que ofereixen les tres visions o els tres aspectes (l'econòmic, el jurídic i el politològic) a l'hora d'examinar la relació entre Catalunya i Espanya. Però, en general, ho fan amb un grau d'integració feble entre ells. En aquest estudi tenim el propòsit d'anar un pas més enllà. Cada un dels enfocaments incorpora les aportacions proporcionades des dels altres. La singularitat del treball és que ha intentat que les aportacions de cada un d'aquests terrenys no constituïssin compartiments estancs, sinó que es complementessin i integressin per donar com a fruit un plantejament de conjunt.

Una tercera precisió fa referència als escenaris que es prenen en consideració en aquest estudi pel que fa a la relació política entre Catalunya i Espanya. En concret, els escenaris considerats són quatre: statu quo, federalisme, acord bilateral i independència. A la vegada, en cada un dels dos intermedis es consideren tres subescenaris: els del federalisme dèbil, federalisme moderat i federalisme fort dins de l'escenari del federalisme, i els de l'acord bilateral específic, l'adaptació del model foral i el pacte confederal en el de l'acord bilateral.

El criteri bàsic per a la selecció d'aquests escenaris és el seu grau de versemblança. Els escenaris no es formulen en funció del seu grau de *desit-*

*jabilitat*,<sup>2</sup> sinó de *probabilitat*. És a dir, en tots els casos es tracta d'escenaris que entrarien en el que podríem considerar un nivell raonable de probabilitat, nivell que, certament, no quantifiquem. No s'ha volgut atribuir un determinat percentatge de probabilitats a cadascun, perquè fer-ho hauria estat fonamentalment un exercici d'arbitrisme. Però tots entren en el que podríem conceptuar com a raonable respecte al futur de la relació entre Catalunya i Espanya. Cap d'ells no és absurd ni atempta contra els fonaments més elementals sobre els quals es poden fer previsions, com ho hauria estat, per exemple, considerar un escenari que consistís en l'annexió d'Espanya per part de Catalunya. Tots expressen percentatges raonables de les preferències dels ciutadans de Catalunya (i també de les del conjunt d'Espanya), que haurien de ser el factor decisiu, segurament, a l'hora de considerar l'encert en la seva elecció. Tots responen a projectes polítics en presència. I tots, finalment, compleixen una condició que també s'ha volgut establir com a requisit indispensable: tenen lloc dins d'un marc democràtic. Per això tampoc no s'ha considerat l'escenari d'una dictadura a Espanya, encara que aquest hagués pogut complir el requisit de la versemblança, per molt poques que fossin les probabilitats que se li poguessin atribuir (això ja dependria d'hipòtesis de signe molt divers), i encara que és possible que aquest escenari respongués a les preferències d'un nombre suficientment no negligible de ciutadans per a haver de prendre'l en consideració si aquest hagués estat el criteri determinant.

## 2. Els factors econòmics i financers subjacents en els conflictes territorials

Aquest estudi vol avaluar les implicacions econòmiques i financeres dels diferents escenaris, és a dir, les *conseqüències*, no les *causes*. Ara bé, entra dins del terreny del que és obvi el fet que les propostes que es fan a l'hora de caracteritzar els escenaris en els tres camps que integren aquest treball (el jurídic, el politològic i l'economicofinancer) parteixen dels problemes que donen lloc a la seva formulació. Es plantegen un conjunt d'escenaris perquè existeix un conflicte entre Catalunya i Espanya. I el que fan aquests escenaris és preveure simplement quina pot ser aquesta relació en el futur.

---

2. *Desitjabilitat* que, a la vegada, pot estar basada en les preferències de cadascú o en la racionalitat, és a dir, en el raonament racional que un determinat escenari és el més apropiat per a la solució del conflicte.

Hi pot haver fàcilment la temptació de dir que els escenaris ofereixen les possibles sortides del conflicte. Però *sortida* evoca la idea de solució. I és clar que no tots els escenaris signifiquen una solució. El de l'estatu quo sembla evident que no, sense anar més lluny. En tot cas, la seqüència lògica del treball és la següent: existeix un conflicte entre Catalunya i Espanya; aquest conflicte pot evolucionar (més o menys suaument o abruptament) en diferents direccions (els escenaris); cadascun d'aquests escenaris està integrat per components de tres tipus (jurídics, politològics i econòmic-financers); i cada un té unes determinades implicacions econòmiques i financeres, que tractarem d'avaluar.

Ara bé, en aquesta seqüència lògica hi ha un buit. Els aspectes econòmics i financers no solament són importants com a resultat final de la seqüència (les implicacions dels diferents escenaris en aquest terreny), que és el que analitzem en aquest estudi, sinó que també ho són perquè poden estar al principi del procés. Les qüestions de tipus financer es troben molt sovint en l'origen dels conflictes que es produeixen entre territoris o dins d'un determinat territori.<sup>3</sup> En concret, hi ha tres factors que poden tenir una influència decisiva en l'aparició de conflictes territorials. El primer és la distribució del poder polític entre els diferents nivells de govern, qüestió que remet immediatament a l'atribució de recursos i competències a cada un d'ells, a l'amplitud d'aquesta atribució i als mecanismes de resolució dels conflictes que es puguin produir entre aquests nivells de govern. Aquest primer factor es concreta en l'alternativa bàsica entre model federal i model unitari. I, admetent que en cada un poden haver-hi gradacions, en els extrems tindriem un model unitari fortament centralitzat (França, per exemple) i un model federal potent (Canadà o Suïssa, per exemple). Per contra, es podria considerar que les diferències tendeixen a difuminar-se en les zones més properes entre els dos models: és a dir, entre països unitaris fortament descentralitzats (els escandinaus) i països amb un federalisme feble o fortament centralitzat (com Àustria i, segons com, Austràlia). Encara que entre aquests dos models sempre quedarà la barrera infranquejable que els distingeix i que és l'existència en els països federals d'uns governs intermedis amb capacitat legislativa.

El segon factor que sol ser en l'origen dels conflictes territorials és la concepció subjacent en les institucions de l'estat respecte del model territorial (s'entén del territori que és sota la jurisdicció d'aquest estat). En

---

3. Catalunya és un cas ben clar en aquest sentit. Encara que el conflicte no s'explica només pels factors econòmics, aquests hi tenen una incidència decisiva.

aquest cas, l'alternativa bàsica és entre model radial (o unipolar) i model multipolar. Aquí el que està en joc és si la concepció del model territorial de l'estat (d'Espanya, en el nostre cas) es basa en l'existència de múltiples pols, o nuclis, que conviuen, competeixen i col·laboren, segons el cas, entre ells, o bé es fonamenta en la idea que hi ha d'haver un nucli central, al qual estan vinculats i que en depenen, com ramificacions, tots els altres. En tot cas, el que sol caracteritzar el model territorial radial o unipolar és que l'interès d'aquest nucli central es confon, s'identifica, amb el de l'estat (el de la nació, per alguns) i que tots els altres hi queden supeditats. Aquesta concepció no té perquè estar inscrita en una roca sagrada per a ser efectiva, és a dir, perquè en la pràctica actuï d'una manera summament efectiva. Es tracta d'una idea subjacent, sobreentesa d'alguna manera, que impregna no només les institucions de l'estat sinó el que podríem considerar el poder entès en un sentit ampli. Inclou els partits dominants a l'estat, per descomptat, però també la tecnoestructura institucional, les elits econòmiques i culturals. Comparteixen una mateixa idea, i quan es tracta de dirimir què cal fer en les qüestions en què està en joc potenciar el poder del centre (polític, econòmic, cultural, esportiu o qualsevol altre) estan tots en el mateix costat sense necessitat de dir-s'ho.

El tercer factor que està sovint en l'origen de conflictes entre territoris i dins d'un territori és l'existència de minories nacionals. De fet, aquest és probablement el factor més antic i persistent, el més profundament polític. I, de manera freqüent, acompanya els altres dos. L'existència d'un model territorial fortament centralista i radial és, molts cops, la causa i, a la vegada, la conseqüència de conflictes nacionals. I, per contra, per tractar d'apaivagar els conflictes de nacionalitats minoritàries s'intenta sovint promoure formes de descentralització política d'inspiració federal.

Sense pretendre oferir conclusions de validesa universal, de l'experiència d'altres països es podrien treure dues grans conclusions a l'hora de dissenyar els possibles escenaris de la relació entre Catalunya i Espanya. La primera és que, quan en un estat hi ha minories nacionals que mostren una marcada diferència respecte a la resta dels territoris en relació amb la "qüestió federal" (més o menys autogovern) i al grau d'identificació nacional, l'única fórmula estable és alguna classe d'acord específic amb aquest territori. Són els casos de Quebec, Flandes i Escòcia. La segona gran conclusió és que, deixant ara de banda la qüestió de les minories nacionals, els models federals són essencialment incompatibles amb una concepció

radial i unipolar del territori. Senzillament, no podem trobar cap exemple en què coexisteixin les dues coses. I segurament la raó fonamental és que els models federals es basen essencialment en un terreny de joc equilibrat en la competència que sol existir entre els motors territorials que l'integren. I el terreny no estaria equilibrat si un dels actors (el territori central) competís amb les seves pròpies forces i també amb les del govern federal.

En considerar el conflicte entre Catalunya i Espanya i els escenaris que podrien tenir lloc en el futur, cal tenir molt en compte aquestes dues conclusions i examinar els tres factors: la "qüestió federal", la "qüestió del model territorial" i la "qüestió de les minories nacionals". És clar que s'entrecreuen i es condicionen mútuament. L'existència d'un problema de reconeixement de minories nacionals agreujarà la discussió sobre la distribució del poder polític entre el Govern central i el Govern del territori; i el mateix succeirà si les instàncies difuses de l'Estat tenen una marcada concepció radial del territori. Ara bé, tot i que es condicionen i entrecreuen, es tracta de tres vectors independents, que tenen vida pròpia. Cadascun pot existir per si mateix, amb independència dels altres, i això sol pot estar en l'origen d'un conflicte territorial. Als Estats Units poden haver-hi conflictes territorials deguts a la "qüestió federal" però difícilment deguts als dos altres vectors. No hi ha problemes mínimament rellevants de minories nacionals; i resultaria impensable que el Govern federal es decantés per un territori en contra d'un altre (per Nova York contra Chicago, o per Los Angeles contra Boston).<sup>4</sup> Una cosa força semblant passa a Alemanya. Al Canadà hi ha la qüestió de les minories nacionals i la "qüestió federal", però no la del model territorial. A Suïssa succeeix bastant el mateix.

A Espanya, en canvi, cal tenir en compte els tres vectors, i això resulta força insòlit, com acabem de veure, quan examinem altres països. Hi ha la "qüestió federal" (la pugna per la distribució del poder polític entre el Govern central i els governs autonòmics). Hi ha la "qüestió nacional" a Catalunya i el País Basc (i, en el grau en què es vulgui determinar, a Galícia, i caldria veure en quin grau a les Illes i el País Valencià). És a dir, hi ha la

---

4. És a dir, als EUA resultaria impensable que el Govern federal (en aquest cas serien el Departament de Transports i l'Agència Federal d'Aeroports, o un organisme amb aquestes competències) acollís "en una efusiva nota de premsa conjunta" el fet que l'aeroport de Nova York tornés a superar el de Los Angeles, com va succeir a Espanya l'any 2013 quan el Ministeri de Foment i Aena van emetre una nota conjunta amb l'expressió literal que s'acaba de reproduir per celebrar que el mes de setembre l'aeroport de Barajas hagués recuperat el lideratge respecte al del Prat, que l'havia perdut al mes d'agost (*vid.* Cristina Delgado, "El tráfico de pasajeros en Madrid-Barajas vuelve a desplomarse en septiembre", *El País*, 8 d'octubre de 2013).

“qüestió de les minories nacionals”. I hi ha la qüestió d’un model territorial centrat en Madrid. Els escenaris que es proposen en aquest treball respecte a la relació entre Catalunya i Espanya han de tenir en compte l’existència d’aquests tres vectors. Sovint, quan abordem aquesta qüestió ens limitem a la primera de les tres dimensions. El conflicte entre Catalunya i Espanya es redueix a la problemàtica derivada de la distribució de recursos i competències entre el Govern central i el Govern de la Generalitat. I, sens dubte, aquesta és una qüestió essencial. Però, excepte en el cas d’una fórmula extrema (impensable i que no hi és enlloc) en la qual es buidi de tot poder el Govern central, aquest continuarà tenint, en qualsevol escenari, àmplies facultats per a decidir sobre qüestions molt rellevants per a Catalunya. Per tant, podria donar-se el cas que un model que respongués a la “qüestió federal” de forma decididament satisfactòria per a Catalunya quedés gairebé neutralitzat si els instruments del Govern central estiguessin completament al servei d’un model territorial radial i centralista.

Els escenaris considerats tenen en compte, doncs, els tres vectors. No tots els escenaris, és clar, però sí els que preveuen un increment apreciable del poder polític de Catalunya dins d’Espanya: el del federalisme fort i els de l’acord bilateral. Especialment, això es tradueix en dos tipus de qüestions, que afecten l’arquitectura politicoinstitucional. En primer lloc, en aquets escenaris cal establir mecanismes que garanteixin la incidència del Govern de la Generalitat en les decisions del poder polític central que afecten de manera significativa Catalunya. Això té una especial importància en dos tipus de terrenys: el de les infraestructures (tant de xarxa com nodals) i el de les polítiques regulatòries. En segon lloc, també en tots aquests escenaris, en els quals se suposa que Catalunya adquireix en un moment inicial uns nivells respectables de poder polític, resulta molt important establir els mecanismes politicoinstitucionals (notablement de resolució de conflictes) que impedeixin que en el futur es produeixi una progressiva degradació d’aquest poder.

### 3. Selecció i disseny dels escenaris

Com s’ha assenyalat abans, els escenaris examinats en total són els següents:

- Statu quo
- Federalisme
  - Federalisme dèbil



- [Federalisme moderat]<sup>5</sup>
- Federalisme fort
- Acord bilateral
  - Acord bilateral específic
  - Adaptació model foral
  - Pacte confederal
- Independència

En conjunt, doncs, es consideren vuit escenaris. En primer lloc, el de l'*statu quo*, que suposa la continuïtat bàsica de l'estat de coses actuals. Això no significa necessàriament la congelació, com en una foto fixa, de la situació present, sinó que pot suposar més aviat el manteniment de les tendències observades els darrers anys en l'evolució de l'Estat autòmic. En aquest escenari hi hauria un ventall d'alternatives que anirien des del manteniment estricte de la situació actual i, fins i tot, l'aplicació de reformes mínimes en un sentit descentralitzador (opció més favorable en un sentit "autonomista"), fins a l'adopció de mesures recentralitzadores, que podrien arribar a culminar en una reforma constitucional (opció més desfavorable). Enmig hi hauria tota una gradació d'opcions intermèdies, que oscil·larien entorn de la tendència observada en les darreres dues o tres dècades, en el sentit d'una revisió involutiva del pacte constitucional, a través de l'acció política dels partits governants, de la funció d'interpretació de la Constitució que duu a terme el TC i, més enllà, per la incidència de l'acció de la justícia en la concreció del model constitucional.

El segon escenari és el del federalisme, que a la vegada, com s'ha dit, es subdivideix en tres subescenaris: federalisme dèbil, moderat i fort. El primer significaria un canvi només cosmètic del marc actual, que deixaria fonamentalment intactes tant els aspectes competencials, pel que fa al poder real de decisió de les autonomies per a dur a terme polítiques pròpies, com els financers, en els dos punts clau de l'autonomia tributària real i el grau d'anivellament. En aquest escenari, del qual la reforma del Senat podria ser una de les mesures emblemàtiques, la reforma federal posaria l'accent més en els aspectes d'harmonització i coordinació entre els governs autònoms i el govern central que en la millora substancial del poder polític real dels governs intermedis. En canvi, l'escenari del federalisme fort consistiria a introduir canvis de fons en els dos aspectes que s'han assenyalat (els competencials i els

---

5. Només en els aspectes relatius a les finances, però no en els competencials i institucionals.

relacionats amb el finançament), amb la idea d'alinejar el poder real dels governs intermedis amb el que tenen en els països federals que es fan servir de referència en aquest treball: Estats Units, Canadà, Alemanya i Suïssa. Aquests canvis podrien anar acompanyats també d'una profunda reforma del Senat, que permeti fer presents en el procés decisor central els interessos dels governs intermedis. En els aspectes relatius al finançament s'ha considerat convenient afegir també un escenari intermedi, federalisme moderat, per tal d'introduir més matisos als resultats quantitius obtinguts, cosa que s'ha considerat innecessària en tractar els aspectes competencials i institucionals que tenen més aviat un caràcter qualitatiu.

Tots aquests escenaris tenen en comú la seva aplicació generalitzada al conjunt de les comunitats autònomes (CA). La implementació es podria dur a terme a través de l'aprovació d'una constitució de nova planta o de la reforma parcial (més o menys àmplia) de l'actual CE. Tanmateix, com s'ha apuntat més amunt, també podria ser el resultat d'un pacte polític, que interpretés la Constitució en la línia establerta pels continguts del corresponent escenari. Ara bé, aquesta opció tindria el problema afegit d'haver d'oferir les garanties necessàries per a evitar la gradual erosió d'aquest pacte polític "fundacional". Però és cert, en definitiva, que tampoc la consagració constitucional (a través d'una reforma de l'actual constitució o d'una de nova) no garanteix que es pugui evitar la degradació progressiva del que s'hagi acordat, per la via de la interpretació que en pugui fer el TC o de l'acció de les forces polítiques. Tot dependria de les facilitats que poguessin tenir per a fer-ho, tal com s'analitza en els capítols dedicats als aspectes competencials i institucionals, i als politològics, dels diferents escenaris.

El tercer escenari considerat és el de l'acord bilateral entre Catalunya i l'Estat. A diferència dels escenaris de federalisme, en aquest l'autogovern de Catalunya estaria regit per unes regles del joc pròpies, diferents de les que es poguessin aplicar eventualment als altres territoris. En aquest escenari s'han considerat, a la vegada, diferents subescenaris. El primer és el d'un acord específic entre Catalunya i Espanya, en el qual els continguts de l'autogovern, quant als aspectes competencials i de finançament, serien exactament els mateixos que els considerats en el del federalisme fort. Aquest escenari tractaria d'adaptar l'arquitectura politicoinstitucional a una realitat, com l'espanyola, caracteritzada per una gran heterogeneïtat territorial pel que fa al grau d'aspiració a l'autogovern

i d'identificació nacional. El tractament específic de Catalunya seria compatible amb diferents alternatives en relació amb el model aplicable a la resta de territoris (deixant a part, és clar, les comunitats forals i eventualment Galícia i altres territoris, com les Illes i el País Valencià, en funció de les seves aspiracions): podria ser el manteniment de l'estatu quo d'un estat unitari, amb més o menys descentralització segons quina fos la força dels corrents recentralitzadors en la resta d'Espanya, o podria ser una forma de federalisme dèbil o, fins i tot, de federalisme moderat, en els quals la pulsio harmonitzadora i uniformitzadora prevalgués sobre la de potenciar l'autogovern dels governs territorials. La plasmació de qualsevol d'aquestes alternatives podria ser considerada com una forma de federalisme asimètric, en el qual el marc d'autogovern de Catalunya d'un federalisme fort coexistiria amb el de la resta de territoris (sempre amb les excepcions a les quals s'ha fet referència abans) d'un federalisme de menys intensitat.

El segon subescenari consisteix en la translació a Catalunya dels mecanismes de concert aplicats al finançament de les comunitats forals, i en concret del País Basc. Encara que aquesta opció no té una gran fonamentació analítica ni comparada a escala internacional, la seva inclusió resulta ineludible atenent al fet que s'ha convertit en una referència utilitzada freqüentment en el debat social sobre la qüestió que tracta aquest estudi. Aquest escenari manté els continguts competencials previstos en el de l'acord específic (equivalents als del federalisme fort, com s'ha assenyalat abans) i que confereixen un grau d'autonomia més elevat del qual avui disposa el País Basc per realitzar polítiques pròpies. Consistiria, doncs, respecte a l'anterior, a modificar els aspectes relatius al finançament, deixant invariants els competencials. Finalment, en l'escenari del pacte bilateral s'ha considerat l'opció extrema d'un pacte confederal. Catalunya gaudiria de sobirania plena i, en el seu ús, podria cedir determinades competències a l'Estat espanyol, al qual transferiria, en contrapartida, els recursos que s'acordessin.

Hi ha dues qüestions especialment rellevants a l'hora de determinar el poder polític real que els diferents escenaris atorguen a la Generalitat de Catalunya, especialment el del federalisme fort i els del pacte bilateral. La primera qüestió fa referència als mecanismes que es puguin establir per tal de garantir la participació efectiva de la Generalitat en les decisions del Govern central (en un sentit ampli) que tenen un impacte rellevant en la societat catalana. Això afecta especialment els àmbits de les polítiques regulatòries i d'infraestructures, entenent que en aquests escenaris la Generalitat

ja disposa, en els camps competencials que li són propis, de les facultats precises (en el terreny legislatiu i en l'administratiu) per a dur a terme polítiques pròpies. És a dir, que la legislació bàsica i harmonitzadora del Govern central no pot neutralitzar aquestes facultats. Es tracta, en definitiva, que en aquests escenaris, en els quals es preveuen uns continguts potents de l'autogovern de Catalunya, aquests no puguin quedar totalment desfigurats en la pràctica per una política del Govern central, en els seus àmbits competencials, tendent a crear un terreny de joc desequilibrat en favor d'una opció radial i centralista, quant a la concepció del model territorial de l'Estat.

La segona qüestió es refereix a la importància que tenen, també en aquests escenaris, els mecanismes politicoinstitucionals que s'haurien de dissenyar per tal de garantir el compliment dels continguts establerts en cada un. El valor intrínsec que es podrà conferir als diferents escenaris dependrà dels seus continguts i de les garanties del seu compliment. En conseqüència, les garanties constitucionals són essencials. L'experiència ens ensenya que és fonamental garantir la imparcialitat dels poders arbitrals en els conflictes que es puguin generar entre la Generalitat i l'Estat. I, en aquest punt, la realitat mostra que aquesta determinada concepció territorial de l'Estat, en la qual Madrid és alfa i omega de qualsevol qüestió, impregna totes les institucions de l'Estat, incloent les que haurien d'exercir l'arbitratge constitucional, i que, potser a conseqüència d'aquest fet, en els conflictes entre Catalunya i l'Estat, solen tenir un marcat biaix a l'hora de prendre decisions. És a dir, solen ser capturades per una concepció estreta, patrimonial i tributària d'aquell model territorial, del que és o no és l'estat.

Així, doncs, un element gairebé imprescindible d'aquests escenaris que atorguen *ab initio* un poder polític significatiu a la Generalitat hauria de ser la creació d'una institució *ad hoc* per a dirimir els conflictes entre Catalunya i l'Estat, una institució establerta sobre la base que la seva garantia d'imparcialitat està basada en l'equilibri en la seva composició entre les dues parts que podrien estar en conflicte, i no en la confiança en la rectitud i integritat dels éssers humans a l'hora de prendre decisions en les quals interfereixen factors emocionals i identitaris d'una certa magnitud.

El quart escenari considerat en aquest treball és el de la independència. Es tracta d'un escenari d'una naturalesa completament diferent a la dels altres, com resulta evident. Aquí la qüestió fonamental no és tant com es distribueixen els recursos i les competències del sector públic entre el Govern central i el de la Generalitat de Catalunya, sinó quines són les implicacions que comporta la separació d'una part del territori i la constitució d'un nou

estat. Hi ha aspectes que en els altres escenaris resulten essencials i en aquest són irrellevants: els àmbits competencials (en extensió i profunditat) de la Generalitat, l'autonomia tributària i el grau d'anivellament, les garanties constitucionals, i la incidència en les polítiques del Govern central. En canvi, en aquest escenari hi ha qüestions essencials que en els altres resultaven intranscendents o secundàries. En primer lloc, l'impacte sobre el PIB adquireix tota una altra dimensió, perquè és molt més ampli l'abast dels factors que poden incidir-hi. En segon lloc, a l'hora d'analitzar les implicacions econòmiques i financeres d'aquest escenari, una qüestió crucial és la pertinença o no a la Unió Europea i la zona euro. I en tercer lloc, i finalment, en aquest escenari un factor molt important és el procés de transició des de la situació prèvia fins a la consolidació d'un nou estat, qüestió que també resultava relativament secundària o irrellevant en els altres escenaris.

#### **4. Elaboració del contingut dels escenaris (I): els factors jurídics i politològics**

Els diferents escenaris es construeixen essencialment a partir de tres tipus de components bàsics: els competencials, jurídics i institucionals; els politològics; i els econòmics i financers, que, a la vegada, es descomponen en dos grans elements, que fan referència, respectivament, a les finances de la Generalitat i a l'impacte sobre el PIB. Cada un d'aquests aspectes és objecte d'un capítol específic. A continuació s'exposa breument quina és, i com s'aborda, la problemàtica tractada per cada un.

##### **4.1. Aspectes competencials, jurídics i institucionals**

En l'àmbit relatiu als aspectes competencials, jurídics i institucionals hi ha tres qüestions especialment rellevants a l'hora de configurar els escenaris: les competencials, les institucionals, i l'instrument jurídic i les garanties. Els aspectes competencials han de ser considerats, a la vegada, des d'una dimensió doble: extensiva (l'àmbit material o funcional de competències que correspon a la Generalitat de Catalunya) i intensiva (la profunditat amb què poden ser exercides aquestes competències en el terreny legislatiu i administratiu). És a dir, fins a quin punt la Generalitat disposa d'un poder polític real per a decidir les seves pròpies polítiques en cada un d'aquests àmbits materials. Això condueix a tractar els aspectes competencials en

un doble sentit. D'una banda, s'examinen els principis generals de caràcter transversal (com el de la igualtat de drets, la unitat de mercat, etc.), l'aplicació abusiva dels quals pot suposar, en la pràctica, fortes limitacions a l'autonomia. A partir d'aquesta anàlisi es formulen les propostes de revisió que caldria introduir en els diferents escenaris, d'acord amb el contingut de cada un. D'una altra banda, el capítol duu a terme una anàlisi aprofundida de l'amplitud i la profunditat de les competències dels governs autonòmics espanyols en els diversos àmbits funcionals en relació amb les dels governs intermedis dels països federals que s'han fet servir de referència en aquest treball: Estats Units, Canadà, Alemanya i Suïssa. D'aquest examen s'obté la situació relativa de les CA pel que fa al que podríem denominar "poder competencial efectiu" en les diferents funcions, tant en el terreny legislatiu com en l'administratiu, que és el punt de partida per a dissenyar el contingut específic dels aspectes competencials en els diferents escenaris.

La segona qüestió examinada en el capítol són els aspectes institucionals, és a dir, quines reformes s'han d'introduir en les institucions existents o quines noves institucions caldria crear en els diferents escenaris, atenent al contingut específic d'autogovern previst en cada un. En els escenaris federals, adquireix una especial importància la presència dels governs autonòmics en les decisions del poder central (el *shared rule*), així com els mecanismes de coordinació entre ells i amb el govern central. En els escenaris bilaterals, el punt bàsic és el disseny de les institucions d'aquesta naturalesa que caldria crear, l'abast del seu poder real per a dirimir conflictes i per a coordinar l'acció del Govern de Catalunya i el de l'Estat en els nombrosos terrenys en què es produís una confluència real de la seva actuació respectiva. En tots aquests escenaris, especialment en els bilaterals i en el del federalisme fort, també és crucial la creació dels mecanismes i les institucions que haurien de garantir una presència efectiva del Govern de la Generalitat en les decisions de l'Estat que tenen una incidència significativa en la societat catalana (punt que ja s'ha subratllat abans), i les institucions que han de permetre la participació de Catalunya (o de totes les CA en l'escenari federal) en la presa de decisions de la UE, directament o a través dels òrgans de l'Estat.

La tercera qüestió que s'aborda en aquest capítol és l'instrument jurídic i les garanties. Substancialment, fa referència a dos aspectes. En primer lloc, quin ha de ser el reflex constitucional dels canvis introduïts en els diferents escenaris. S'ha parlat d'aquesta qüestió al començament d'aquesta presentació, i s'ha posat l'accent en el fet que aquest estudi no pretén fer arbitriste constitucional ni dedicar-se a imaginar cons-

titucions possibles, sinó a assenyalar quins han de ser els continguts reals de cada escenari amb independència de la seva plasmació formal. Tanmateix, és clar que hi ha canvis que fan gairebé ineludible el seu reflex constitucional, si no es vol córrer el risc de fer-los inservibles, immediatament després d'haver-los adoptat. Per tant, cal plantejar l'abast dels canvis constitucionals requerits per cada escenari, així com l'estatut constitucional de la norma bàsica (Estatut, Constitució) que consagri i empari l'autogovern de Catalunya.

L'altra gran qüestió és la de les garanties. S'entén que la qüestió és especialment rellevant en els escenaris que suposen un canvi real respecte a la situació actual: el del federalisme fort i els bilaterals. La garantia principal, per descomptat, consisteix a assolir el grau més elevat possible de concreció del pacte en la norma de rang constitucional que el contingui, de manera que quedi a resguard de possibles intervencions unilaterals i interpretacions restrictives que el puguin desnaturalitzar en el futur. A més, però, resulta de primera importància la qüestió de com s'hauria de configurar l'interpret suprem d'aquest pacte, i com s'haurien d'establir les garanties precises perquè amb el temps no acabi avalant una línia interpretativa involutiva, que pugui acabar conduint a la desnaturalització dels continguts pactats en els diferents escenaris. Això obliga a plantejar-se possibles alternatives en relació amb la composició i funcionament de la institució que hauria d'arbitrar en cas de litigi respecte a la interpretació d'allò que s'hagi acordat en cada un.

## **4.2. Aspectes politològics**

El segon component constitutiu dels diferents escenaris és, com s'ha assenyalat, el politològic. És clar que l'anàlisi desplegada en el capítol corresponent per tal de concretar el contingut dels diferents escenaris conclou en propostes, la materialització de les quals es concreta, a la fi, en mecanismes institucionals. Ara bé, en aquest capítol la visió i els instruments utilitzats per examinar la problemàtica procedeixen del camp de la ciència política, a diferència del capítol al qual s'acaba de fer referència, que és el de la ciència jurídica.

El tractament dels factors politològics planteja dues qüestions que es consideren especialment rellevants a l'hora d'analitzar la problemàtica que planteja el conflicte Catalunya-Espanya i, per tant, de cara a configurar els diferents escenaris. Una primera qüestió és el denominat problema del

compromís (*commitment problem*): és a dir, una vegada obtingut un acord satisfactori quant al grau d'autogovern i de reconeixement nacional, de quina manera es pot evitar que el curs de les coses, amb la nacionalitat majoritària al capdavant de les institucions de l'Estat, condueixi a una progressiva degradació d'aquest pacte. L'altra gran qüestió és quines són les fórmules polítiques més apropiades davant de la gran heterogeneïtat territorial que hi ha en els diferents territoris d'Espanya, quant al grau d'aspiració a l'autogovern i d'identificació nacional i, en conseqüència, de diversitat de preferències pel que fa a un o altre model d'estat.

És clar que es tracta de dues qüestions crucials a l'hora de configurar el contingut dels diferents escenaris. De les conclusions que s'obtinguin respecte a una i a l'altra, dependran punts tan importants com fins a quin punt la relació de Catalunya amb Espanya ha de respondre a un model d'estat més o menys uniforme o més o menys bilateral, o quin ha de ser el grau de precisió amb què aquesta relació hauria de quedar recollida en la Constitució. Aquestes qüestions ens remetent, en definitiva, al punt central de la qualitat de les institucions a l'hora de reflectir la diversitat nacional i les preferències dels ciutadans dels diferents territoris, qüestió que és probablement la més important en el disseny d'una realitat política composta per diferents nivells de govern. En particular, hi ha tres factors que resulten clau a l'hora de determinar aquesta qualitat. En primer lloc, el grau efectiu, real, d'autogovern que pot exercir el Govern territorial. En segon lloc, la capacitat d'incidència d'aquest govern en les matèries que continuen reservades al poder polític central i tenen una incidència rellevant en el seu territori.

A aquests dos factors ja s'ha fet referència algunes línies més amunt. El tercer factor és el disseny i les previsions constitucionals. En particular, hi ha tres punts que poden tenir una incidència determinant en la qüestió que estem analitzant. El primer és que, una vegada assolit un acord satisfactori pel que fa a la relació entre Catalunya i Espanya, com més tancat i explícit, i per tant menys obert i interpretable, sigui el que disposa la Constitució, més garanties hi haurà per a evitar-ne l'erosió. El segon punt és que succeeix el mateix en relació amb les seves condicions de reforma. Una Constitució molt clara, precisa i poc interpretable afavorirà el compliment de l'acord que s'hi consagra si hi ha grans dificultats per a la seva revisió, però, en canvi, es podria capgirar fàcilment aquest acord en una línia involutiva si fos molt fàcil reformar-la i, un cop passat el moment d'efervescència inicial, la majoria nacional deci-



dís canviar-la en contra dels interessos de les minories territorials. Per descomptat, la pitjor de les situacions seria la d'un text constitucional fortament ambigu i obert a interpretació pel que fa al primer punt, però a la vegada difícilment reformable pel que fa al segon. Finalment, el tercer punt del disseny constitucional, de gran importància, al qual ens hem referit abans és la configuració dels mecanismes de resolució dels conflictes (especialment dels que fan referència als aspectes derivats de la interpretació de la mateixa Constitució) entre el Govern central i els governs territorials, és a dir, la determinació de com se substancia l'arbitratge de les diferències.

Aquestes reflexions condueixen a la conclusió que la millor forma de canalitzar institucionalment el problema del compromís entre la nacionalitat majoritària i les minories nacionals consisteix en l'adopció d'un pacte explícit i no ambigu que, alhora, sigui creïble mitjançant nivells elevats de rigidesa constitucional, de manera que la nacionalitat majoritària no el pugui modificar fàcilment en el curs del temps. D'altra banda, aquest pacte hauria de garantir tant la capacitat de decisió (i codecisió) de l'autogovern associat al grup minoritari com l'establiment de mecanismes d'arbitratge fiables davant d'eventuals conflictes.

## **5. Elaboració del contingut dels escenaris (II): els factors econòmics i financers**

El tercer element, junt amb els jurídics (competencials, institucionals i mecanismes de garantia) i els politològics, utilitzat per a la configuració del contingut dels diferents escenaris és el financer, és a dir, tot allò que fa referència a les finances de la Generalitat de Catalunya. D'altra banda, un cop constituïts els escenaris, aquest treball tracta d'estimar-ne les implicacions econòmiques i financeres sobre dos grans conceptes: les finances de la Generalitat i el PIB. A continuació s'examinen els punts principals de la problemàtica que planteja cada un.

### **5.1. Aspectes relatius a les finances de la Generalitat**

Les finances de la Generalitat tenen un paper singular en aquest estudi, en el qual intervenen tant en el disseny dels escenaris (són un del tres elements

que serveixen per a configurar-los) com a l'hora de valorar els resultats que proporciona cada un, juntament amb l'impacte sobre el PIB. Podríem afirmar que, a diferència dels altres aspectes tractats en els diferents capítols, les finances de la Generalitat apareixen tant pel costat dels *inputs* com dels *outputs* d'aquest estudi.

Pel que fa al primer aspecte, hi ha tres qüestions clau que cal determinar per a la configuració dels escenaris: la correcció del desequilibri vertical entre el Govern central i els governs autonòmics, l'espai de poder tributari de la Generalitat de Catalunya, i el grau d'anivellament de recursos entre les CA. Cada una d'aquestes tres matèries admet, evidentment, un nombre inabastable d'alternatives. En el capítol corresponent s'ha optat per examinar primer les opcions fonamentals en cada un d'aquests tres camps i configurar a continuació els escenaris combinant les opcions que semblaven més apropiades per allò que hauria de significar cada un. Per exemple, l'escenari de federalisme dèbil es caracteritza per una correcció vertical discreta i un grau d'anivellament elevat, i, al contrari, el de federalisme fort es caracteritza per una important correcció dels desequilibri vertical i un grau d'anivellament discret. A més, naturalment, en cada escenari s'especifiquen les figures tributàries que compondrien la Hisenda de la Generalitat i les responsabilitats normatives i administratives que tindria sobre elles.

Aquest enfocament permet analitzar amb una certa amplitud, en una primera instància, les possibilitats existents en els tres elements nuclears del sistema de finançament a la llum de l'experiència comparada i de les insuficiències del sistema actual. Així, per exemple, pel que fa a la correcció del desequilibri vertical entre els recursos del Govern central i del conjunt de les CA, s'examinen diverses opcions: quina seria la quantia necessària per a tornar a un punt de partida considerat acceptable tenint en compte que, des d'aquell moment, els recursos potencials de l'Estat han tingut un increment respecte a les seves necessitats de despesa més elevat que els dels governs autonòmics, o bé quina hauria de ser aquesta quantia per tal de garantir un grau de suficiència relativa (recursos potencials en relació amb necessitats de despesa) equivalent entre els diferents nivells de govern utilitzant indicadors objectius parametrizables per a calcular les necessitats de despesa, o bé quina hauria de ser aquesta quantia suposant que el pes relatiu de les funcions de despesa dels diferents nivells de govern fos comparable al que presenten països del nostre entorn immediat de govern.

El mateix succeeix en el terreny tributari i pel que fa al grau d'anivellament. En els dos casos, el capítol examina les alternatives existents d'acord amb l'experiència comparada i els fonaments bàsics del federalisme fiscal. D'aquesta manera, en el primer cas es poden valorar amb un cert deteniment les opcions a considerar per tal d'eixamplar les responsabilitats tributàries de la Generalitat tant pel que fa a les figures al seu abast com a l'amplitud d'aquestes responsabilitats en els terreny normatiu i de l'administració. Aquesta anàlisi servirà de base per a la configuració dels diferents escenaris, exercici necessàriament limitatiu en el qual les alternatives escollides podrien ser considerades a títol d'exemple. Un enfocament molt similar es duu a terme a l'hora d'abordar la qüestió també clau de l'anivellament. S'examinen els sistemes d'anivellament en els països federals que es fan servir de referència, per tal de poder oferir les alternatives existents en tres qüestions que es consideren especialment importants: el grau d'anivellament (és a dir, el percentatge de recursos potencials per damunt de la mitjana que es canalitzarien cap a altres governs intermedis), la concepció i disseny del mecanisme d'anivellament, i la selecció dels indicadors.

Examinats aquests tres aspectes clau, es configuren els escenaris amb una selecció inevitablement arbitrària de les diferents alternatives existents. Cal tenir present que les dues úniques variables que determinen l'increment de recursos de la Generalitat són la quantia de correcció del desequilibri vertical i el grau d'anivellament. En aquest treball es considera que en l'escenari de federalisme dèbil l'increment és de 15.000 milions d'euros i el grau d'anivellament del 75 %, en el de federalisme moderat l'increment és de 25.000 milions d'euros i el grau d'anivellament del 50 %, i en de federalisme fort l'increment és de 35.000 milions d'euros i el grau d'anivellament del 25 %. El del pacte bilateral específic es correspon exactament amb aquest darrer i l'escenari foral es calcula *ad hoc* a partir del mètode aplicat al País Basc, i el del pacte confederal es construeix a partir de la hipòtesi d'un dèficit fiscal equivalent a l'1 % del PIB. La caracterització dels escenaris inclou, a més, tots els aspectes qualitius relatius als aspectes tributaris (quins tributs i amb quines responsabilitats) i al sistema d'anivellament.

Els resultats que s'ofereixen en cada un dels escenaris fan referència a dos tipus de variables: els recursos de la Generalitat i el dèficit fiscal (calculat segons les quatre aproximacions possibles: flux monetari i flux de benefici, cada un d'ells combinat amb el pressupost del Govern central

real i el pressupost equilibrat). Naturalment, les dades més rellevants a l'efecte d'aquest estudi són l'increment de recursos de la Generalitat i la reducció del dèficit fiscal, magnituds no exactament equivalents perquè no tot l'increment de recursos es converteix en un menys dèficit fiscal pel fet que la correcció del desequilibri vertical comporta menys despesa de l'Estat, una part de la qual s'hauria localitzat a Catalunya.

En teoria, l'increment de recursos de la Generalitat es podria destinar a tres finalitats (augmentar la despesa, disminuir els impostos o reduir el dèficit) o bé, naturalment, a qualsevol combinació imaginable de les tres. Aquest treball no entra en aquesta qüestió, que hauria obligat a un elevat grau d'arbitrisme. És a dir, no és l'objecte d'aquest estudi dissenyar possibles polítiques públiques a partir del marge addicional de recursos de què disposaria la Generalitat en els diversos escenaris. No s'aborda, per tant, el que "es podria fer" sinó la "capacitat potencial per fer" que ofereix cada escenari.

Finalment, cal fer un aclariment respecte a l'impacte que podria tenir sobre les finances de la Generalitat la modificació de l'àmbit competencial, aspecte que s'ha tractat unes línies més amunt. En aquest estudi considerem que qualsevol modificació en aquest sentit que comportés unes necessitats més elevades de despesa per part de la Generalitat aniria acompanyada dels corresponents recursos via tributs o via transferències. És a dir, no suposaria una modificació del dèficit fiscal de Catalunya ni tampoc de les finances de la Generalitat, que rebria uns recursos addicionals exactament equivalents a la despesa addicional en què hauria d'incórrer (hipòtesi de neutralitat financera).

## **5.2. Aspectes relatius a l'impacte sobre el creixement del PIB**

L'impacte sobre el PIB és una de les variables utilitzades en aquest estudi, per tal de valorar el resultat dels diferents escenaris, juntament amb l'impacte sobre les finances de la Generalitat, al qual s'acaba de fer referència. L'efecte sobre el PIB es produeix per dos conductes fonamentalment. D'una banda, hi ha un efecte immediat, via demanda, resultat de la disminució del dèficit fiscal. D'altra banda, hi ha l'impacte via oferta, que es pot produir degut a l'augment de l'oferta de factors productius i/o de la productivitat. Aquest impacte pel costat de l'oferta, a la vegada, pot tenir lloc per dos canals: per un augment de la inversió pública que es tradueixi en un

increment de l'*stock* de capital productiu (especialment en infraestructures i educació), via funció de producció; o bé a través d'una via més qualitativa, en la mesura en què els diferents escenaris puguin atorgar a la Generalitat una capacitat més elevada per a fer polítiques pròpies, i aquestes, a la seva vegada, serveixin per a millorar la productivitat del sistema productiu i l'oferta de factors.

En el capítol corresponent s'analitza l'impacte sobre el PIB d'acord amb aquest plantejament. Primer, com s'ha assenyalat, s'estudia la incidència pel costat de la demanda en els diferents escenaris segons les dades de reducció del dèficit fiscal obtingudes d'acord amb l'aproximació del flux monetari, que són les rellevants per al propòsit que aquí es persegueix. A aquest efecte, cal estimar els multiplicadors de la despesa pública per avaluar el seu impacte sobre el PIB. L'anàlisi mostra el valor diferent d'aquests multiplicadors segons els components de la demanda (increment del consum públic o de la inversió pública, i disminució dels impostos), la fase del cicle econòmic i el grau d'obertura de l'economia. Determinats els multiplicadors, es calcula l'augment del PIB en els diferents escenaris a partir de la disminució del dèficit fiscal que tindria lloc en cada un. Els resultats obtinguts indiquen que aquest efecte és significatiu als primers anys i que després va decreixent fins que s'estabilitza en torn del cinquè any.

L'impacte pel costat de l'oferta es produeix, com s'ha indicat, per dues vies. D'una banda, es considera que una part de la disminució del dèficit fiscal (introduint diferents alternatives) es destinarà a més inversió productiva en infraestructures i educació.<sup>6</sup> Aquest augment de l'*stock* de capital productiu té un efecte significatiu i positiu sobre el creixement del PIB de Catalunya d'acord amb els resultats que s'han obtingut en les estimacions fetes. Per tal d'evitar que aquest efecte sobre el PIB pel costat de l'oferta no quedés contaminat pel que es produeix pel costat de la demanda, les estimacions consideren els resultats després d'un període de temps prou dilatat perquè aquest segon efecte s'hagi anat diluint.

D'una altra banda, s'ha volgut estimar també l'efecte que té sobre el creixement del PIB la capacitat per a dur a terme polítiques pròpies, capaci-

---

6. L'estimació de l'impacte sobre el PIB de les polítiques d'oferta obliga a introduir certes hipòtesis sobre la despesa que es podria finançar gràcies a la reducció del dèficit fiscal. En aquest cas, doncs, s'incompleix, si bé de manera excepcional, la norma a la qual ens hem referit abans.

tat que és diferent, evidentment, en els diversos escenaris: absoluta en el de la independència, molt elevada en el de l'acord específic de tipus bilateral i del pacte confederal, i pràcticament similar a l'existent actualment en el del federalisme dèbil. Es tracta d'un impacte que depèn de nombroses variables de caràcter qualitatiu i és complex de calcular. Amb tot, s'ha volgut fer una primera aproximació quantitativa a aquesta qüestió considerant el grau d'autonomia com una variable *proxy* d'aquesta capacitat per a dur a terme polítiques pròpies.

L'aproximació que es fa en aquest capítol sobre la qüestió crucial de l'impacte sobre el PIB dels diferents escenaris permet transcendir molts dels càlculs existents sobre la matèria, que es limiten a fer una translació directe de la reducció del dèficit fiscal en forma d'augment del PIB, i pot permetre avançar de forma significativa en el tractament metodològic d'aquesta qüestió.

## 6. Dos escenaris singulars: l'estatu quo i la independència

L'estatu quo i la independència no solament són els dos escenaris extrems que s'han considerat en aquest treball (ja s'ha subratllat que no s'ha considerat el d'una involució no democràtica), sinó que tenen característiques singulars. El seu tractament no resulta, per tant, homologable al dels altres sis escenaris intermedis abordats en aquest estudi: els tres en què subdividim el del federalisme (dèbil, moderat i fort) i els tres de caràcter bilateral (l'acord específic, el foral i el pacte confederal).

Tots dos són escenaris singulars encara que per raons diferents. L'escenari de l'estatu quo ho és perquè difícilment es poden fer previsions sobre com seria la realitat. El que podem fer és descriure-la i analitzar-la críticament, però difícilment imaginar-la. Com a màxim, es podria preveure com podria evolucionar aquesta realitat si continuessin les tendències actuals i obrir un ventall estret de possibilitats sobre algunes variacions respecte d'una tendència central. Per aquesta raó, en aquest estudi l'escenari de l'estatu quo ha servit metodològicament més aviat com a punt de partida per a dissenyar els possibles escenaris de canvi a partir, en certa manera, de l'anàlisi crítica de la situació actual en els diferents camps i, encara que sense voler fer historiografia, dels antecedents que ens hi han portat. Així, els capítols en què s'examinen els elements constitutius dels escenaris (especialment els destinats als aspectes jurídics i competencials

i als relatius al finançament) comencen amb una valoració crítica de la situació de partida, que permet detectar els principals problemes per tal de examinar després les diferents alternatives per a fer front a cada un. Després serà la combinació d'aquestes alternatives el que donarà lloc, com ja s'ha explicat, a la constitució dels escenaris. Això significa que en aquest escenari no es formulen continguts *ad hoc* per a cadascun dels elements constitutius en la resta d'escenaris, excepte en la mesura en què aquests continguts es desprenen directament de l'examen crític de la realitat actual.

L'escenari de la independència, que és objecte d'un capítol específic, resulta també singular per diverses raons. En primer lloc, perquè en aquest escenari parlem no tant de la problemàtica que planteja la distribució del poder polític i financer entre diferents nivells de govern sinó de la que es desprèn de la constitució d'un nou estat, que se separa d'un estat preexistent. És a dir, aquí no són gaire aplicables les prescripcions normatives i positives de què disposem procedents dels diferents camps del coneixement (en el terreny jurídic, econòmic i politològic) sobre la primera qüestió, sinó que l'anàlisi es desenvolupa en un terreny completament diferent. En segon lloc, perquè en aquest escenari la metodologia que s'ha de seguir té poc en comú amb la que s'ha seguit en els altres escenaris. En aquest cas no es tracta de definir el contingut dels escenaris especificant com es caracteritzarien en els tres grans camps als quals ens hem referit reiteradament. És a dir, aquest estudi no entra a valorar quina constitució hauria de tenir una Catalunya independent, ni quin hauria de ser el seu model d'estat, ni si hauria de ser un país més o menys federal, ni quins impostos s'haurien d'atribuir als diferents nivells de govern. Sembla evident que aquest no és el propòsit d'aquest treball i que fer-ho seria incórrer en un arbitrisme complet.

Això significa, i aquesta és la tercera singularitat que cal destacar, que en aquest escenari l'anàlisi s'ha de centrar en els efectes de la independència i no en els components que la caracteritzen. Així, doncs, el capítol corresponent examina bàsicament les implicacions econòmiques i financeres, i entre aquestes l'anàlisi de l'impacte sobre el PIB adquireix una rellevància que no té en els altres escenaris. També s'avalua l'impacte sobre les finances de la Generalitat, per descomptat, però aquest aspecte, d'especial importància en altres escenaris, en aquest resulta menys rellevant, perquè en principi aquest impacte (si bé amb algunes complexitats que s'estudien

en el capítol corresponent) s'hauria de correspondre amb l'eliminació del dèficit fiscal d'acord amb l'aproximació del flux del benefici.

En canvi, en l'escenari de la independència hi ha nombrosos factors que no apareixen en els altres, que tenen una gran importància a l'hora d'examinar l'impacte sobre el PIB. Perquè, a part de la reducció (en aquest escenari, teòricament, l'eliminació) del dèficit fiscal segons l'aproximació del flux monetari, i el seu impacte sobre la demanda, que és l'impacte més rellevant que es té en compte en els altres escenaris, en aquest adquireixen un relleu especial qüestions tan rellevants com l'efecte sobre el comerç amb Espanya i eventualment amb la UE (segons quina fos la situació en què quedés Catalunya) i la possibilitat de dur a terme polítiques pròpies, amb la potencial incidència que podrien tenir en el creixement del PIB. La quantificació de l'impacte sobre les finances de la Generalitat i sobre el PIB, especialment en aquest escenari, obliguen a introduir la hipòtesi de la instantaneïtat per tal d'evitar que les estimacions s'hagin de basar en supòsits altament arbitraris. Això vol dir, per exemple si ens referim a l'impacte sobre les finances de la Generalitat, que aquest estudi s'atura just en l'instant posterior al de la independència, suposant que totes les altres coses continuen igual. Significa que la Generalitat assumeix la mateixa despesa que feia l'Estat a Catalunya i els mateixos recursos, però que "encara no ha tingut temps" per a canviar res: ni per a decidir que en lloc de fer despesa en defensa es farà en educació, ni que es prestaran menys serveis i es recaptaran menys impostos, ni per a demostrar que pot ser més eficient (o menys) que l'Estat a l'hora d'administrar la cosa pública.

Finalment, una quarta singularitat és que en aquest escenari els costos de la transició adquireixen una importància que no tenen en els altres. És a dir, en tots els altres escenaris, que consideren que Catalunya continua formant part d'Espanya, el que resulta rellevant és la nova situació, el nou estat (en el sentit de situació estable, d'estadi). Però el cost de passar d'un estat a l'altre, a l'efecte d'aquest estudi, es considera negligible. Es formula la hipòtesi implícita que el nou escenari és resultat de l'acord amb l'Estat espanyol i que, en conseqüència, es poden ignorar les friccions del trànsit d'un estat a l'altre. Evidentment, es pot considerar que aquesta hipòtesi és poc realista en la mesura que el procés que donaria naixement a qualsevol altre escenari podria implicar, per ell mateix, costos relativament significatius, com mostra la realitat diària de Catalunya des de fa uns quants anys. Però en aquest cas caldria parlar més



dels costos del conflicte en si mateix, condueixi o no a un nou escenari, i no pròpiament dels costos de la transició a un nou escenari. En el cas de la independència és manifestament diferent. En si mateix, el trànsit comporta uns costos que s'han de tenir en compte i que, si bé no es poden quantificar de forma precisa, cal tractar, si més no conceptualment, en el capítol corresponent.

L'existència de costos de transició permet situar en el context apropiat la qüestió, que forma part habitual del debat polític, de la viabilitat econòmica de la independència de Catalunya. Una Catalunya independent seria viable econòmicament? La resposta ha de contenir necessàriament dues parts. La primera és que és clar que ho seria. Per què no hauria de ser-ho si ho són Malta i Letònia, per esmentar només dos països amb una potència econòmica molt inferior a la de Catalunya? La segona és que el problema no és la viabilitat econòmica sinó la viabilitat política i les conseqüències econòmiques de les dificultats polítiques.

Això significa, com s'ha subratllat més amunt, que no es poden comparar simplement dos estats estables (és a dir, l'estat A amb l'estat B), fer el balanç i concloure quin és més favorable. Skidelsky (1986) recorda que un jove John Maynard Keynes, aleshores estudiant a la Universitat de Cambridge, escrivia l'any 1903, en ocasió d'un treball sobre el filòsof conservador Edmund Burke, que “a més del risc que comporta qualsevol mètode violent de progrés, hi ha una altra consideració sobre la qual sovint cal fer èmfasi: no n'hi ha prou que l'estat de coses que volem promoure sigui millor que l'estat de coses precedent; ha de ser suficientment millor per a compensar els mals de la transició” (Keynes *ca.* 1906).<sup>7</sup>

En qualsevol cas, en l'escenari de la independència hi ha una qüestió clau, absent en els altres escenaris, que és la continuïtat o no continuïtat de Catalunya en la UE i en la zona euro. En primer lloc, pels costos que implicaria que Catalunya es trobés fora de la UE. Aquests costos són analitzats en el capítol corresponent i s'estenen a nombrosos àmbits: el comerç exterior, el turisme, la inversió estrangera, la mobilitat de treballadors, estudiants i professionals, els derivats de quedar fora de la zona euro. A més, hi ha els costos intangibles, importants, que es produirien en tots els terrenys (polític, cultural, científic, etc.). En definitiva, es tractaria, probablement, d'uns costos difícilment assumibles en termes econòmics i socials, suposant, que és més que discutible, que el saldo en termes polítics

---

7. Per a les fonts Skidelsky 1986 i Keynes *ca.* 1906, *vid.* les referències bibliogràfiques del capítol VII.

resultés favorable, és a dir, que fos acceptable pagar el preu de quedar fora d'Europa per aconseguir separar-se d'Espanya. Però, en segon lloc, cal tenir en compte els costos de la transició. És a dir, suposant que Catalunya passés de l'estat actual (tal com s'ha definit) a un nou estat fora de la Unió Europea, el període de transició, en si mateix, provoca uns costos molt elevats, derivats de les tensions polítiques, la incertesa i, en definitiva, l'existència d'una situació conflictiva. De fet, aquests costos es produeixen pel fet mateix de l'expectativa (amb un grau de probabilitat determinat, gran o petit) d'una Catalunya independent fora de la UE, expectativa que és composta, doncs, per dos elements: una Catalunya independent i una Catalunya fora de la UE. De fet, hi ha naturalment tres possibilitats: una Catalunya independent fora de la UE, una Catalunya independent dins de la UE, i una Catalunya no independent dins de la Unió Europea. La quarta possibilitat teòrica (una Catalunya no independent fora de la UE) la podem descartar: sembla poc versemblant que Espanya deixi de formar part de la UE.

Amb relació a aquest joc de possibilitats, hi ha dues coses que és important subratllar. La primera és que els costos de la transició creats per l'expectativa d'una Catalunya independent fora de la UE es materialitzen sigui quin sigui el resultat final, és a dir, encara que Catalunya no arribés a ser independent i encara que, al final, es quedés a la UE, amb els suposats beneficis que caldria posar en balança en aquest nou estat (és a dir, en la situació estable consegüent). La segona és que en el moment de la transició els diferents actors que intervenen en aquesta qüestió (l'Estat espanyol, l'independentisme, les forces polítiques no independentistes i la UE) actuen en funció no de com acabarien actuant si al final es consumés la independència de Catalunya, sinó de com pensen que la seva posició actual incideix a maximitzar la possibilitat que es produeixi l'escenari que ells consideren preferible. És a dir, es pot especular sobre el fet que si al final la independència de Catalunya fos inevitable (degut a l'enverinament del conflicte, amb els riscos inherents que aquest fet podria suposar per a la UE i la zona euro), la UE preferiria tenir-la dintre que fora (en definitiva, sembla raonable pensar que, en una situació *de facto* com aquesta, el que perseguiria la UE és minimitzar els costos). Però la posició que adopta la UE durant el conflicte no està en funció d'aquest fet, sinó de quin és l'escenari que considera més desitjable, que no sembla massa arriscat suposar que és el d'una Catalunya no independent.

El fet és que la qüestió de la pertinença o no a la UE ha d'estar present en qualsevol anàlisi que es pugui fer dels hipotètics escenaris de la relació entre Catalunya i Espanya. Certament, *de facto*, només afectaria l'escenari de la independència. És a dir, només en aquest escenari es plantejaria realment la possibilitat de quedar fora de la UE. Però, paradoxalment, en la mesura en què aquest escenari està present, com una possibilitat, també en el trànsit cap a qualsevol dels altres escenaris, els seus efectes es farien sentir en tots ells durant el període de transició.

## 7. Dues reflexions finals

En el moment de concloure la presentació d'aquest estudi constatem que hi ha algunes qüestions d'especial importància a les quals no s'ha fet referència o no se n'hi ha fet prou. Hem intentat que la presentació respongués a un determinat ordre expositiu, que tingués una certa lògica i un fil conductor, amb l'esperança que això contribuís a fer més intel·ligible i estructurada l'explicació sobre el propòsit i les principals característiques d'aquest treball. Ara bé, d'alguna manera, aquest mètode també suposa una certa cotilla, introdueix rigidesa a l'exposició, la claredat de la qual es podria veure perjudicada per la introducció de digressions que s'apartessin en excés del fil argumental. Tanmateix, hi ha algunes qüestions a les quals no podem deixar de fer referència en un treball com aquest, que té com a nucli central la problemàtica derivada de l'articulació política d'una realitat territorial com Catalunya dins d'un estat com Espanya, i tot això en el context d'un procés d'integració supranacional, que és la integració europea. Són les dues qüestions que s'aborden a continuació com a punt final d'aquesta presentació.

### 7.1. El debat sobre la sobirania i la restricció exterior en una economia globalitzada

En tot aquest treball hi ha la idea subjacent que el fet de disposar de més poder polític permet a un territori dur a terme millor i més eficientment les polítiques que convenen als seus ciutadans, i que aquest poder polític es pot aconseguir amb més autogovern (*self-rule*) o tenint més pes en la presa de decisions del govern central o de les institucions de l'estat (*shared rule*). En definitiva, hi ha la idea que tenir més sobirania política (pròpia o

compartida) permet disposar d'uns millors instruments per a poder implementar les polítiques que es consideren beneficioses per als ciutadans d'un determinat territori, i en el nostre cas de Catalunya.

Tanmateix, hi ha una qüestió tant o més important, i és la de la sobirania de la política davant dels mercats i de l'economia quan aquests estan molt integrats territorialment. Perquè ens podríem trobar que Catalunya assolís una gran sobirania política, fins i tot la independència, respecte d'Espanya i, en el pitjor dels casos, també respecte d'Europa, però que, a la vegada, en tingués molt poca respecte dels mercats. Encara més, podria ser que, precisament per aquesta suposada major sobirania política, tingués menys sobirania real respecte dels mercats i dels poders econòmics.

Per tant, hi ha dues qüestions importants, no només una. La primera és de quina manera Catalunya pot disposar d'uns instruments polítics, dels quals avui no disposa, per tal de poder fer les polítiques que convenen a la societat catalana. I la segona, de quina manera podem garantir l'eficàcia d'aquestes polítiques davant dels mercats i de l'economia. I, quan ens plantegem aquesta segona qüestió, sembla clar que la grandària dels països (en tots els aspectes: PIB, població, extensió, terreny militar) resulta un factor decisiu. Per entendre'ns, la Xina no és sobirana del tot, però ho és més que Malta o que Estònia. En realitat, la sobirania efectiva d'aquests dos estats es limita gairebé a la que poden exercir de manera compartida a través de la Unió Europea. Com més petit (i menys poderós) és un estat, més necessita compartir sobirania.

Aquesta darrera reflexió ens permet tornar a la problemàtica que estem examinant. Què succeeix amb les realitats territorials amb una personalitat clarament marcada que formen part d'un estat (en el nostre cas Catalunya, o Baviera o Texas)? De quina manera tenen més poder Texas o Baviera compartint-lo amb altres territoris dins d'un gran estat (com són, respectivament, Estats Units i Alemanya, i aquesta, a la vegada, compartint-lo amb els altres països de la UE) o bé anant soles pel seu compte? ¿Baviera té més poder al món actuant amb els seus propis instruments d'autogovern (*self-rule*), necessàriament limitats, i, a més, fent valdre la seva veu en la formació de la voluntat del Govern federal (i, també, en la UE) (*shared rule*), o bé pesaria més si esdevingués un estat independent i disposés de tota la sobirania, però fos inevitablement més feble, menys poderosa, del que és Alemanya (i, en la part que correspongui, la UE)?, és a dir, si tingués tot el poder, però fos menys poderosa del que és l'estat del que avui forma part?

La resposta a aquesta qüestió depèn de manera crucial del que en el segon apartat d'aquesta presentació hem denominat la concepció subjacent en les institucions de l'estat respecte del model territorial, és a dir, de fins a quin punt la política del govern central, com a expressió pràctica d'aquesta concepció, resulta satisfactòria per al territori en qüestió (i, en general, és una política "neutral" respecte als diferents territoris i tendeix a afavorir un terreny de joc equilibrat) o bé és una política fortament radial i centralista que tendeix a afavorir sistemàticament els interessos del centre, com succeeix en el cas espanyol.

Naturalment, l'existència de mecanismes seriosos i contrastats de *shared rule* fan més possible la primera alternativa. La presència real i efectiva en la formació de la voluntat de l'estat dels diferents governs territorials fa més difícil que aquesta voluntat s'inclini sistemàticament per privilegiar els interessos del centre. Però convé no enganyar-se. L'ordre causal sol ser el següent: primer hi ha una realitat caracteritzada per l'existència d'una determinada concepció territorial, àmpliament assumida (i, en general, compartida) en la majoria de territoris, que accepten aquest model radial i centralista; i després venen les institucions, que solen adaptar-se a aquesta realitat. És veritat que un bon disseny de les institucions pot fer miracles i ajudar a canviar hàbits, comportaments i concepcions. Però això requereix períodes llargs i hi ha conflictes polítics que requeririen respostes en períodes més curts. Per això, davant d'una situació com la descrita, en la qual les preferències majoritàries respecte de la concepció del model territorial són molt contradictòries amb les d'un determinat territori, com és el cas de Catalunya, en comptes de pensar en fórmules generalitzades de *shared rule* pròpies de sistemes federals, probablement resultaria més útil dissenyar mecanismes de tipus bilateral que garantissin que la veu de Catalunya fos tinguda en compte quan l'estat adoptés decisions que tinguessin una incidència significativa per a la societat catalana.

## **7.2. Independència, federalisme i la importància de la qualitat de les institucions**

L'aproximació bàsica de la teoria del federalisme fiscal analitza quines funcions i quins recursos del sector públic s'haurien d'atribuir als diferents nivells de govern, tenint en compte uns determinats criteris en el

terreny de l'eficiència i de l'equitat. Per la seva banda, la de l'economia de la secessió parteix del balanç (*trade-off*) entre els beneficis que suposa per a un país tenir més grandària (en termes de mercat interior, economies d'escala, assegurança mútua entre territoris, força davant l'exterior, etc.) i els costos en termes de benestar que comporta aplicar polítiques homogènies a territoris heterogenis. És a dir, com més grandària i menys diversitat, menys beneficiosa resulta la secessió; i com menys grandària i més diversitat, més beneficiosa.

Aparentment, els dos enfocaments són radicalment oposats. El primer, el del federalisme fiscal, es planteja com estructurar adequadament una única comunitat política. El segon, quines condicions s'haurien de donar per fer racional econòmicament la divisió en dos d'una mateixa comunitat política. Es podria argumentar que el federalisme, precisament, tracta de resoldre aquest balanç que està en la base de l'economia de la secessió oferint una sortida que fa conciliables els avantatges de formar part d'una comunitat política àmplia i potent amb els que es deriven de l'existència d'un nivell de govern territorial o intermedi, que permet representar adequadament els interessos i les necessitats d'aquest territori. Un bon sistema federal hauria de permetre totes dues coses. Ara bé, per a aconseguir-ho l'element essencial és la qualitat de les institucions, entesa com la seva capacitat per a canalitzar adequadament l'heterogeneïtat territorial. És un factor decisiu per a fer que el federalisme esdevingui un mecanisme d'estabilitat i resolució ordenada del conflicte territorial, i no de polarització entre les pulsions independentistes, per un costat, i les assimilacionistes, per un altre. I ho és, també, en el balanç entre grandària i capacitat per a atendre la diversitat que està en la base de l'economia de la secessió, per a inclinar la balança cap una opció més o menys pro independència o més o menys de continuar units.

Hi ha dos factors que tenen un paper clau en el resultat d'aquest balanç (*trade-off*), és a dir, en el punt exacte de la balança de costos i beneficis que produiria la secessió. D'una banda, el grau d'obertura de l'economia i, de l'altra, la qualitat de les institucions. Això significa que, donades una determinada grandària i un determinat grau d'heterogeneïtat territorial, com més gran sigui l'obertura econòmica del territori que s'independitza, més baixos seran els costos de la secessió, perquè menys dependrà del mercat interior i més dels mercats exteriors. És clar que, per tal que aquest argument sigui vàlid, el nou país independent hauria de mantenir, com

a mínim, el grau d'integració amb els mercats exteriors que tenia abans de la secessió.

L'altre factor que incideix en aquest balanç és, de nou, la qualitat de les institucions. És a dir, donats, un altre cop, una determinada grandària del país d'origen i un determinat grau d'heterogeneïtat territorial, com més alta sigui la qualitat de les institucions, valorada per la seva capacitat per a recollir la diversitat i l'heterogeneïtat territorial, més baixos seran els costos de mantenir-se units per al territori amb aspiracions independentistes. Els costos no els imposa, doncs, l'existència de diversitat o d'heterogeneïtat com a tals, sinó el fet que l'arquitectura politicoinstitucional sigui capaç o no de recollir aquesta diversitat.

D'aquesta manera, la qualitat de les institucions esdevé una qüestió clau a l'hora de valorar els mèrits d'un o altre escenari i és, de fet, el punt de connexió entre dos plantejaments aparentment tan diversos com els que fonamenten el federalisme o l'economia de la secessió. Una bona qualitat de les institucions, en el sentit en què l'acabem de definir (la seva capacitat per a recollir la diversitat, fer efectiu l'autogovern i permetre una presència efectiva de la minoria nacional en la formació de la voluntat estatal), pot fer que la balança s'inclini per l'opció de continuar units en front de l'alternativa de la independència, i, a la vegada, pot ser la garantia que el federalisme actuï com un factor d'estabilitat, i no de polarització, quan apareix el conflicte d'una minoria nacional dins d'un estat.

Per acabar aquest capítol introductor, valdria la pena subratllar una idea: la qualitat de les institucions no es verifica només en aspectes formals. No n'hi ha prou amb dissenyar una estructura de nivells de govern i fer unes lleis aparentment comparables amb les dels països federals. Els aspectes nominals poden ser molt impactants a primera vista, però no canvien la realitat. Per a crear unes institucions capaces de canalitzar la diversitat i fer possibles solucions negociades i pactades davant dels conflictes, calen uns valors socials basats en el diàleg, el pacte i el respecte a les minories, i no en la imposició i la voluntat assimilacionista. Parafraçant la reflexió que es feia en l'anterior subapartat, primer hi ha una realitat caracteritzada per un substrat de valors socials, actituds i creences, i després venen les institucions, que solen adaptar-se a aquesta realitat.





## II

# *Benchmarking* dels governs multinivell i els seus vincles econòmics amb el federalisme fiscal

Guillem López i Casasnovas

## 1. Introducció

La descentralització fiscal és un dels elements fonamentals en els processos democràtics de transferència de responsabilitats als esgraons comunitaris de la presa de decisions col·lectives. Tal com s'ha viscut en una gran part dels països desenvolupats a les darreres dècades, suposa un element determinant en els models d'organització territorial federals. Els acords intergovernamentals, ja en escenaris forts o dèbils del federalisme pel que fa a les diferents fórmules de finançament de les administracions subcentrals, és un element bàsic per a garantir l'èxit o el fracàs dels governs que es vulguin multijurisdiccionals. I és que l'actuació a costa d'un altre està a la base de la configuració d'una societat democràtica. Les fonts d'ingressos que han d'acompanyar l'assignació de responsabilitats, a través dels impostos propis, recaptats (o no) per les entitats subcentrals, o bé sobre la base de les transferències rebudes del govern central, és el seu principal pivot. El nivell de recursos ha de ser suficient per a fer front a les despeses derivades de les responsabilitats concretes, i el sistema en qüestió ha de tenir un disseny adequat que doni els incentius correctes a totes les parts de cara a garantir un funcionament institucional eficient i sostenible en la gestió dels recursos.

---

Nota de l'autor: Agraïxo l'ajut per a la realització del treball de Marc Casanova, Pau Jovell i Roger Sabater, recercadors associats del CRES-UPF.

La realitat ens mostra que, fora dels escenaris bilaterals o d'independència plena revisats en altres capítols, esdevé relativament fàcil per als governs centrals transferir responsabilitats a nivells de govern inferiors. És molt més costós políticament dotar-los de capacitat efectiva de decisió i transferir-los, al seu torn, els recursos fiscals necessaris per a exercir aquelles responsabilitats. Això suposa un elevat cost per als governs centrals en la mesura que la transferència de capacitats fiscals implica cedir poder a altres actors polítics o institucionals que també són escollits democràticament, però en aquest cas des d'un *demos* diferent al primari, i per tant responen a unes preferències polítiques i interessos que poden ser diferents a escala descentralitzada de les del govern central. A més a més, siguin els incentius coincidents o no, es produeix en tot cas una pèrdua de control per part del govern central sobre una part dels ingressos i despeses públiques. En aquest sentit, és especialment costosa la cessió de la capacitat de fer política fiscal més enllà de transferir els recursos en si mateixos. És per això que els governs centrals solen ser més proclius a cedir ingressos a través de transferències fiscals en lloc de fer-ho a través de la cessió de la capacitat de recaptar, establir tipus impositius, exempcions i, en general, cedir autonomia fiscal.

Tanmateix, aquest disseny institucional sol presentar alguns problemes d'incentius, especialment en el cas que les administracions subcentrals es financin amb transferències en la forma de *tax sharing* procedents del conjunt dels recursos de l'estat, fent que els governs no internalitzin del tot els costos d'aquest finançament i, per tant, sobrevalorin els beneficis de les seves despeses, amb el risc moral que això pot suposar.

## 2. Les hisendes multijurisdiccionals

Entre les clàssiques funcions fiscals de la hisenda pública (servir l'eficiència, l'equitat i el progrés econòmic), el federalisme fiscal dona a les jurisdiccions descentralitzades competències en cadascuna tot i que en graus diferents. La teoria de la descentralització fiscal permet justificar l'assignació dels nivells competencials a les diferents jurisdiccions (globals, intermèdies i locals) d'acord amb la naturalesa dels béns i serveis en qüestió, tal com es mostra en els treballs de R. Boadway i A. Shah (2009), i W. Oates (2005).

Els béns supranacionals, públics i globals sembla clar que han de raure en institucions supraestatals (i afecten la contaminació, la regulació del

comerç internacional, les comunicacions, la salut pública i una bona part del foment a la innovació). La despesa que tota aquesta provisió representa s'ha de poder finançar a través de recursos que, en la mesura que financin activitats decidides des d'aforaments democràtics propis, s'han de fer acompanyar de formes de tributació també pròpies, i són l'impost de societats, pels seus aspectes cada cop més multinacionals i d'integració de bases fiscals, juntament amb els impostos-preus Lindahl, les figures més adients. I, en la mesura que siguin comandes de gestió decidides per altres jurisdiccions que mancomunin aquestes competències, les transferències adquireixen més sentit (aportacions a canvi dels beneficis derivats dels serveis). Les discriminacions de preus basades en la diferent capacitat de pagament farien la funció impositiva redistribuïdora, no exemptes de polèmica donada la dificultat d'adaptar preus al desenvolupament idiosincràtic de cada indret (PIB per càpita, capacitat de poder de compra) sense provocar arbitratge o comerç paral·lel si de la col·laboració en resulta la producció de béns o serveis.

### **3. El constructe infraestatal**

A l'altre extrem dels béns públics globals, trobem els béns públics locals, que haurien de raure en favor de jurisdiccions de proximitat: educació, sanitat, serveis socials, prestació de serveis de beneficis identificables majorment per les persones i/o territoris. En el finançament han de guanyar pes relatiu les taxes i preus, acompanyant els impostos i amb presència també dels tributs pigouvians, sia per externalitats localitzables que es poden internalitzar en la mateixa jurisdicció (ambientals, ecotaxes en general) sia per polítiques que busquin canvis d'estil de vida (per ex., via impostos especials), i generant recursos que complementin la imposició sobre la renda que, ara sí, és l'instrument que senyalitza més la responsabilitat fiscal de les jurisdiccions descentralitzades i afavoreix així retre comptes a la ciutadania.

En l'entremig d'allò global i allò local es configuraria, com a resultat, una hisenda descentralitzada típicament de serveis centrífuga des dels altres dos nivells (local, estatal) i centrípeta (envers allò global i federal) a la vista de les economies d'escala per les quals altres jurisdiccions mostren avantatges comparatius. Això seria per un finançament d'aquests serveis, bé novament per transferències de baix a dalt, bé a través de la recaptació central dels impostos que requereixen més coordinació en la seva gestió i

que incideixen més en les necessitats d'unitat del mercat, camí, en tot cas, d'una certa globalització supraestatal. L'IVA i/o les cotitzacions socials serien el clàssic instrument de finançament estatal (i els anivellaments verticals com una part de les seves competències) i l'impost de societats ho seria en el pla supraestatal. En ambdós casos, certament l'adequació entre el nivell competencial i la determinació del finançament no és senzilla quant a quanties, per la qual cosa les transferències d'anivellament dels desfasaments adquireixen tot el sentit.

Altres funcions, complementàries a les de l'assignació en la persecució de l'eficiència, són també analitzables: per exemple, la d'estabilització, contracíclica a l'estat de l'economia i que pot tenir en la llibertat de circulació un antídoto igual d'efectiu o més que el subsidi d'atur (l'un a nivell supraestatal i l'altre a nivell intermedi); o la funció de redistribució, que podria evitar, gràcies a l'anivellament, l'emergència de guetos territorials. En tot cas, el que aquí comentem és una argumentació que justifica tendències per si hom pogués fer una inicialització (*reset*) en l'atribució de competències i en fonts de finançament. Notem també que aquesta manera d'enfocar la descentralització fiscal pot ajudar a entendre políticament el nerviosisme d'alguns estats tradicionals que ocupen jurisdiccions fiscals que esdevenen intermèdies davant el canvi tecnològic i la provisió de serveis públics, i que veuen les seves antigues competències amenaçades per dalt (des del federalisme, europeu incipient, o d'organismes mundials) i per sota amb comunitats que es defineixen com a regions (estats federats o mancomunitat de jurisdiccions locals), allà on ho requereixin les economies externes, d'escala i d'abast, de cara a la reivindicació de descentralització d'un nombre cada cop més elevat de partides de despesa. I allà on els factors no ho permeten es provoca, per elevació, una mirada cap a nivells supraestats en què nous modes de provisió poden ser més efectius que els estatals tradicionals. Així, clarament, la resolució de conflictes internacionals, aspectes associats al comerç exterior, transaccions financeres, el medi ambient, una bona part de les telecomunicacions, la defensa i afers internacionals i una gran part dels temes relatius a la política monetària, banca i moneda serien en tot o en part "globals" per naturalesa, fins i tot vinculables a algunes agències o autoritats fora de l'esquema pròpiament administratiu, i el finançament seria idoni per als serveis als beneficiaris particulars afectats i les transferències col·lectives de les parts representades.

## 4. El constructe supraestatal

La teorització seguida aquí (amb béns públics de diferents gradients i de diversa incidència fiscal en les seves conseqüències, amb una capitalització més o menys elevada com a guia) deixaria un marc amb les característiques següents.

En la responsabilitat supranacional (en l'àmbit de la Unió Europea) s'ubicarien àmbits de decisió tals com les funcions de resolució de conflictes interregionals i internacionals, tant en la definició dels estàndards de les polítiques com en la seva supervisió, amb competència exclusiva en provisió i administració, i compartint responsabilitat estatal només pel que fa a la producció i distribució dels seus efectes quant a costos i beneficis. Pel que fa al comerç exterior, els estàndards i la supervisió haurien de situar-se de nou al nivell més elevat del federalisme europeu, obert en la seva responsabilitat proveïdora i administrativa a tots els nivells jurisdiccionals (no només dels estats sinó també dels més locals) i de producció dels serveis majorment a sectors de la societat civil. En matèria de telecomunicacions i transaccions financeres, la supervisió i regulació hauria de ser com a mínim compartida pels dos nivells superiors vistes les seves dimensions econòmiques i socials, i, tant la provisió com la producció, deixades obertes a sectors no governamentals. En l'àmbit del medi ambient tota la política hauria de ser compartida entre tots els nivells jurisdiccionals —aquests són les seves externalitats— i només en la producció i distribució de les seves conseqüències amb una substitució dels nivells supranacionals pels locals més propis de la societat civil. Molt més homogènia seria l'assignació de responsabilitats en matèria de defensa i afers exteriors, avui en mans bàsicament dels governs nacionals, a diferència de la relativa a la inversió estrangera directa, en què el paper de les jurisdiccions més descentralitzades (tot i ser crítiques les infraestructures locals) compartirien competències en regulació, supervisió i provisió, amb entrada dels sectors no governamentals en la part final. Contràriament, en el camp de la divisa, política monetària i banca les autoritats independents tindrien encomanada una bona part d'aquesta funció: només en producció i distribució entrarien sectors no governamentals, i seria essencial la independència de tots els nivells més enllà de la disciplina comuna fixada globalment. I en qüestions d'immigració les polítiques haurien de ser òbviamment compartides supra-nacionalment amb una provisió nacional i una producció certament local, inclusiva de la societat civil.

Més enllà dels àmbits indicats, els rols supranacionals es dilueixen en la resta de funcions fiscals, per exemple, en el comerç intraestatal, transferències monetàries interiors, la política industrial i una bona part del dret civil i penal. Ho justificarien aspectes tals com la preservació dels drets, el manteniment d'objectius de redistribució i l'establiment de cauteles preventives del dúmping intern. En alguns casos, això sí, amb salvaguardes constitucionals o acords internacionals per a evitar desviacions i abusos. En concret, en matèria de regulació econòmica, política fiscal i de recursos naturals —que en certa mesura han de promoure la coordinació, la unitat de mercat i l'equitat regional interna, tant en el camp de la provisió com en el de la producció i distribució—, les competències haurien de ser compartides des dels estats cap a baix incloent en el darrer esgraó sectors no governamentals. Finalment, en els àmbits esmentats, més relacionats amb béns públics locals, que farien prestacions en espècie tals com l'educació, la sanitat, el benestar social, carreteres, parcs naturals i recreatius, i àdhuc la definició de polítiques i estàndards i la supervisió, tots els nivells haurien de compartir, i predominarien les darreres responsabilitats davant les esferes més locals i també amb participació de la societat civil. Amb exclusió d'aquesta, però en tot cas amb preeminència local, s'inclourien els àmbits de policia, salubritat pública i protecció civil, i els beneficis de les polítiques serien primàriament locals.

## 5. L'acoblament federal

En aquesta secció es repassa no el que hauria de ser suposadament l'algorisme de la descentralització fiscal, sinó el que sabem que és la realitat a la vista del federalisme fiscal tal com s'entén en el sistema comparat. Com que la paraula *federal* obre més portes que no en tanca, ens referirem bàsicament al federalisme fiscal delimitat per la seva arrel llatina, que vol dir 'pacte', 'regla acordada i reconeguda constitucionalment'.

En el quadre 2.1 es mostra l'assignació de competències feta en coherència amb l'argumentació teòrica presentada abans i aplicada a diferents funcions entre els distints nivells de govern (U supranacional, N nacional, S subnacional, L local, P sectors no governamentals, ICB autoritat central independent).

**QUADRE 2.1. Funcions i polítiques per nivells de govern**

Funció	Política, estàndards i supervisió	Provisió i administració	Producció i distribució	Comentaris
Resolució de conflictes interregionals i internacionals	U	U	N, P	Beneficis i costos d'abast internacional
Comerç exterior	U	U, N, S	P	Beneficis i costos d'abast internacional
Telecomunicacions	U, N	P	P	Dimensions nacionals i globals
Transaccions financeres	U, N	P	P	Dimensions nacionals i globals
Medi ambient	U, N, S, L	U, N, S, L	N, S, L, P	Externalitats d'abast global, nacional, estatal i local
Inversió directa estrangera	N, L	L	P	Estructura local crítica
Defensa	N	N	N, P	Beneficis i costos d'abast nacional
Afers exteriors	N	N	N	Beneficis i costos d'abast nacional
Política monetària, moneda i banca	U, ICB	ICB	ICB, P	Independència essencial de tots els nivells; una mica de rol per la disciplina comuna

Font: Boadway i Shah 2009.

S'entendrien com a més pròpiament estatals els nivells de govern relatius a l'organització del comerç, molts aspectes de la legislació mercantil i penal, la política industrial, la migratòria, la de recursos naturals i la política fiscal en general. Aquí seria lògic un àmbit d'imposició pròpia, amb mecanismes compensatoris en la mesura que en els marges hi hagués externalitats entre les jurisdiccions. Les transferències comptabilitzades des dels agregats de les competències compartides o interferides (pigou-vianes) poden afectar, tal com hem esmentat abans, el seu finançament. Finalment, són béns majorment locals o subestatsals les assistències sanitària, educativa, de parcs i jardins i d'utilitats (*utilities*) en general, que són un mecanisme rescabador de costos en els quals no arriba la imposició general, les taxes i els preus per aquells serveis locals d'esforç mancomunat.

Els quadres següents recullen l'assignació esmentada abans amb més detalls.

## QUADRE 2.2. Assignació competencial per nivells de govern

Comerç interestatal	Constitució, N	N	P	Garanties constitucionals importants per la mobilitat de factors i productes
Immigració	U, N	N	N	U per sortida forçada
Pagament de transferència	N	N	N	Redistribució
Dret criminal i civil	N	N	N	Imperi de la llei, preocupació nacional
Política industrial	N	N	P	Amb la intenció d'evitar les polítiques d'empobriment del veí
Regulació	N	N, S, L	N, S, L, P	Mercat comú intern
Política fiscal	N	N, S, L	N, S, L, P	Coordinació possible
Recursos naturals	N	N, S, L	N, S, L, P	Promoció de l'equitat regional i el mercat comú intern
Educació, salut i benestar social	N, S, L	S, L	S, L, P	Transferències en espècie
Autopistes	N, S, L	N, S, L	S, L, P	Beneficis i costos que varien amb l'abast
Parcs i recreacions	N, S, L	N, S, L	N, S, L, P	Beneficis i costos que varien amb l'abast
Polícia	S, L	S, L	S, L	Beneficis principalment locals
Aigua, clavegueram, residus i protecció contra incendis	L	L	L, P	Beneficis principalment locals

Nota: U: responsabilitat supranacional; ICB: autoritat central independent; N: govern nacional; S: govern estatal o provincial; L: govern local; P: sectors no governamentals o societat civil.

Font: Boadway i Shah 2009.

Més enllà de la funció d'assignació esmentada, i respecte de la funció redistributiva, avui no sembla que hi hagi res que es pugui fer des dels estats centrals convencionals que no es pugui fer millor a l'escala global europea o local. Certament, la local té limitada la seva acció redistributiva



davant de la possibilitat de generar clústers amb efecte crida per raó d'una política redistributiva que expulsa o erosiona la base fiscal pròpia de la jurisdicció i augmenta acumulativament la despesa. Això fa insostenible el manteniment financer de la funció. En tot cas, resta a les jurisdiccions infraestatal la redistribució dita voluntària, perquè les funcions d'utilitat poden ser amb més probabilitat més fàcilment interdependents a escala local. Per tant, ja sigui per raó de la immigració —efecte crida que requereixi una acció apaivagadora dels seus efectes en termes de cohesió social— o per la mutualització dels anivellaments territorials (FEDER, FSE europeus i similars) per assegurar la lluita anticíclica o per compensació de cicles, el fet és que, per la simple llei dels grans números, l'acció redistributiva estaria millor ubicada a nivell supraestatal. Aquí inclouríem el mateix subsidi d'atur, que es finançaria millor des de la capacitat fiscal conjunta que des de la del país afectat per la crisi.

Això requeriria una assignació de recursos a compartir de baix a dalt en la qual la capacitat fiscal fos present amb un impost clau com el de la renda, que permetés significar en la progressivitat acceptada l'aportació solidària a l'anivellament. Semblaria adient també que aquests recursos procedents de l'anivellament horitzontal es destinessin al finançament dels serveis públics fonamentals de l'estat del benestar, deixant els relatius al desenvolupament regional fora dels recursos ordinaris, instrumentant per aquests altres efectes les transferències condicionades i compensatòries que poden servir millor al creixement de rendes privades sense pilotar en exclusiva en recursos públics.

La segmentació comentada de funcions per nivells requereix certament preveure els aspectes constitucionals de blindatge dels acords pactats (federal) tal com es fa en una altra secció d'aquest treball. D'una banda, exigeix confluències i, de l'altra, matisos, i és molt important en termes més econòmics la qüestió de qui tingui atribuïts efectivament els “drets residuals” en decisions que per fallida (*default*) (*vid.* l'apartat detallat corresponent) s'assignarien, pel que fa a qui té la darrera paraula en la interpretació de l'exercici de la competència, a una jurisdicció i no a una altra. I necessita precisions a l'estil de clàusules generals, gairebé principis normatius, que assegurin lleialtat institucional per tots aquells aspectes que no es poden recollir en contractes incomplets. En el cas de disputes, necessita haver definit els mecanismes de resolució, i, en el cas d'arbitratge, des d'òrgans amb composició paritària. També des de la racionalitat limitada en pactes constitucionals davant de situacions polítiques incertes i contingents per l'abast que es vulgui donar a la igualtat de drets entre els ciutadans

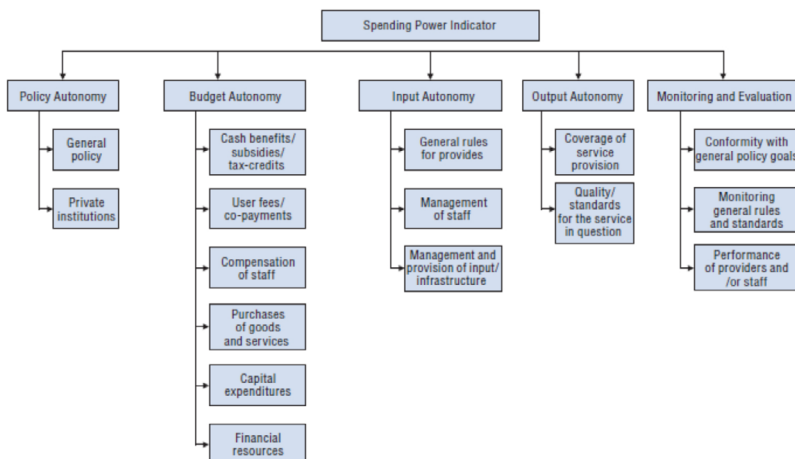
de les jurisdiccions. En principi, aquests serien considerats drets d'accés (sustentables davant de tribunals constitucionals) més que no de resultats (vinculables a l'exercici de l'autonomia local), i mantindrien la no discriminació per procedència —una volta incorporats legalment a l'acceptada discriminació de destí. Cal igualment clarificar l'abast de la clàusula de portabilitat arrossegant els drets més favorables, si fos el cas de la jurisdicció inicial, per poder exigir-los a la final.

En matèria d'"unitat de mercat", les regles de participació esdevenen particularment importants per a la política econòmica, pròpia de la jurisdicció i conjunta, sense imposicions entre nivells. La subsidiarietat limitaria amb precisió si els drets residuals romanen a nivell supraestatal (directives, per exemple, de la Unió Europea en cas que no s'hagin incorporat als sistemes normatius propis) o infraestatal (de proximitat per a millor coneixement de la circumstància no prevista en el *foedus*).

No reproduïrem aquí la distribució competencial efectiva en els seus elements econòmics entre la Unió Europea, l'Estat espanyol, les CA i governs locals, perquè això ja s'ha fet en un altre lloc (primera part d'aquest treball). Però és notòria la insuficiència de la primera en competències molt rellevants per al bon funcionament de l'economia global; l'excés de competències de l'Estat (en competències extensives, clàusules residuals a favor seu, arbitratge constitucional de banda amb garanties jurídiques devaluades, sobirania tributària excloent, control d'endeutament, sense limitacions en exercici d'anivellaments i règim uniforme de drets); l'escàs rol institucional de les CA (ja sigui en participació legislativa o en relacions intergovernamentals (RI) limitades, i amb competències fragmentades sense blindatges en cas de concurrència estatal, gestió tributària limitada ni garanties d'ordinalitat en els tractaments fiscals resultants, amb reconeguda escassa responsabilitat fiscal), i, finalment, una jurisdicció local de molt escassa autonomia fiscal.

Tot això ens porta a reavaluar la situació espanyola a la llum del que són efectivament les potencialitats de l'autonomia fiscal de les CA en la comparativa federal. I això pel que fa a l'adequació dels diferents elements del poder de despesa (*vid.* quadre 2.3 A) i la seva concordança amb la tributació, pel que fa a recursos propis (derivats de la seva responsabilitat fiscal) (*vid.* gràfic 2.1) i pel que fa a la seva assignació (*vid.* quadre 2.3 B) i composició (més o menys elàstica davant de les necessitats de despesa i en dependència del cicle econòmic).

**QUADRE 2.3 A.** Els àmbits d'exercici del poder de despesa: política, presupostària, de definició de la provisió en sortides, entrades i auditoria de resultats



Font: OECD/KIPF 2016. Quadre extret del document original.

**QUADRE 2.3 B.** Indicador del poder de despesa

Autonomia política	Política general Institucions privades
Autonomia pressupostària	Beneficis en efectiu / transferències / crèdit fiscal Tarifes d'usuari / copagament Indemnització al personal Compra de béns i serveis Despeses de capital Recursos financers
Autonomia en l'entrada	Normes generals per als proveïdors Gestió del personal Gestió i provisió de les entrades / infraestructura
Autonomia en la sortida	Cobertura de la prestació del servei Estàndards de qualitat per al servei en qüestió
Seguiment i avaluació	Conformitat amb els objectius generals de la política Seguiment de les normes i els estàndards Actuació dels proveïdors i/o treballadors

**QUADRE 2.4. Graus d'autonomia fiscal pel seu abast en la creació d'impostos, fixació de bases, definició de tipus, amb limitacions o sense, en matèria de deduccions fiscals, com a impostos propis o participació en impostos estatals, en la seva configuració o només en la seva recaptació**

a1	El beneficiari SCG pot fixar la base imposable, les taxes impositives i qualsevol alleujament sense necessitat de consultar un govern de nivell superior.
a2	El beneficiari SCG pot fixar la base imposable, les taxes impositives i qualsevol alleujament després de consultar un govern de nivell superior.
b1	El beneficiari SCG pot fixar les taxes impositives, i el govern de nivell superior no estableix tipus màxims o mínims en el nivell impositiu triat.
b2	El beneficiari SCG pot fixar les taxes impositives, i el govern de nivell superior estableix tipus màxims o mínims al nivell impositiu triat.
c	El beneficiari SCG pot fixar certs alleujaments fiscals (subsidis fiscals i crèdit fiscal) però no el tipus impositiu.
d1	Hi ha un acord de distribució d'impostos en què l'SCG determina el repartiment d'ingressos.
d2	Hi ha un acord de distribució d'impostos en què el repartiment d'ingressos només pot ser canviat amb el consentiment de l'SCG.
d3	Hi ha un acord de distribució d'impostos en què el repartiment d'ingressos pot ser canviat unilateralment per un govern de nivell superior però amb una freqüència menor que un cop a l'any.
d4	Hi ha un acord de distribució d'impostos en què el repartiment d'ingressos està determinat anualment per un govern de nivell superior.
e	Altres casos en què el govern central estableix el tipus impositiu i la base imposable dels impostos de SCG.
f	Cap de les categories superiors a, b, c, d, o e no es compleix.

Font: OECD/KIPF 2016.

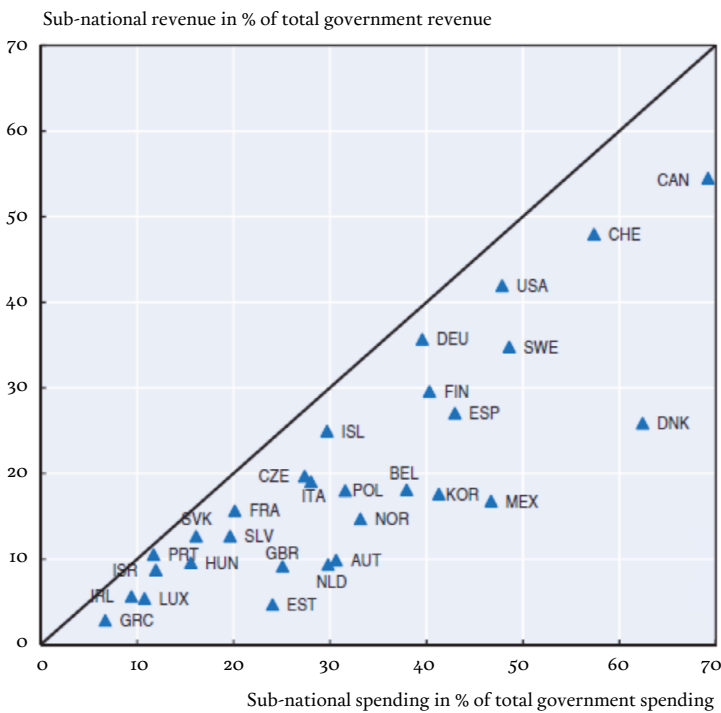
## 5.1. El federalisme fiscal en un context comparat

És destacable la varietat d'elements que configuren els poders tributaris en un gradient, des de decisions que no requereixen ni tan sols consulta amb l'estat fins a casos en què defineix només la base, passant —la resta d'elements tributaris en mans de les jurisdiccions subcentrals— per simples acords de participació en recaptacions, ja pactats o discrecionals.

La conjunció dels aspectes de sobirania de despesa i autonomia d'ingressos es mostra al gràfic adjunt, en què queda clar que uns països més

que altres s'apropen a una simetria més elevada (eix de 45 graus). Entre els països de l'OCDE, Espanya està situada clarament en la part intermèdia quant a despesa i a la baixa quant a sobirania fiscal, i molt dèbilment en la franja dels països clarament federals. Es remarca una autonomia més per la banda de la despesa que dels ingressos, com correspon a un sistema de finançament bàsicament de transferències amb pocs poders fiscals en mans de les jurisdiccions subcentrals.

**GRÀFIC 2.1. Els poders fiscals dels governs subcentrals**



Nota: La despesa subnacional inclou les subvencions intergovernamentals, mentre que els ingressos subnacionals no les inclouen. Les dades més recents són del 2012 per a Corea i del 2013 per a Mèxic. Austràlia, Xile, Japó, Nova Zelanda i Turquia no estan inclosos.

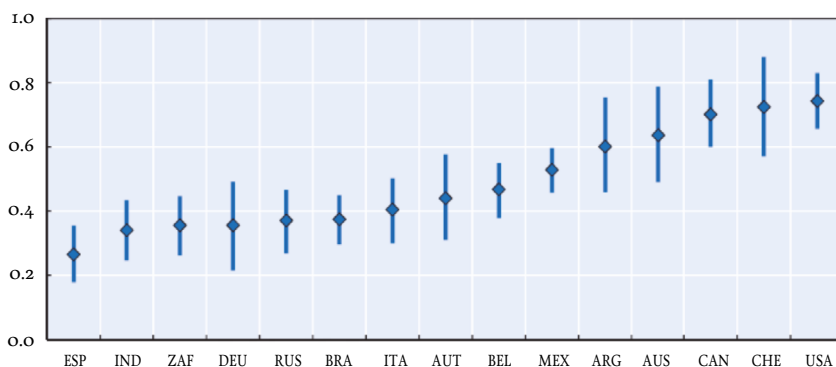
Font: OECD/KIPF 2016. Gràfic extret del document original.

Té més interès, al nostre entendre, la consideració del cas espanyol vis-à-vis els blocs constitucionals amb els quals es fonamenta la norma espanyola i la “profunditat” o abast dels seus pilars. E l’anàlisi destaca el component

“àmbit de presa de decisions” (legal, pressupostària, de garanties), el de la responsabilitat (autodeterminació/codeterminació en diferents graus, amb les pertinents clàusules de rescat en el cas de desviacions) i el de l'estabilitat de les decisions: planificacions efectuades amb capacitat pressupostària plurianual i vista la integració potencial de competències en aquest mateix àmbit.

Com es pot comprovar, l'estudi de l'OCDE desmuntaria el mite d'Espanya com a país federal situant-lo clarament en la part més baixa de les constitucions fiscals unitàries.

## GRÀFIC 2.2. Autonomia fiscal d'àmbit estatal



Nota: Els diamants indiquen el nivell de l'indicador, mentre que les barres verticals n'indiquen la coherència. Les barres més llargues representen acords constitucionals menys coherents.

Font: OECD/KIPF 2016. Gràfic extret del document original.

## 5.2. Els referents del federalisme fiscal

Els blocs constitucionals en matèria d'autonomia, responsabilitat, codeeterminació (més enllà de l'eufemística participació), marges de discrecionalitat pressupostària i estabilitat i blindatge dels acords estarien a la base dels referents a considerar a l'hora de valorar la substantivitat de l'acoblament fiscal federal.

**QUADRE 2.5. Elements constitutius dels blocs constitucionals**

Blocs constitucionals	Descripció	Elements constitutius
Autonomia	Fins a quin punt els estats poden dur a terme la seva pròpia política fiscal	Autonomia impositiva; autonomia en la despesa en certes àrees polítiques; autonomia en l'endeutament Autonomia per a establir marcs pressupostaris
Responsabilitat	Fins a quin punt els estats estan exposats a restriccions pressupostàries i a assumir responsabilitats per la seva pròpia política fiscal	Exposició a la fallida; expectatives de rescat Responsabilitat en l'establiment de normes fiscals Barreja d'ingressos estatals; dependència dels ingressos de les transferències federals
Codeterminació	Fins a quin punt els estats poden donar forma a la política fiscal a nivell federal	Bicameralisme; Tribunal Constitucional; òrgans executius intergovernamentals i reunions Transferències federals
Marc pressupostari	Restriccions a la discrecionalitat fiscal en tots els nivells governamentals	Norma federal numèrica (normes fiscals de procediment); consells fiscals o òrgans de llarg recorregut
Estabilitat	Facilitat amb què les normes constitucionals que afecten la política fiscal poden ser esmenades	Força de la segona cambra; poder del Tribunal Constitucional (lleis de votació necessàries per a esmenar la Constitució); abast de la democràcia directa / el veto popular

Font: OECD/KIPF 2016.

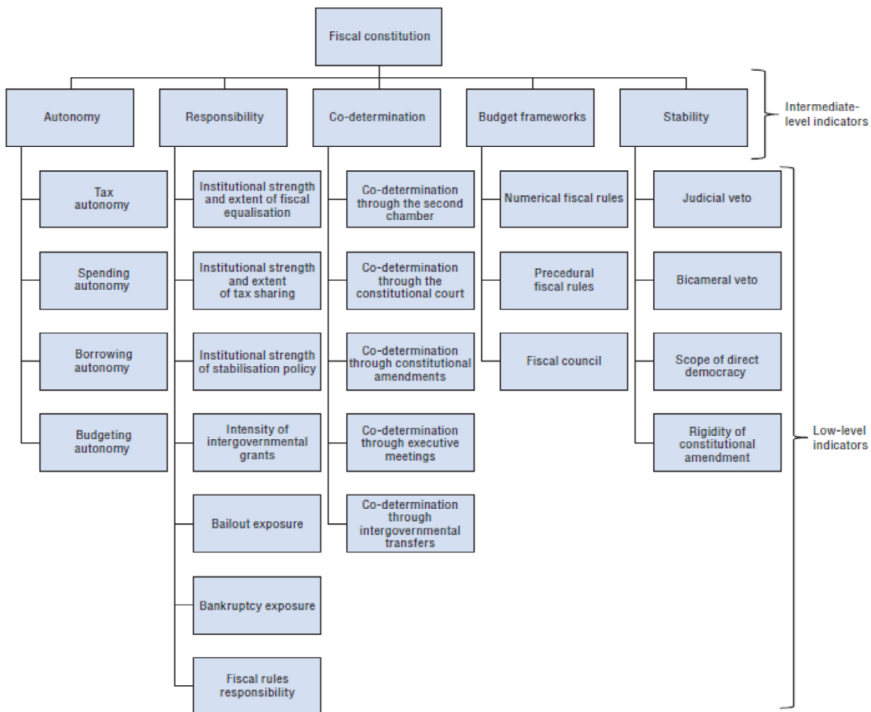
De nou, el cas d'Espanya és notori per la seva consistència en la definició constitucional (*vid.* quadre 2.5), però amb nivells de descentralització efectiva molt baixos (*vid.* gràfic 2.2), pròpia en la seva configuració d'un estat integrat o unitari.

És decisiva la manera en què es configuren les decisions que afecten els dos nivells jurisdiccionals, codeterminant o no les qüestions decisòries (tals com el pes de la segona cambra, de la Cort Constitucional, l'aprovació d'esmenes constitucionals, trobades regulars de presidents i ministres, i la determinació de les transferències intergovernamentals), de responsabilitats (tals com els compromisos institucionals sobre l'abast de l'anivellament, del suport mutu a les polítiques d'estabilització, en l'exposició a

la fallida i al rescat i la intervenció davant el no assoliment de les regles fiscals acordades) i pressupostàries (marcs generals, procediments, regles numèriques, acords plurianuals i autoritat independent de seguiment i de control).

L'aplicació dels criteris anteriors deixa, com es pot comprovar en el gràfic, la configuració constitucional espanyola en una mala situació relativa més enllà del malentès general, que sovint es dona en les comparatives, de considerar el Senat com a segona cambra autonòmica i els impostos propis actuals, que alguns valoren des de la sobirania fiscal més per la seva definició que pel seu funcionament efectiu, amb les limitacions reals de definició i de gestió i la seva importància quantitativa.

### GRÀFIC 2.3. Les constitucions fiscals



Font: OECD/KIPF 2016. Gràfic extret del document original.



**QUADRE 2.6. Constitució fiscal**

Autonomia	Autonomia impositiva Autonomia en la despesa Autonomia en l'endeutament Autonomia pressupostària
Responsabilitat	Fortalesa institucional i extensió de la igualtat fiscal Fortalesa institucional i extensió del repartiment d'impostos Fortalesa institucional de les polítiques d'estabilització Intensitat de les transferències intergovernamentals Exposició al rescat Exposició a la fallida Responsabilitat de les normes fiscals.
Codeterminació	Codeterminació a través d'una segona cambra Codeterminació a través del TC Codeterminació a través de reunions executives Codeterminació a través de transferències intergovernamentals
Marc pressupostaris	Normes fiscals numèriques Normes fiscals de procediment Consell fiscal
Estabilitat	Veto judicial Veto bicameral Abast de la democràcia directa Rigidesa de les esmenes constitucionals

## QUADRE 2.7. Competències tributàries per nivells de govern

Tipus d'impost	Determinació de la base	Determinació del tipus	Recaptació i administració	Comentaris
Aranzels	F	F	F, I	Impostos al comerç internacional
Impost de societats	F, U	F, U	F, U, I	Factors mòbils, eina d'estabilització
Impost als recursos				
Impost al lloguer (beneficis i rendes) dels recursos	F	F	F, I	Bases imposables distribuïdes de manera molt desigual
<i>Royalties</i> , tarifes, càrrecs; regalies; impost a la producció i a la propietat	S, L	S, L	S, L, I	Impostos al benefici i càrrecs pels serveis estatals-locales
Càrrecs de conservació	S, L	S, L	S, L, I	Intenció de preservar el medi ambient local
Impost sobre la renda de les persones físiques	F	F, S, L	F, I	Redistributiu, factor mòbil, eina d'estabilització
Impost sobre la riquesa (impostos al capital, riquesa, transferència de riquesa, herències i llegats)	F	F, S	F, I	Redistributiu
Impost sobre la nòmina	F, S	F, S	F, S, I	Càrrecs als beneficis, com ara la cobertura de la seguretat social

Font: Boadway i Shah 2009.

El quadre anterior mostra una assignació representativa típica de la distribució de competències tributàries per a cadascuna de les figures impositives. Posant en confluència els dos blocs (*vid.* gràfic 2.4), Espanya resta, a judici de l'estudi esmentat, més propera al bloc de la integració fiscal constitucional que a la mateixa federal.

En un text recent (OECD/KIPF 2021), aquest grup d'estudi de l'OCDE fa en general i per a Espanya les següents recomanacions: (1) Lligar millor la capacitat tributària amb els poders de despesa (l'Estat espanyol avui és una mena

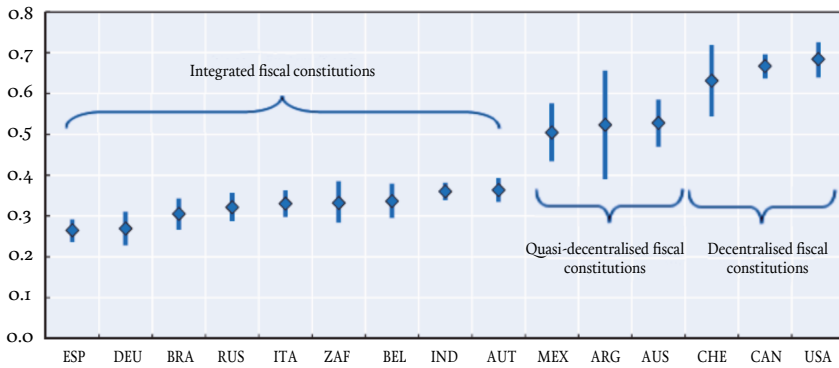
de federació en despesa i, a la vegada, un estat unitari en ingressos), la qual cosa implica una major possibilitat de cobrir les despeses, que responguin a les necessitats fiscals identificades per les comunitats, a partir dels seus ingressos propis. Això requereix atorgar una autonomia fiscal més gran que asseguri una capacitat suficient. (2) Delinear millor les responsabilitats en l'anivellament, vertical i horitzontal, bo i augmentant la seva transparència. (3) Millorar la coordinació contra les distorsions en el comerç interior i a favor de l'assignació territorial eficient dels recursos. En la fragmentació "vertical", el text esmenta com a deficient la política en matèria de protecció social, amb prestacions múltiples, de poca entitat i desintegradades, generant pobres incentius en baixar l'atur a llarg termini. En general, a Espanya se li demana múltiples ajustos, excepte, curiosament, en l'apartat "establir procediments conjunts" de recentralització.

Es donen, en tot cas, indicacions de "bones pràctiques" en l'anivellament, per tal de evitar factors que deixin als seus beneficiaris amb possibilitats d'elecció excessives en les decisions de despesa; millor per això preveure en el còmput de "necessitats" només factors "estructurals", no endògens al receptor, i premiar l'esforç perquè amb recursos propis deixin de requerir l'anivellament al llarg del temps. A Espanya, aquest està molt centrat en igualacions horitzontals, més que no pas en verticals, i en l'estimació de costos, per tancar el *gap* de la suficiència financera sense masses exigències a canvi. Es remarca que la renda per càpita pot no ser el millor vehicle d'anivellament quan l'estimació de costos no captura bé els factors més importants que fan necessàries aquelles transferències. A més, és sabut que l'objectiu de l'anivellament no és igualar la renda per càpita (qüestió que sobrepassa l'esfera de la política pública i requereix l'activitat del sector privat en resposta a les estratègies de desenvolupament regional), sinó que consisteix a igualar capacitats d'accedir a serveis públics fonamentals, considerats universals.

Pel que fa als incentius a la correcció de factors generadors de la necessitat d'anivellament, l'Informe es pronuncia a favor de "premis" a la cobertura del *gap* de l'anivellament des de l'esforç propi. Això reflectiria la posició contrària a un anivellament complet, mostrant-se més a favor del parcial i d'una certa ordinalitat com la que es comenta per al cas d'Alemanya. I es reclamen fórmules amb variables senzilles i transparents, molt més properes a la població que a la complexitat que avui s'està debatent a l'Estat espanyol sobre ponderacions de despoblament, dispersió, concentració i similars.

Més enllà de les valoracions esmentades per graduar el nivell d'autonomia tributària en els graons a, b, c, d, e vistos en el quadre 2.4, no es calcula aquí l'índex per al cas espanyol, de la mateixa manera que no es dona la capacitat de redistribució que de l'elevat anivellament espanyol pugui estar avui assolint (OECD/KIPF 2021, 48).

## GRÀFIC 2.4. Constitucions fiscals descentralitzades versus integrades



Nota: L'indicador compost s'ha generat aplicant la tècnica de pesos aleatoris als quatre indicadors de nivell intermedi. Els diamants mostren el nivell de l'indicador, mentre que les barres verticals n'indiquen la coherència. Les barres més llargues representen acords constitucionals menys coherents.

Font: OECD/KIPF 2016. Gràfic extret del document original.

## 6. Federalisme fiscal i finançament autonòmic espanyol

Des de l'òptica anterior, correspon ara una primera mirada a la realitat espanyola. Les successives propostes "definitives" del model autonòmic espanyol i les seves contínues revisions posen de manifest les mancances que aquest sistema de finançament presenta (*vid.* primera part d'aquest text). Entre aquestes destaquen la seva gran complexitat, falta de transparència i incapacitat per a resoldre satisfactòriament els problemes d'eficiència i equitat que es presenten en les diferents circumstàncies. En concret, en l'actual model no hi ha una equivalència entre les responsabilitats de despesa que tenen atribuïdes les CA i les d'ingrés, ja que l'autonomia financera és molt limitada i la responsabilitat fiscal molt escassa.

De fet, les comunitats de règim comú tenen una baixa capacitat normativa, una limitada capacitat de gestió i una reduïda capacitat de recaptació (a l'annex 1 s'ofereix a manera d'exemple una proposta per a ampliar-ne les diferents capacitats), la qual cosa dificulta el control democràtic-fiscal per part dels ciutadans, de manera que es generen pocs incentius per a gastar de manera eficient i assumir les responsabilitats d'un autogovern efectiu.

Les dades també posen de manifest el desequilibri vertical que s'ha produït des de la seva aplicació inicial. La dinàmica econòmica i l'exclusió de les CA a l'hora de participar en la recaptació pels augments de tipus im-

positius en la imposició indirecta han fet que els ingressos de l'Estat hagin tingut augmentos molt superiors als de les CA. En general, el funcionament operatiu real ha provocat una insuficiència financera a les comunitats i greus problemes de liquiditat i tresoreria, que s'ha resolt augmentant el deute de les CA amb l'Estat. És a dir, s'han substituït transferències o participació en tributs per deute amb l'Estat. D'altra banda, el model no ha garantit el principi d'ordinalitat segons el qual s'ha de mantenir l'ordenació en termes de capacitat fiscal una vegada hagin actuat els diferents mecanismes redistributius. La redistribució que opera en l'actual sistema de finançament és prou arbitrària, ja que no hi ha una pauta clara i explícita d'anivellament, fruit, en gran manera, del manteniment de l'*statu quo*. Per això és pràcticament unànime entre els analistes la necessitat d'una reforma a fons del model. Aquesta unanimitat no es tradueix, però, en l'orientació de la reforma. A la secció següent s'intercalen a mode d'exemple alguns dels extrems que visualitzen el desacord en les interpretacions de les propostes de reforma.

### **Algunes qüestions en el nucli del debat actual sobre la reforma del sistema de finançament autonòmic**

1. Està d'acord en el fet que els impostos pagats pels contribuents són d'entrada, com a quantia afectada, també de la jurisdicció autonòmica que els representa en el territori, o creu que ja en origen pertanyen exclusivament a l'Administració central, i que correspon a aquesta decidir amb acord de les CA o sense el seu destí? En altres paraules, considera una sobirania fiscal única de l'Estat o la pensa compartida efectivament amb les CA?

2. Creu que el pacte federal ha d'estar a la Constitució i ser preservat amb certs blindatges, i per tant els seus principis no es poden remetre en els seus aspectes substantius de desenvolupament, com per exemple de finançament, a una llei, encara que sigui orgànica, però modificable periòdicament?

3. En absència de sobirania fiscal compartida, accepta que la suficiència financera de les CA depengui dels ingressos de l'Estat i que, per tant, les necessitats de despesa d'aquestes siguin tan sols relatives a aquests ingressos, o creu que els compromisos de finançament de les despeses autonòmiques, del benestar com a mínim, s'han d'establir en termes absoluts?

4. Li sembla adequat que l'Administració central estimi periòdicament les necessitats de despesa de les diferents CA de cara a establir les transferències de suficiència que consideri, o pensa que les capacitats tributàries

i l'autonomia fiscal han de tenir un paper en aquesta determinació? Creu, en tot cas, que el debat polític actual admet realment una objectivació de necessitats per part de l'Administració central, tot i que sovint s'ha de traduir en variables no sempre de fàcil concreció ni d'evolució previsible, ni susceptibles sempre d'una ponderació relativa clara? Acceptaria que de resultes de la qüestió anterior es creés una participació segons aquestes alíquotes sobre els recursos disponibles en cada moment?

5. Valora com a positiu que la seva comunitat autònoma no “perdi” en un acord de finançament si manté el nivell absolut de recursos (els de l' statu quo) encara que sí que perdi posicions en termes del seu pes relatiu proporcional?

6. Està d'acord en el fet que es respecti el principi d'ordinalitat segons les capacitats fiscals originàries (abans d'operar l'anivellament), de manera que no s'inverteixi l'ordre entre contribucions i transferències rebudes?

7. Admet que la responsabilitat fiscal exigeix anivellament només parcial per al conjunt de la despesa, ja que si s'anivella al complet el finançament per càpita desapareixen els incentius a la responsabilitat fiscal?

8. Acull la idea que igual capacitat de despesa en igual esforç fiscal en serveis universals (que no són tots els serveis públics subministrats per les comunitats ni són valorables en tot el seu perímetre) ja genera una situació prou equitativa, vistes les desiguals contribucions respectives en finançament general, o pensa que s'ha de finançar amb més (i no iguals) recursos per càpita les comunitats que mostren menys capacitat recaptatòria?

9. Identifica que la responsabilitat fiscal real està majorment en l'impost sobre la renda i sobre la riquesa, o creu que un IVA conjunt, o anomenat “col·legial”, a aprovar entre tots, té una funció en aquesta definició?

10. Valora que els serveis públics fonamentals tenen una delimitació bàsica mínima, de “sòl” i no de “sostre”, no de valors mitjans ni de referència a altres països més o menys propers?

11. Accepta diferències en sostres competencials (per sobre dels sòls bàsics) si s'assumeix un diferent grau de responsabilitat fiscal? Veu clar que és amb xifres de finançament pactat i no amb despesa feta (després de la responsabilitat fiscal exercida o la diferent prioritjació de despesa autonòmica efectuada) que s'ha de valorar l'equitat entre CA?

12. Entén que l'anivellament de recursos entre comunitats s'ha de referir exclusivament a serveis públics fonamentals i no a diferències en desenvolupament o de renda per càpita, matèria aquesta de política regional i no de finançament autonòmic per si mateix?

Cal tenir present que l'objectiu fonamental de qualsevol sistema de finançament és permetre sufragar de manera responsable el cost de les competències de què es disposa. El federalisme fiscal implica que les administracions més properes als ciutadans tenen la capacitat de decidir i gestionar les polítiques públiques que tenen assignades, així com disposar dels recursos necessaris per a fer-los front. Ingressos i despesa haurien d'anar, per tant, units. Ara bé, no és suficient procurar recursos, sinó que és rellevant considerar com s'obtenen, quins incentius generen als governs i quines conseqüències tenen per als ciutadans. En aquest sentit, la majoria de les aportacions acadèmiques recomanen la prioritització de l'autonomia i la responsabilitat fiscal, la transparència i la visibilitat dels ingressos de les jurisdiccions amb competències constitucionals.

De forma breu, aquests són, doncs, els principis sobre els quals s'hauria d'articular un esquema de finançament en un model federal pròpiament dit.

## **7. Orientacions per a una reforma “federalitzant”.** **Principis fiscals federals**

### **7.1. Autonomia i responsabilitat fiscal**

Aquest és un principi necessari perquè sigui efectiva l'autonomia competencial i de despesa dels governs que tota dependència financera externa malmet. Es vol augmentar així la responsabilitat fiscal dels governs per la via d'establir un vincle entre la jurisdicció que fa la despesa pública i els ciutadans que suporten el cost de la imposició, qüestió que està darrere de la lògica de l'eficiència. Per tant, el grau d'autonomia en els ingressos propis és un bon indicador de la responsabilitat que assumeix cada govern amb els seus electors, a la vegada que el pagament d'impostos provoca un fort incentiu als ciutadans perquè aquests en supervisin l'actuació.

Un altre efecte positiu de l'autonomia fiscal és el fet que, partint d'un nivell de finançament inicial adequat, afavoreix un augment de la disciplina pressupostària, atès que, si altrament la major part dels ingressos d'una jurisdicció provenen de transferències, els governs receptors tindran incentius a expandir les despeses, i si no hi poden fer front demanaran un rescat a tercers adduint una insuficiència en el sistema de finançament. El fet de disposar de plena autonomia fiscal treu arguments per a la justificació de rescats i indueix la disciplina fiscal, la qual cosa garanteix

més sostenibilitat del deute. Així, tenir més autonomia tributària implica també més estabilitat macroeconòmica.

L'autonomia financera es concreta, fonamentalment, en l'àmbit tributari i, dins d'aquest, en tres grans aspectes. En primer lloc, suposa tenir competències normatives per a poder legislar els elements bàsics que configuren els tributs (magnitud i estructura dels tipus impositius, establiment de deduccions i bonificacions a la base i en la quota, operacions exemptes, etc.). En segon lloc, suposa disposar de competències en la gestió i administració tributària. Es tracta de poder determinar el disseny de la política d'inspecció, els mitjans de l'administració tributària, la seva organització, així com poder disposar d'informació rellevant sobre els impostos dels quals es té capacitat normativa i recaptatòria. Finalment, autonomia financera suposa, també, disposar de la recaptació dels impostos que suporten els ciutadans. Aquests elements són els que permeten diferenciar entre una autonomia fiscal nominal i una autonomia fiscal efectiva.

## 7.2. Equitat vertical i suficiència

D'acord amb aquest principi d'equitat, els problemes de desequilibris verticals tenen lloc quan per al conjunt de les unitats de diferents jurisdiccions de govern hi ha un decalatge entre les seves necessitats de despesa agregades i la seva capacitat fiscal agregada (potencialitat per a generar ingressos tributaris). Aquests desequilibris es produeixen a conseqüència dels desajustos, o falta de correspondència, entre la distribució vertical de competències (i, per tant, de les necessitats de despesa) i la distribució vertical d'ingressos tributaris entre nivells de govern.

Els desequilibris fiscals verticals poden sorgir per diverses causes: a) la falta de poder tributari efectiu; b) la baixa capacitat fiscal dels governs afectats, i c) els canvis en el grau de responsabilitats de despesa a escala compartida. Sufragar-los requereix disposar d'impostos amb bases imposables àmplies i de transferències que cobreixin els possibles desequilibris existents entre nivells i dinàmiques en els recursos obtinguts de l'exercici de la potestat tributària i l'evolució de les despeses. No obstant això, els últims avenços teòrics adverteixen dels incentius perversos que pot tenir un sistema de cobertura completa basat en transferències. Per aquesta raó es sol emfatitzar la necessitat que els anivellaments es dissenyin de manera que fomentin i no danyin el creixement econòmic del territori. En aquest sentit, es considera altament important que els governs es financin a través



dels impostos generats al seu territori i es limitin les transferències per raons de solidaritat, de manera específica, vinculada en objectius, avaluable i així revisables.

Pel que fa als desequilibris verticals induïts per canvis en el grau de responsabilitat de despesa a escala compartida, cal introduir un altre principi, que és el de lleialtat institucional, donat que l'estat no hauria de prendre decisions sobre serveis que han de prestar els governs regionals sense incorporar-hi el finançament adequat.

### **7.3. Equitat horitzontal o solidaritat interterritorial**

En l'àmbit territorial, s'entén que un sistema de finançament és equitatiu si permet que les diferents unitats d'un mateix graó de govern puguin prestar un nivell similar dels serveis públics resultat de les competències que tinguin atribuïdes, i al mateix temps demanar un esforç fiscal similar als seus ciutadans. Aquest criteri implica que les jurisdiccions o governs que disposen d'una capacitat fiscal inferior, havent fet un mateix esforç fiscal, sense aquest nou anivellament obtindrien menys recursos per càpita. Per aconseguir l'objectiu de solidaritat descrit abans, la majoria de sistemes de finançament utilitzen les anomenades "subvencions d'anivellament". Aquestes atorguen recursos als territoris pobres fins a situar-los al voltant de la mitjana del conjunt de territoris, sovint respectant el principi d'ordinalitat. D'aquesta manera, es corregeixen els desequilibris que tenen lloc entre les unitats d'un mateix nivell governamental (horitzontal), donada la falta de correspondència entre la seva capacitat per a generar ingressos tributaris i les seves necessitats de despesa. Tanmateix, les causes dels desequilibris fiscals horitzontals poden ser degudes a diferències entre les unitats de govern en la capacitat fiscal per càpita, però també als costos unitaris de proveir els serveis públics i de provisió dels mateixos serveis públics per càpita.

Cal emfatitzar que el principi d'equitat horitzontal seria convenient que no suposés un trencament del principi d'ordinalitat, ja que si fos així es produirien situacions de sobreeanivellament. En tot cas, l'anivellament horitzontal és un principi que entra moltes vegades en conflicte amb el criteri d'eficiència, ja que l'existència d'un mecanisme anivellador pot induir a comportaments ineficients tant per part dels governs donants com per part dels beneficiaris dels fons (mala gestió tributària, no utilització de la capacitat normativa sobre els tributs), amb un nivell més elevat de despesa superior a l'òptim per la possible existència d'il·lusió fiscal o d'incentius

negatiu al desenvolupament de les bases tributàries. En aquest sentit, i tal com succeeix amb els desequilibris fiscals verticals, la recent teoria econòmica posa l'accent principalment en els aspectes negatius del sistema de transferències d'anivellació, alertant tant dels problemes d'eficiència com dels incentius a incórrer en dèficits. Per aquest motiu es mostra la conveniència que l'anivellament no sigui total sinó parcial, ja que d'aquesta manera es generarien incentius positius envers l'eficiència en la gestió i recaptació dels tributs. De nou, l'alternativa és que sigui el Govern supraterritorial (europeu si més no) qui faci front als mecanismes d'anivellament a partir dels seus propis recursos.

#### **7.4. Eficiència**

Aquest requisit implica que el sistema de finançament dissenyat ha d'evitar interferir en les decisions dels agents econòmics. En concret, aconseguir l'eficiència comporta, d'una banda, disposar d'impostos que no desincentivin ni els individus ni les empreses a tenir comportaments diferents dels que tindrien amb criteris de mercat i, d'altra banda, dissenyar transferències que no provoquin pèrdua de motivació en la realització d'esforços per aconseguir quotes de creixement o de recaptació impositiva més elevades, tant a les administracions donants com a les receptores.

#### **7.5. Transparència i visibilitat dels ingressos**

La transparència fiscal es també un principi desitjable que hauria de complir un sistema de finançament multijurisdiccional. Suposa que els ciutadans coneguin quins són els recursos, el volum d'impostos que suporten de cada administració i el grau de redistribució que comporta el sistema. Només d'aquesta manera es tenen els elements suficients per a garantir el control ciutadà sobre els governs, la qual cosa visualitza els costos i els beneficis en l'eficiència en la despesa pública.

### **8. De la multilateralitat a la bilateralitat del pacte fiscal**

Certament, la bilateralitat implica un reconeixement polític, destinat en principi a legitimar un pacte que no comporti imposicions, entre iguals.

A més, si el punt de partida de cadascú és una sobirania en voluntat de ser compartida, això ha de permetre que la falta d'acord retrotregui la situació a la independència de cadascuna de les jurisdiccions. És obvi en tot cas que si la voluntat de pacte es concreta, aquest adquireix una força superior tant per la legitimació que implica com per la lleialtat institucional que possibilita. Però també des d'aquest reconeixement mutu no es pot descartar el no acord. Aquest, òbviament, té costos: els de no compartir estructures fan, a causa d'un cost fix per cada part, que es perdin potencials economies d'escala i d'abast i els avantatges d'una assegurança compartida amb la mutualització dels riscos. Des del reconeixement bilateral resta la possibilitat de considerar el "no pacte", doncs, com a escenari de configuració d'un estat independent, amb estructures d'estat completes, àmbit competencial íntegre amb total capacitat de definir polítiques pròpies, plena capacitat fiscal de gestió de la Hisenda, instruments jurídics propis —des de la Constitució pròpia fins a la signatura de tractats internacionals— i amb la consideració d'eventuals règims de transició en relació amb la Unió Europea i també en el seu cas d'Espanya, per exemple, en matèria de solidaritat. Un veritable pacte federal requereix avui una determinació clara dels recursos, de manera que tots o una part dels ingressos que paguen els ciutadans en el territori s'assignin a les institucions que els representen sobre aquest territori. S'allunyaria així el sistema de la lògica de les transferències, resultat d'un govern central que té, amb exclusivitat, sobirania sobre els ingressos dels ciutadans de totes les jurisdiccions i que estima com creu convenient les necessitats respectives de les CA, de manera que, en termes substantius, determina així la despesa del territori. Entremig restaria el cas en què es podria limitar el joc de les anteriors decisions a través (i) de blindar l'ordinalitat (una mena de clàusula terra que protegeix contra el que sigui la discrecionalitat central en el maneig dels fons) o (ii) de limitar-ne l'anivellament a partir d'una regla subsidiària, de l'estil de la que consistiria a entregar al fons comú la diferència entre la recaptació fiscal de la renda de la jurisdicció i el pes relatiu del seu PIB.

Aquesta regla resultaria de la suma de la solidaritat personal, aprovada en llei comuna en el conjunt de l'Estat, tenint en compte la progressivitat fiscal en l'escala tributària de l'impost sobre la renda. La via proposada basada en la capacitat fiscal superaria així la de l'estimació de necessitats, fins avui exercida pel Govern central i articulada de manera molt fosca amb l'existència de múltiples fons de finançament. Contràriament, acceptar de nou aquesta última via només deixaria marges de millora

molt estrets, dependents de com es consideressin (i) els índexs de consum relatius a l'efecte de la transferència de l'IVA (lligant el consum total, i no només els de residents, a les majors necessitats de despesa de la jurisdicció), (ii) la inclusió de l'efecte de preu relatiu (per allò que un euro no compra el mateix sobre la geografia, i els ajustaments s'han de fer en termes reals), i finalment (iii) la retirada de les competències no homogènies del conjunt per a finançar-les més correctament a banda. Acceptar l'estimació de necessitats, si bé de manera limitada per la via d'instrumentar-la a través de la seva aplicació només a la part bàsica del finançament, en necessitats de despesa fonamentals de l'estat de benestar, resulta avui força problemàtica. Primer, perquè si ha de ser limitada haurà de ser "bàsica" més en el sentit de despesa mínima i no de mitjana; segon, fent molt discutible les partides que ha d'incloure, i tercer, no restant clara la seva evolució dinàmica, és a dir, l'abast que se li vulgui donar en el temps. Això faria que aquesta aproximació no portés enlloc per la polèmica que suscitaria cadascun d'aquests extrems i així la dificultat d'explicar el finançament de quelcom que no fos el cent per cent d'un paquet omnicomprensiu de despesa social.

## **9. Aproximació quantitativa a la realitat espanyola des del punt de vista de la comparativa descentralitzadora**

No resulta fàcil mesurar en la literatura el grau d'autoritat o poder de les regions. La dificultat rau en el fet que es tracta de quelcom relativament abstracte per a fer-ho amb una mesura mínimament "objectiva"; una mena d'índex que sigui comparable i robust entre països. Hooghe et al. (2010) ho intenten a *The Rise of Regional Authority. A Comparative Study of 42 Democracies*, tot i avisar, però, que el poder real i l'autoritat formal que puguin tenir les regions no és el mateix. Es tracta d'un dels treballs més esmentats en aquest camp, i va ser actualitzat incorporant algunes variables més el 2016. En tot cas, tot i que els autors tracten d'objectivitzar una mesura d'autoritat regional, qualsevol dels índexs de descentralització que existeixen són considerats com a "judicis d'experts": per bé que són més sistematitzats, sempre tenen un punt de subjectivitat rellevant (a l'hora de puntuar, a l'hora de decidir què es puntua, etc.).

## Els codis a quantificar

El marc conceptual en el qual s'insereix la seva mesura és la diferenciació formulada per Elazar (1987, 1991) entre *self-rule* i *shared rule* com a components de l'autoritat. Citen altres definicions de federalisme com Watts (2007), Riker (1964) i Bednar (2008). També citen Lane i Ersson (1999) com a autors d'un índex d'autonomia institucional o descentralització, i Loughlin (2000) pel que fa a les dimensions de la "regionalització". Finalment, mencionen Braun (2000), que va fer una diferenciació entre el "dret a decidir" (si un govern regional pot decidir *què* farà) i el "dret a actuar" (si un govern regional pot decidir *com* es farà), és a dir, una distinció entre *self-rule* legislatiu i *self-rule* executiu.

El *self-rule* és la capacitat de les regions per a exercir autoritat de forma autònoma al seu propi territori. El *shared rule*, en canvi, és la capacitat de codeterminar l'exercici d'autoritat per al conjunt del país, és a dir, la capacitat d'influència de les regions en la política d'estat. Aquestes dues dimensions del poder regional les desglossen en quatre dimensions més cadascuna, i puntuen els països en funció d'aquestes vuit categories. La puntuació total final és la que determina l'Índex d'Autoritat Regional (*Regional Authority Index*, RAI). Tenen dades per a 89 territoris de 42 països durant 56 anys.

Pel que fa a la robustesa de l'índex, han fet proves canviant ponderacions entre el pes del *self-rule* i el *shared rule* i han comprovat que l'ordre que donen les puntuacions no varia. Aquest és l'esquema bàsic amb les puntuacions per a cada categoria:

### QUADRE 2.8. Dimensió autoritat regional

Autogovern	L'autoritat exercida per un govern regional sobre aquells que viuen al seu territori	
Profunditat institucional	Fins a quin punt el govern regional és autònom en lloc de desconcentrat	0-3
Abast de la política	El rang de polítiques de les quals el govern regional és responsable	0-4
Autonomia fiscal	Fins a quin punt un govern regional pot taxar independentment la seva població	0-4
Representació	Fins a quin punt un govern regional està dotat d'una legislatura i una executiva independent	0-4

<b>Govern compartit</b>	<b>L'autoritat exercida pel govern regional o els seus representants al país en el seu conjunt</b>	
Legislació	Fins a quin punt els representants regionals codeterminen la legislació nacional	0-2
Control executiu	Fins a quin punt el govern regional codetermina la política nacional en les reunions intergovernamentals	0-2
Control fiscal	Fins a quin punt els representants regionals codeterminen la distribució dels ingressos fiscals nacionals	0-2
Reforma constitucional	Fins a quin punt els representants regionals codeterminen els canvis constitucionals	0-3

Font: Hooghe et al. 2010.

Al quadre següent (*vid.* quadre 2.9) els autors volen mostrar la robustesa del RAI utilitzant el mètode de l'anàlisi de factors, que és un mètode estadístic que serveix per a avaluar la correlació entre variables que són components de dades més agregades (en aquest cas el RAI). La lògica és veure si la variació conjunta d'aquestes variables observades reflecteix el comportament d'una variable subjacent no observada (en aquest cas el concepte d'autoritat regional) i determinar quins d'aquests components descriuen bé la variació d'aquesta variable subjacent, i per tant permet escollir quines variables l'expliquen millor i en quina mesura.

### **QUADRE 2.9.** Anàlisi dels factors de l'autoritat regional

<b>Components</b>	<b>Solució amb un factor</b>	<b>Autogovern</b>	<b>Solució amb dos factors</b>	<b>Govern compartit</b>
Profunditat institucional	0,89	0,96		0,62
Abast de la política	0,92	0,96		0,7
Autonomia fiscal	0,87	0,85		0,71
Representació	0,83	0,96		0,53
Legislació	0,85	0,6		0,95
Control executiu	0,7	0,6		0,68
Control fiscal	0,85	0,61		0,94
Reforma constitucional	0,79	0,55		0,89

Components	Solució amb un factor	Autogovern	Solució amb dos factors	Govern compartit
Valor propi	5,61	4,87		4,7
Khi quadrat	353,4		353,4	
Variància explicada (%)	70,2		82,8	
Factor de correlació			0,64	

Nota: Components principals de l'anàlisi de factors, oblimin rotació no ortogonal, supressió de la llista n = 42 (puntuacions del país el 2006). Per a la solució de dos factors, la puntuació més alta de cada dimensió està en negreta.

Font: Hooghe et al. 2010.

A continuació s'inclouen totes les dimensions amb els criteris utilitzats per a puntuar-los:

## 10. Dimensions del *self-rule*

### *Self-rule*. Calat institucional

#### QUADRE 2.10. Profunditat institucional

0	Administració de propòsit general al nivell regional que no funciona
1	Administració desconcentrada, de propòsit general
2	Administració no desconcentrada, de propòsit general, subjecta al veto del govern central
3	Administració no desconcentrada, de propòsit general, no subjecta al veto del govern central

Font: Hooghe et al. 2010.

## *Self-rule.* Abast de les polítiques

### QUADRE 2.11. Abast de les polítiques

---

0	El govern regional no té competència autoritzada sobre la política econòmica, la política cultural-educativa o la política de benestar.
1	El govern regional té competència autoritzada en una de les àrees següents: política econòmica, política cultural-educativa, política de benestar.
2	El govern regional té competència autoritzada en almenys dues de les àrees següents: política econòmica, política cultural-educativa, política de benestar.
3	El govern regional compleix el criteri per 2 i està dotat com a mínim de dos dels criteris següents: <ul style="list-style-type: none"><li>• Poder residual</li><li>• Força policial regional</li><li>• Autoritat sobre la configuració institucional pròpia</li><li>• Autoritat sobre els governs locals</li></ul>
4	El govern regional compleix el criteri per 3 i té autoritat sobre immigració o nacionalitat.

---

Font: Hooghe et al. 2010.

## *Self-rule.* Autonomia fiscal

Respecte a aquesta categoria, els autors insisteixen en el fet que mesurar el grau d'autonomia a través de la despesa és molt enganyós, perquè pot passar que el govern central sigui qui decideix quant gastar i en què gastar i que les administracions subcentrals només implementin i gestionin aquesta decisió. Posa els països escandinaus com a exemple d'això, amb entitats regionals amb gran capacitat de despesa però cap capacitat de decisió. Diu el mateix pel que fa a la recaptació: no és el mateix recaptar que decidir què fas amb allò recaptat. Per a superar el simplisme que representaria mirar únicament despesa o recaptació, desenvolupen aquest criteris fixant-se sobretot en el grau de discrecionalitat que poden exercir els governs regionals. Segueixen l'esquema de l'OCDE (1999) fixant-se en uns aspectes de tres àrees de control: la capacitat d'establir la *tax base*, la *tax rate* i com es reparteixen els ingressos. Els autors miren les dades per cada any (l'OCDE cada deu anys), i ho miren per nivells particulars de l'administració (l'OCDE agrega tots els nivells administratius subcentrals). Per ells, allò rellevant és la capacitat de determinar els seus ingressos de manera unilateral (*self-rule*).



## QUADRE 2.12. Autonomia fiscal

- 
- 0 El govern central estableix la base imposable i el tipus impositiu de tots els impostos regionals.

---

  - 1 El govern regional estableix el tipus impositiu dels impostos menors.

---

  - 2 El govern regional estableix el tipus impositiu i la base imposable dels impostos menors.

---

  - 3 El govern regional estableix el tipus impositiu d'un impost més elevat com a mínim: IRPF, impost de societats, impost sobre el valor afegit o impost sobre les vendes.

---

  - 4 El govern regional estableix el tipus impositiu i la base imposable d'un impost més elevat com a mínim: IRPF, impost de societats, impost sobre el valor afegit o impost sobre les vendes.
- 

Font: Hooghe et al. 2010.

## *Self-rule.* Representació

### QUADRE 2.13. Representació

---

<b>Representació</b>	
0	La regió no té una assemblea regional.
1	La regió té una assemblea regional elegida indirectament.
2	La regió té una assemblea elegida directament.
<b>Executiu</b>	
0	L'executiu regional és anomenat pel govern central.
1	L'executiu dual és nomenat pel govern central i l'assemblea regional.
2	L'executiu regional és nomenat per l'assemblea regional o és directament elegit.

---

Font: Hooghe et al. 2010.

### ***Shared rule. Producció de legislació***

Es fixa en la composició de les cambres altes i dels poders que aquestes tenen.

#### **QUADRE 2.14. L'elaboració de les lleis**

---

Cada una de les característiques següents puntua 0,5. La puntuació agregada oscil·la entre 0 i 2:

---

- Les regions són la unitat de representació en la legislatura, *i. e.*, la distribució de la representació és determinada per les ponderacions regionals (en lloc d'un ciutadà, un vot) al país en conjunt.

---

  - Els governs regionals designen representats a la legislatura.

---

  - Les regions a un cert nivell tenen representació majoritària a la legislatura<sup>a</sup>.

---

  - Una legislatura amb representació regional té una àmplia autoritat legislativa *i. e.*, pot vetar la legislació ordinària o només pot ser anul·lada per una supermajoria en l'altra cambra<sup>a</sup>.
- 

<sup>a</sup> Cal avaluar si almenys una de les dues primeres condicions es compleix.

---

Font: Hooghe et al. 2010.

### ***Shared rule. Control executiu***

Les reunions han de ser verticals, hi ha d'haver el govern central i els governs subcentrals, i no compten organismes amb regions solament. També es fixa si són reunions periòdiques o només eventuals i si les decisions preses són vinculants o no.

#### **QUADRE 2.15. Control executiu**

- 
- 0 No es produeixen reunions rutinàries entre el govern central i el govern regional per a negociar polítiques.

---

  - 1 Reunions rutinàries entre el govern central i el govern regional que no són legalment vinculants.

---

  - 2 Reunions rutinàries entre el govern central i el govern regional amb autoritat per a arribar a decisions legalment vinculants.
- 

Font: Hooghe et al. 2010.

## **Shared rule. Control fiscal**

### **QUADRE 2.16. Control fiscal**

- 
- o Els governs regionals o els seus representants a la legislatura no són consultats sobre la distribució dels ingressos impositius.

---

  - 1 Els governs regionals o els seus representants a la legislatura negocien la distribució dels ingressos impositius, però no poden vetar la decisió.

---

  - 2 Els governs regionals o els seus representants a la legislatura tenen poder de veto sobre la distribució dels ingressos impositius.

---

Font: Hooghe et al. 2010.

## **Shared rule. Reforma constitucional**

### **QUADRE 2.17. Reforma constitucional**

- 
- o El govern central i/o l'electorat nacional pot canviar unilateralment la constitució.

---

  - 1 Una legislatura basada en el principi de representació regional ha d'aprovar un canvi constitucional; o el canvi constitucional requereix un referèndum basat en el principi d'igualtat en la representació regional (*i. e.*, aprovació en la majoria de regions).

---

  - 2 Els governs regionals són una majoria representada directament en una legislatura, majoria que pot fer una o més de les coses següents:
    - Posposar una reforma constitucional

---

    - Introduir esmenes

---

    - Elevar l'obstacle de decisió a l'altra cambra

---

Es requereix un segon vot en l'altra cambra o un referèndum popular.

---

  - 3 Una majoria dels governs regionals pot vetar una reforma constitucional.

---

Font: Hooghe et al. 2010.

En l'anàlisi anterior s'hi afegeix la consideració de les regions asimètriques i amb autonomia especial. Les regions asimètriques són aquelles que de manera temporal o permanent tenen un tractament diferent de la resta malgrat estar sota la mateixa estructura constitucional. Les regions especials tenen un règim propi al marge de l'estructura territorial general. En tot cas, l'índex per regions especials i asimètriques és el mateix. En el cas d'Espanya es considera un règim asimètric l'existència en el passat de

dues vies cap a l'autonomia per la consideració de nacionalitats històriques, i també pels règims fiscals de País Basc i Navarra, però això no sembla que modifiqui la manera com els autors calculen el RAI. Val a dir que l'Espanya asimètrica per la via d'accés a l'autonomia prevista a la Constitució és molt poc rellevant avui en dia perquè en el règim general, si fa no fa, totes tenen nivells competencials similars (o potencialment similars) i la diferència més rellevant rau només en la singularitat fiscal de País Basc i Navarra, únic element realment asimètric.

## Puntuació dels països

Les puntuacions dels països s'obtenen primer calculant la puntuació per cada nivell regional i després sumant aquestes puntuacions. Per tant, com més nivells té un país més alta és la puntuació del país. Aquestes puntuacions estan ponderades per població. En el cas d'Espanya es consideren províncies i CA (vegeu-ne una explicació més detallada més avall). Fan servir les regles següents per a sumar:

- Asimetria horitzontal: quan un nivell administratiu té regions amb puntuacions diferents, es fa una mitjana ponderada per població d'aquell nivell.

- Asimetria vertical: si hi ha nivells subregionals només en algunes regions, o bé si les puntuacions d'aquestes subregions varien entre regions, les puntuacions subregionals seran ponderades per la població de les regions de les quals formen part.

- Autonomies especials: regions autònomes especials es ponderen per població relativa a la població nacional.

## II. Detall: descripció de la puntuació donada a Espanya

### *Self-rule*

#### *Institutional Depth and Policy Scope*

Fa una descripció de la realitat territorial espanyola: composició, competències, procés autòmic, etc. amb la codificació següent:

*Codificació.* Cada comunitat autònoma puntua 3 (profunditat) i 3 (abast) a partir de l'any en què va negociar el primer estatut. *Províncies* puntua 2,1 per 1978-2006. Ceuta i Melilla puntua 2,2 per 1978-1994, i 3,3 per 1995-2006.

### *Fiscal Autonomy*

Descriu els dos règims fiscals, foral i general, i els canvis que hi ha hagut (reforma 1997 de règim de transferència a règim de *tax sharing*, traspàs d'una part de l'IRPF i impostos especials 2001, etc.).

*Coding.* Comunitats autònomes, incloses Ceuta i Melilla, aconseguixen 2 punts pel període 1978-1996 i 3 pel període 1997-2006. El País Basc i Navarra aconseguixen 4 punts pel període 1978-2006. Províncies obté 2 punts per 1978-2006.

### *Representation*

*Coding.* Províncies aconseguix 1 punt (assemblea) i 2 punts (executiu) pel període 1978-2006. Catalunya i el País Basc puntuen 2,2 pel període 1979-2006. Galícia puntua 2,2 pel període 1981-2006 i Andalusia per 1982-2006. Les altres CA aconseguixen 2,2 per 1983-2006. Ceuta i Melilla puntuen 2,2 per 1978-2006.

### *Shared rule*

Descriu la situació dels territoris en cada dimensió del *shared rule* i resumeix les puntuacions així:

**QUADRE 2.18.** Valoració dels components de la *shared rule*

Regió	Any	Elaboració de les lleis				Control executiu	Control fiscal	Reforma constitucional
		a	b	c	d			
Províncies	1978-2006	0,5	0	0,5	0	0	0	1
Comunitats autònomes	1978-2006	0	0,5	0	0	0	1	0
Ceuta, Melilla	1978-1994	0,5	0	0	0	0	0	2
	1995-2006	0,5	0	0,5	0	0	1	0

Font: Hooghe et al. 2010.

## 11.1. Alguns comentaris addicionals

Des de la perspectiva dels autors referits, es podria dir que en el cas espanyol les “regions” tenen una capacitat de *self-rule* (formalment) molt gran, i també una *shared rule* elevada en comparació d'altres països analitzats.

Tanmateix, una part de l'elevada nota resultant correspon a una interpretació de les províncies que pot semblar errònia, ja que no són el que s'entén realment per "regions", i l'índex no discrimina entre regions amb una capacitat política rellevant (com les CA) i les administracions com diputacions o consells comarcals (inclosos en una versió posterior del RAI, dels mateixos autors). L'índex avalua tots els nivells administratius entre el central i el local i els puntua tots. A més, com més nivells administratius té un país més probable és que tingui una nota més elevada, la qual cosa és discutible. Per exemple, pel que fa a *shared rule* els autors consideren que els territoris tenen força poder per via de la seva representació al Senat, perquè una majoria de senadors són escollits en l'àmbit territorial, però sabem que a la pràctica no és una representació del territori sinó del partit, i la circumscripció provincial és una mera demarcació electoral. També al Congrés els Diputats són escollits a en l'àmbit provincial, i no per això es considera que el Congrés sigui una cambra territorial. Tot això sense tenir en compte que a la pràctica el Senat resulta força irrellevant i no actua com a veritable cambra de representació territorial.

Una altra possible crítica a aquest índex és que potser inclou massa factors amb pesos relatius similars en l'índex, i així els efectes dels canvis en alguna de les variables queden molt diluïts; potser factors com els relacionats amb el finançament i la capacitat normativa haurien de pesar més. Un altre element que pot distorsionar la comparabilitat entre països és la manera com aquests distribueixen la despesa pública. En models amb més participació de l'estat en la prestació dels serveis públics en què la gestió d'aquests sigui infraestatal potser s'obté una nota alta en descentralització/ autonomia malgrat no ser federals (per ex., nòrdics), mentre que certs països anglosaxons, amb una estructura política territorial federal, obtenen una puntuació més baixa pel rol de més pes del sector privat encara que els estats federats atorguin, de fet, més poder real. És per això un element clau identificar que, tot i que les CA poden tenir participació en determinats impostos, la seva incidència en el impostos principals és escassa, ja que no poden alterar unilateralment els seus ingressos de forma significativa.

## 11.2. Altres mesures de descentralització

La diferència entre el RAI esmentat i la majoria d'altres índexs de descentralització en la literatura (Arzaghi i Henderson 2005; Brancati 2006; Hooghe i Marks 2001; Lane i Ersson 1999; Lijphart 1999; Treisman 2002;

Woldendorp et al. 2000) rau en el fet que el RAI mesura autoritat regional i no descentralització, no té en compte administracions locals sinó només nivells administratius intermedis.

Més recentment, Hooghe et al. (2016) fan una actualització del treball incloent a l'índex les mateixes variables i afegint la variable de “borrowing autonomy” a *self-rule* i la de “borrowing control” a *shared rule*. Però la lògica segueix sent la mateixa. Reconeixen que el seu índex, comparat amb altres tres que mesuren més o menys el mateix, sobreestima la descentralització d'Espanya, i ho expliquen així:

Three indices estimate Spain to have considerably less decentralization than the RAI. In contrast to Lijphart and Woldendorp et al., the RAI encompasses scores for provincias as well as comunidades autónomas. Arzaghi and Henderson consider both levels of governance, but their score is subdued because they focus on primary education, infrastructure, and policing —areas in which the central government retained substantial authority.

En aquesta versió, el RAI d'Espanya és en tot cas també un dels més alts de tots els països analitzats, amb més bona nota que països federals com Austràlia, Canadà, els Estats Units o Suïssa. En aquesta versió fins i tot es parla de les comarques com a nivell administratiu, a més a més de les províncies i les CA, la qual cosa explica una part de l'error sobre la profunditat de la descentralització.

Els indicadors ignoren en tot cas l'asimetria en l'arbitratge del TC, configurat recentment com un quart poder però al servei de l'executiu, pel fet que el Govern central té la potestat que el TC suspengui cautelarment i automàticament qualsevol llei que el Govern central recorri abans que hi hagi sentència. En aquest sentit, es podria treballar en una mesura de conflictivitat competencial utilitzant el nombre de recursos que es presenten com a limitació pràctica de l'autonomia, contrarestant les quantificacions anteriors. A més, la capacitat reguladora o legislativa és important en determinar el grau de poder o autonomia que té un territori; la intervenció pública no es pot mesurar només amb els nivells de despesa tenint en compte que els dos punts previs afecten aquesta altra dimensió de l'autonomia.

## 12. L'autonomia dels estats i dels territoris que els integren

L'obra esmentada afirma en un determinat moment que a Espanya la Constitució adjudica drets residuals al Govern central i centra el debat en si les competències no exclusives del Govern central podran ser assumides per les CA, i només si aquestes no les assumeixen serà l'Estat qui finalment ho farà (art. 149.3 CE), en doctrina invalidada, segons sembla, per la interpretació que fa el TC en la línia esmentada pels autors d'assignar al Govern central tots els drets residuals. És en aquesta darrera variable que es té en compte l'autonomia que tenen els estats (no centrals) per a establir impostos propis.

Idealment, hi hauria d'haver una connexió entre autonomia impositiva (*tax autonomy*) i autonomia de despesa (*spending power*), és a dir, cada nivell administratiu hauria de sufragar les seves despeses amb els seus propis ingressos (*Wicksellian Connection*). També s'hi considera l'autonomia pressupostària i d'endeutament, que sovint els estats tenen limitada per lleis federals (límits de dèficit i restriccions a l'endeutament).

Pel que fa al pressupost, mentre que alguns països com Argentina i Alemanya tenen prohibit explícitament que el Govern central interfereixi en els pressupostos dels estats, a Espanya això no és així. Pel que fa a autonomia fiscal, l'Estat espanyol tampoc no està gaire ben situat en comparació d'altres països (tal com veiem al gràfic 2.2).

### 12.1. La responsabilitat fiscal i les fallides

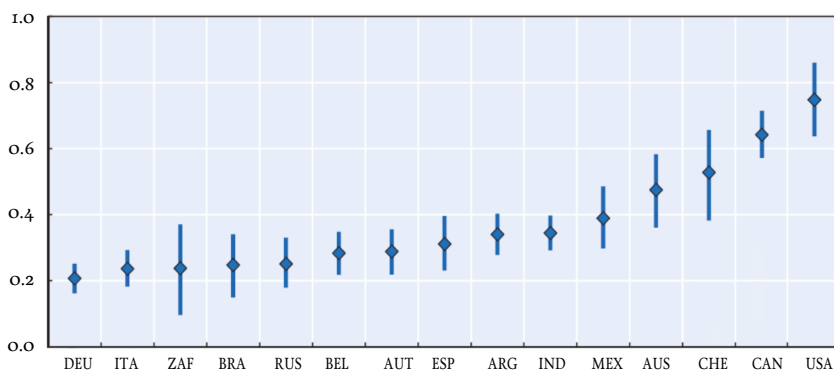
En la mesura en què els nivells d'administració subnacionals internalitzen els seus costos, s'avalua la probabilitat de fer fallida o ser rescatat, vistes des de l'estat les regles fiscals i la força i mida dels mecanismes de transferència.

Una clàusula de no rescat és una de les mesures que pot afectar més el comportament a llarg termini de les administracions subnacionals. Hi ha països que ho regulen explícitament (prohibint-lo o limitant-lo) a les seves constitucions. La praxis històrica és una altra manera d'analitzar aquests límits. És molt rellevant el fet que les regles fiscals siguin autoimposades o imposades pel govern central: si és el primer cas, esdevé un signe de responsabilitat i d'assumpció de les actuacions pròpies; per contra, si són imposades pel govern central, s'admet implícitament que la responsabilitat última recau en el govern central. La responsabilitat en els ingressos es pot



concloure en el sentit que com més depèn del finançament de transferències menys grau de responsabilitat es pot considerar, i és així susceptible d'induir un risc moral.

**GRÀFIC 2.5.** Responsabilitat fiscal a nivell subcentral (estatal)



Nota: Els diamants indiquen el nivell de l'indicador, mentre que les barres verticals n'indiquen la coherència. Les barres més llargues representen acords constitucionals menys coherents.

Font: OECD/KIPF 2016. Gràfic extret del document original.

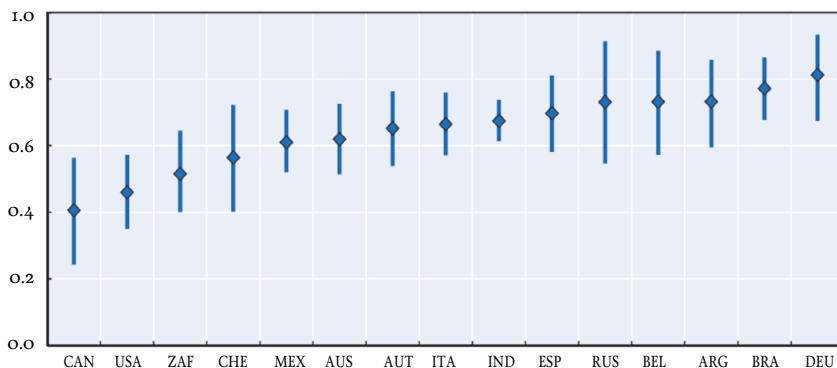
## 12.2. El poder per a codeterminar la política federal

Recordem que es tracta del que Hooghe et al. anomenen “*shared rule*”, la capacitat dels estats per a influir en la política fiscal federal. Un dels canals més importants per a fer això són les cambres legislatives territorials (senats o cambres altes). És desitjable a l'efecte que siguin representatius dels territoris quan la seva representació no sigui estrictament proporcional, cosa que faria que les decisions globals seguissin sobretot les opinions dels territoris més poblats. Si els representants són escollits directament pels ciutadans, el component territorial perd força. Un altre aspecte rellevant és la importància que tingui aquesta cambra (poder de veto, capacitat legislativa...). En el cas espanyol aquests aspectes no es compleixen.

Un altre canal pel qual els estats poden influir a nivell federal és a través de la revisió judicial (als tribunals suprems o TC segons el cas), bé amb la capacitat de recórrer lleis federals (a Espanya les CA poden fer-ho), bé amb la capacitat de designar membres d'aquests tribunals directament o a través de les cambres altes.

Altres vies rellevants per a codeterminar la política federal són la possibilitat de fer esmenes constitucionals, l'existència d'espais formals de reunió rutinària entre govern federal i estats en què es prenguin decisions vinculants, i també la negociació de les transferències.

**GRÀFIC 2.6.** Codeterminació subnacional de la política federal



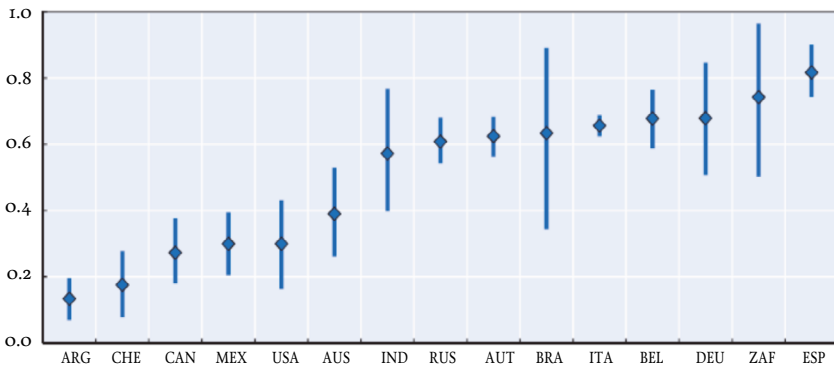
Nota: Els diamants indiquen el nivell de l'indicador, mentre que les barres verticals n'indiquen la coherència. Les barres més llargues representen acords constitucionals menys coherents.

Font: OECD/KIPF 2016. Gràfic extret del document original.

### 12.3. La força dels marcs pressupostaris interjurisdiccionals

Aquests marcs pressupostaris busquen en general restringir la discrecionalitat fiscal a través de formes fiscals numèriques (sobre ingressos, despesa, dèficit, deute, o una combinació d'aquests), que poden ser imposades o no pel govern federal, recollides a la Constitució o no, amb sancions aplicables o sense, o per conjunts de nivells d'administració o per cada nivell en concret. També per la via de normes procedimentals per tal que hi hagi consistència temporal i coherència, així com control suficient i transparència, i, finalment, amb consells fiscals: agències independents que controlin les projeccions fetes pel govern i facin recomanacions. En aquest aspecte l'Estat espanyol està al capdavant dels països comparats pel que fa a esquemes formals limitadors (AIREF és l'agència operativa referent espanyola i el Ministeri és l'autoritat discrecional).

**GRÀFIC 2.7.** Duresa dels marcs pressupostaris



Nota: Els diamants indiquen el nivell de l'indicador, mentre que les barres verticals n'indiquen la coherència. Les barres més llargues representen acords constitucionals menys coherents.

Font: OECD/KIPF 2016. Gràfic extret del document original.

## 12.4. L'estabilitat de les constitucions fiscals

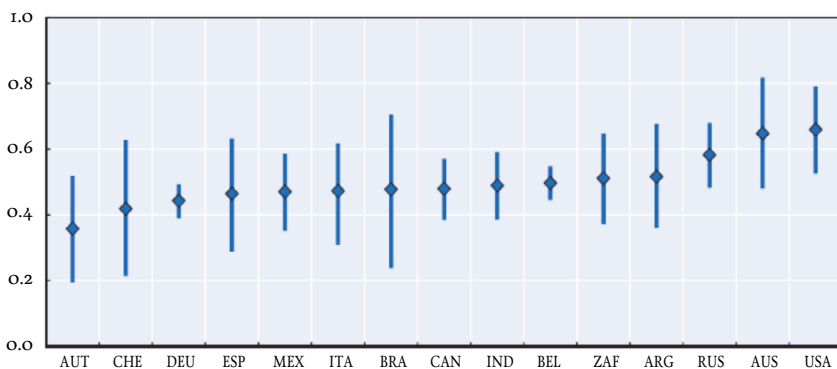
L'establiment d'un *intercanvi* entre estabilitat a llarg termini i capacitat d'adaptació als canvis marca aquest objectiu. Mecanismes com el poder de veto esbiaixen en tot cas els marcs institucionals a favor de l'estatu quo.

També es considera el poder de veto bicameral: en la majoria de països federals el Senat té una gran capacitat per a vetar iniciatives provinents de la cambra baixa.

De manera similar, pel que fa al poder de veto judicial, és aquí rellevant veure quins actors tenen accés a promoure'l, què poden vetar, en quin moment de la tramitació ho poden fer i què passa si una decisió és considerada finalment inconstitucional. En tot cas, com menys limitacions hi hagi atenint-se a qualsevol d'aquests elements, més poder de veto es considera que hi ha.

Finalment, es menciona la democràcia directa (referèndums i iniciatives legislatives populars) com a elements que afecten l'estabilitat, així com també les majories qualificades requerides per a fer esmenes constitucionals.

## GRÀFIC 2.8. L'estabilitat de les constitucions fiscals



Nota: Els diamants indiquen el nivell de l'indicador, mentre que les barres verticals n'indiquen la coherència. Les barres més llargues representen acords constitucionals menys coherents.

Font: OECD/KIPF 2016. Gràfic extret del document original.

## 12.5. Els patrons constitucionals resultants, considerats globalment

Per a comparar les constitucions fiscals dels països, cal valorar de forma conjunta les variables esmentades als diferents epígrafs. Hi ha dues maneres de fer-ho: la primera és amb tècniques de clusterització, és a dir, identificant països amb constitucions fiscals similars però que són diferents a les d'altres grups; la segona és amb l'anàlisi de factors, és a dir, calculant una síntesi o indicador que mesuri el grau de descentralització. Respecte als quinze països analitzats, es pot afirmar que tots tenen un cert grau de descentralització garantit constitucionalment (en diferents mesures segons el país).

## 12.6. Clúster de constitucions

Aplicant aquesta perspectiva, es distingeixen dos grups diferenciats de països: amb constitucions fiscals descentralitzades i amb constitucions fiscals integrades.

- Els EUA, Canadà, Suïssa, Austràlia, Argentina i Mèxic tenen constitucions fiscals descentralitzades, que combinen una autonomia considerable dels estats, alts nivells de responsabilitat, baix grau de

poder de codeterminació i marcs i normes pressupostàries febles. Pel que fa a l'estabilitat, tendeixen a tenir-ne força, excepte Suïssa.

- Àustria, Bèlgica, Brasil, Alemanya, Índia, Itàlia, Rússia, Sud-àfrica i Espanya es caracteritzen per constitucions fiscals cooperatives o integrades. Generalment, combinen nivells baixos d'autonomia i responsabilitat amb alts poders de codeterminació i normes i marcs pressupostaris forts. Tendeixen a ser més inestables que l'altre grup.

## 12.7. Indicador factorial: resum de les constitucions fiscals

Els resultats de l'anàlisi de factors indiquen que els països de cada bloc estan altament correlacionats, amb dos dels factors que suposen el 85 % de la variació total. El factor 1 està associat fortament a quatre dels cinc blocs analitzats, i és equivalent al 66 % de la variació total. Aquests quatre blocs els podríem agrupar en una sola dimensió: el grau de descentralització. El factor 2 explica el 19 % de la variació, bàsicament associat fortament al grau d'estabilitat.

### QUADRE 2.19. Indicador sintètic de valoració de les constitucions fiscals

Variable	Resultats de l'anàlisi de factors	
	Factor 1	Factor 2
Autonomia	0,95	0,17
Responsabilitat	0,92	0,20
Codeterminació	-0,81	0,05
Marc pressupostari	-0,86	-0,03
Estabilitat	0,1	0,99
Proporció de la variància total	66 %	19 %

Font: OECD/KIPF 2016.

L'indicador resum, que exclou el bloc d'estabilitat i que suma els altres quatre, mostra uns resultats similars que els obtinguts amb el mètode de clusterització, tot i que afina més i incorpora també el factor de coherència (concepte independent del grau d'integració i descentralització). Així doncs, els EUA, Canadà i Suïssa són federacions amb constitucions fiscals

altament descentralitzades, sovint referides com a “federalisme competitiu”. Espanya, Alemanya i Rússia estan relativament ben integrades i tenen constitucions fiscals cooperatives. Austràlia, Argentina i Mèxic estan en un punt intermedi. Espanya i Canadà són els que tenen constitucions fiscals més coherents (com veiem al gràfic 2.4).

### 13. La mesura estàtica i dinàmica de la descentralització

En un treball recent (Dardanelli et al. 2016), Conferència per a l'Associació Internacional de Ciències Polítiques Polonesa: *Conceptualitzar, mesurar i teoritzar la dinàmica de/centralització en federacions*, els autors ofereixen una aportació molt interessant que permet quantificar alguns dels aspectes que hem comentat en aquest capítol.

Partint del treball d'alguns autors anteriors i de les classificacions de les funcions de govern de Nacions Unides (2015) i l'OECD (2015), els autors divideixen l'abast de les polítiques públiques en les vint-i-dues àrees principals següents: agricultura (P1), ciutadania i immigració (P2), cultura (P3), oferta monetària i política monetària (P4), defensa (P5), activitat econòmica (P6), educació (de preescolar a secundària) (P7), educació (terciària) (P8), eleccions i votacions (P9), relacions laborals (P10), protecció del medi ambient (P11), afers exteriors (P12), finances i valors (P13), atenció sanitària (P14), idioma (P15), llei civil (P16), llei criminal (P17), aplicació de la llei (P18), mitjans de comunicació (P19), recursos naturals (P20), benestar social (P21) i transport (P22). Aquests camps no constitueixen l'univers sencer de les àrees polítiques, i alguns són més amplis que altres, però inclouen els àmbits més importants de l'acció governamental.

Mesuren l'autonomia legislativa i administrativa en cadascun dels àmbits polítics anteriors sobre la base de l'escala de set punts següent, en què 1 és el grau més baix d'autonomia i 7 és el més alt:

- 1: Govern exclusivament general
- 2: Gairebé exclusivament el govern general
- 3: Govern predominantment general
- 4: Igualment el govern general i les unitats constituents
- 5: Unitats predominantment constituents
- 6: Unitats constituents gairebé exclusivament
- 7: Unitats exclusivament constituents

A l'hora de resumir la conceptualització de l'autonomia política, els autors assenyalen que, per a aquestes mesures, es basen principalment en

la legislació general del govern, les ordres executives i les resolucions judicials, juntament amb la literatura secundària rellevant en cada àmbit polític. Aquest sistema de mesura es basa, per descomptat, en el judici individual i, per tant, és en certa mesura subjectiu; tanmateix, confessen confiadament que la gradació de set punts, combinada amb mesures realitzades a intervals de deu anys en els vint-i-dos àmbits de política específics anteriors, així com la validació per part d'experts externs, minimitza el problema. Segons els autors esmentats, l'autonomia fiscal es pot dividir en cinc subdimensions.

La primera és el grau en què les unitats constituents tenen el control directe dels seus propis ingressos, que es poden definir com la proporció dels ingressos de la pròpia font de la unitat constituent combinada total i els ingressos del govern local (F1). Com més gran sigui la proporció dels ingressos de la pròpia font, la unitat constitutiva és més fiscalment autònoma (per ex., Watts 2008, 104). Es mesura segons l'escala següent de set punts: 1 = 0-14 %; 2 = 15-29 %; 3 = 30-44 %; 4 = 45-59 %; 5 = 60-74 %; 6 = 75-89 %, i 7 = 90-100 %.

La segona subdimensió es relaciona amb les restriccions que confien les unitats constituents a l'hora d'augmentar els ingressos de la pròpia font (F2). Això inclou les dues restriccions aplicades a una font d'ingressos que les unitats constituents controlen d'una altra manera (per ex., les restriccions que s'apliquen a l'impost sobre la renda cantonal a Suïssa) i l'exclusió total d'un determinat tipus de font d'ingressos (per ex., la Llei de llibertat d'impostos d'Internet dels EUA). Es mesuren en l'escala següent qualitativa de set punts: 1 molt alt, 2 alt, 3 força alt, 4 mitjà, 5 bastant baix, 6 baix i 7 molt baix.

La tercera subdimensió és el grau en què les transferències fiscals del govern general a les unitats constitutives venen amb cadenes adjuntes. Es pot definir com la proporció d'ajuts condicionals de la unitat constituent combinada total i els ingressos del govern local (F3). L'autonomia fiscal de les unitats constituents és més alta, i el seu grau de dependència de les subvencions condicionals del govern general és menor. Es mesura en una escala inversa a F1: 1 86-100 %, 2 71-85 %, 3 56-70 %, 4 41-55 %, 5 26-40 %, 6 11-25 % i 7 0-10 %.

La quarta subdimensió es refereix a l'abast i rigor de les condicions que s'adjunten a les beques del govern general. Les condicions de gran abast o molt estrictes es constitueixen, naturalment, més que limitades o soltes. Per tant, com més reduït sigui el seu abast i/o més baix sigui el seu rigor, la unitat constitutiva més autònoma és la que assigna els fons que rep del

govern general. Anomenem aquesta subdimensió “grau de condicionalitat” (F4), i la mesurem sobre la base de la mateixa escala qualitativa de set punts que F2: 1 molt alt, 2 alt, 3 força alt, 4 mitjà, 5 bastant baix, 6 baix i 7 molt baix, en què “molt alt” significa les condicions més estrictes.

La cinquena subdimensió de l'autonomia fiscal es relaciona amb les unitats constituents de la llibertat que tenen per a augmentar els ingressos a través del préstec o la seva autonomia de préstec en el sector públic (F5). Atès que més llibertat de préstec denota més grau d'autonomia fiscal, la dimensió és en una escala qualitativa inversa de set punts: 1 molt baix, 2 baix, 3 bastant baix, 4 mitjà, 5 força alt, 6 alt i 7 molt alt.

## 14. La regulació de les fallides dels governs subnacionals

Una ullada a “Insolvency Frameworks for Sub-national Governments” (Herold 2018) i a la comparativa entre els països seleccionats permet referenciar el tractament que es donen a les fallides en els governs descentralitzats.

Es poden observar diferents marcs normatius per a casos d'insolvència de nivells administratius subcentrals, pensats per establir de forma reglada els procediments a seguir en cas de problemes financers per part d'administracions locals o regionals i intentar evitar problemes de risc moral. També es comenten regles pressupostàries, condicions per a hipotètics rescats o intervencions del govern central (també clàusules de no-rescat), topalls de deute i/o dèficit, normes que regulen la resolució en cas de fallida, regles per a reestructurar el deute, etc.

L'objectiu de totes aquestes disposicions és generar incentius a la disciplina fiscal per part dels governs subnacionals, establir garanties tant *ex ante* com *ex post* per a poder fer front a situacions problemàtiques financeres, limitar el possible efecte contagi a altres àmbits administratius i propiciar una recuperació de la normalitat al més aviat possible després d'algun episodi d'instabilitat.

Així doncs, l'autora divideix les mesures en tres blocs: marcs d'insolvència, regles d'execució del deute i altres normes en relació amb governs subnacionals amb problemes financers.

Dintre dels marcs d'insolvència diferencia els integrals, de caràcter general, ampli (*comprehensive*), que estableixen normes per a una multitud de casos i institucions, dels privats, que fan referència a les empreses públiques. Entre els països observats, Bèlgica, Dinamarca, els Països Baixos,



Noruega i Espanya no en tenen de cap tipus. A Corea del Sud n'hi ha dels dos tipus, però mai s'ha aplicat l'integral i, respecte al privat, es va aplicar un cop i l'actuació va consistir a privatitzar una empresa municipal en fallida. A Alemanya tampoc hi ha un marc integral establert, està prohibit l'embargament d'actius dels estats o del Govern central i també el municipal si les lleis estatals ho prohibeixen. A Suïssa hi ha tots dos tipus de regulacions, aplicables a tot tipus d'entitats públiques o privades (també municipis) amb la sola exclusió dels cantons en alguns casos. A Turquia hi ha procediments per a entitats públiques regides per dret privat, i també per a municipis, però els ajuntaments no poden entrar en concurs de creditors.

Respecte a les regles d'execució del deute, només a Alemanya és possible l'embargament de béns municipals, condicionat al fet que no estigui prohibit explícitament per lleis estatals i si aquesta execució no afecta la prestació de serveis públics essencials. A Noruega està prevista la creació d'organismes de control que prioritzin què pagar primer en cas de municipis que no puguin fer front als pagaments, però no es poden declarar en fallida ni es poden embargar els béns municipals o dels comtats. A Suïssa està prohibit l'embargament d'impostos, cotitzacions socials i altres ingressos públics, i també l'embargament d'actius administratius (s'entén que es permet l'embargament d'altres ingressos o actius). A Turquia està estipulat de manera similar, i es permet l'embargament d'alguns actius i ingressos però no d'altres.

Pel que fa a altres tipus d'intervencions, a Bèlgica hi ha un organisme que fa recomanacions i control tant al Govern central com a nivells més baixos de l'Administració, i pot intervenir en casos de desviació extrema respecte als objectius. A Dinamarca els governs locals que contravinguin les regulacions d'endeutament han de presentar un pla de consolidació supervisat pel Govern central, i hi ha sancions previstes que s'apliquen rarament. En el cas d'Alemanya hi ha diverses actuacions previstes, als municipis la regulació ve donada per lleis estatals, les autoritats supra-municipals competents tenen potestat per a intervenir i fins i tot revocar decisions dels governs locals, i també hi ha sancions que poden arribar fins a la dissolució del municipi. També hi ha un Stability Council, que supervisa les diferents administracions (també el Govern central), hi ha estats molt endeutats que reben transferències temporalment per no passar els límits d'endeutament, hi ha prevista la presentació de plans de consolidació per a diferents administracions que estiguin en desequilibri, etc. A Corea hi ha previstes ajudes del Govern central en cas de problemes

en administracions de nivells inferiors i l'aplicació de plans d'emergència financera que imposin restriccions a les administracions amb problemes (en l'endeutament sobretot). Als Països Baixos hi ha previstes ajudes a municipis amb problemes financers condicionades a la presentació d'un pla d'ajust, i també és possible la presa de control d'ajuntaments per part del Govern central. A Noruega els municipis amb problemes han de presentar un pla de viabilitat per als quatre anys següents, que en cas de no ser complet comporta el nomenament d'una junta supervisora que prendrà el control de la gestió, i també es poden imposar restriccions a l'endeutament d'entitats subnacionals.

A Espanya hi ha una assistència creditícia per a les CA per part del Govern central (FLA), condicionada a complir determinades restriccions. Hi ha prevista la possibilitat d'intervenció a les administracions que facin incompliments i també hi ha sancions previstes. A Suïssa només els municipis estan subjectes a regulació per part dels cantons, que supervisen i tenen capacitat d'intervenció directa si cal però que no estan subjectes al control del Govern central. Com a sanció prevista, hi ha la fusió de municipis. Veiem, per tant, que hi ha molta variabilitat entre països en relació amb els diferents mecanismes a adoptar en cas de desequilibris financers de diferents nivells administratius. En alguns casos hi ha assistència disponible per part del Govern central, sovint condicionada a plans d'ajustament; de vegades hi ha sancions previstes, com la fusió o dissolució de municipis o la privatització en cas de ser una empresa pública, i fins i tot en diferents llocs hi ha la possibilitat de la presa de control directa per part d'organismes reguladors creats *ad hoc* o per part de la mateixa Administració central. Amb relació als casos d'insolvència greu, s'observa que habitualment no es permet l'embargament d'actius o ingressos públics, i, en cas que es permeti, és limitada a un determinat tipus d'actius que no afectin la prestació de serveis bàsics.

**QUADRE 2.20.** Vista general de les normes sobre dificultats financeres de municipalitats i estats en diversos països

	Marcs d'insolvència		Normes d'execució del deute		Altres normes sobre els SNG en dificultats financeres			
	Marc d'insolvència integral	Marc d'insolvència privada	Regla única d'execució de deutes	Prohibició del procés d'insolvència aplicable al deute	Transferències específiques	Implementació de plans de consolidació	Intervenció d'un govern de nivell superior	Sanccions
Bèlgica regions	o	o	o	o	o	.	.	.
Dinamarca	o	o	o	o	o	.	.	.
Alemanya local	o	o	o	(.)	.	.	.	.
Alemanya lands	o	o	o	.	.	.	.	o
Corea	(.)	(.)	o	o	.	.	.	.
Països Baixos	o	o	o	o	.	.	.	.
Noruega	o	o	o	.	o	.	.	.
Espanya local	o	o	o	o	.	.	.	.
Espanya comunitats	o	o	o	o	.	.	.	.
Suïssa local	.	o	o	o	.	.	.	.
Suïssa cantons	o	.	o	o	o	.	.	o
Turquia	o	o	.	o	o	.	.	.

Nota: o no existeix / no s'aplica. · existeix/s'aplica. (.) Corea: aplicable a les companyies públiques subnacionals. Governos municipals alemanys: aplicable només si s'especifica a la llei federal.

Font: OECD Fiscal Network. *Survey on sub-national debt resolution*. Per a més detalls, annex A, taula A.1.

**QUADRE 2.21. Visió general dels objectius i les característiques corresponents dels marcs d'insolència**

Objectius	Subministrar serveis públics essencials i permetre l'ajustament fiscal	Dissuadir l'incompliment estratègic	Facilitar l'ajustament del deute i dissuadir el problema de l'acció col·lectiva	Protegir els drets dels creditors i mantenir el finançament del crèdit	Respectar els drets constitucionals
Tipus	Marc administratiu o híbrid	Marc judicial o híbrid	Marc administratiu o híbrid	Marc judicial o híbrid	Marc híbrid
Presentació	Presentació obligatòria del deutor		Presentació obligatòria del deutor	Permetre als creditors presentar una sol·licitud d'insolència municipal	Presentació voluntària del deutor
Criteri d'elecció	Criteris d'activació menys restrictius	Criteris d'activació restrictius que apliquin el principi d'última raó		Criteris d'activació restrictius que apliquin el principi d'última raó	Criteris d'activació restrictius que apliquin el principi d'última raó
Estada	Concedir una estada temporal i la interrupció temporal dels pagaments		Concedir un període temporal i la interrupció temporal dels pagaments	Limitació d'estada a l'aplicació de certes classes de reclamacions	
Drets de Proposta		Assignar dret de proposta als creditors/tercers o assignar dret de veto a un tercer que és neutral	Assignar dret de veto a un tercer que és neutral	Assignar el dret de proposta als creditors o assignar dret de veto a un tercer que és neutral	Assignar dret de proposta a un deutor
Norma de votació			Aplicar una norma de majoria simple o estipular una norma de "cram-down" (per forçar acords preventius)	Aplicar almenys una norma de majoria a cada classe	

Objectius	Subministrar serveis públics essencials i permetre l'ajustament fiscal	Dissuadir l'incompliment estratègic	Facilitar l'ajustament del deute i dissuadir el problema de l'acció col·lectiva	Protegir els drets dels creditors i mantenir el finançament del crèdit	Respectar els drets constitucionals
Prioritat de les reclamacions	Prioritat de les reclamacions laborals i a les reclamacions del govern	Prioritat de les reclamacions dels creditors	Definició d'un ordre clar i detallat	Prioritat de les reclamacions dels creditors, prioritat de les reclamacions de finançament interí	Prioritat de les reclamacions laborals i de les reclamacions del govern
Béns confiscables	Rang restrictiu d'actius confiscables	Rang ampli d'actius confiscables		Rang ampli d'actius confiscables	Rang restrictiu d'actius confiscables
Acomiadament/ Sancions	Sancions per falta d'ajustaments fiscals	Sancions per falta d'ajustaments fiscals	Acomiadament o sanció per dissuadir la reestructuració del deute	Acomiadament o sanció per dissuadir la reestructuració del deute i ajustament fiscal	
Intervenció fiscal	Àmplia intervenció governamental	Àmplia intervenció governamental			Intervenció governamental limitada

Nota: Àrees enfosquides: més importants per a aconseguir l'objectiu.

Font: Herold 2018.

## 15. A mode de cloenda

Tot el que s'ha comentat ens porta a pensar en la necessitat de reorientar el pacte federal cap a una compartimentació de recursos, per la qual tots o una part dels ingressos que paguen els ciutadans en el territori s'assignen a les institucions que els representen en aquest territori. S'allunyaria així el sistema de la lògica de les transferències, resultat d'un govern central que té amb exclusivitat sobirania sobre els ingressos de tots els ciutadans de totes les jurisdiccions, que estima de manera pròpia les necessitats respectives de les CA i determina en termes substantius la despesa del territori. Restaria entremig el cas en què es limita el joc de les anteriors decisions a través de (i) blindar l'ordinalitat (una mena de clàusula terra que protegeix contra el que sigui la discrecionalitat central en el maneig dels fons) o (ii) limitar-ne l'anivellament a partir d'una regla subsidiària, de l'estil de la que es basaria

a entregar al fons comú el que resta entre la recaptació fiscal de la renda de la jurisdicció i el pes relatiu del PIB. Aquesta regla resultaria de la suma de la solidaritat més personal, aprovada en llei comuna en el conjunt de l'estat, donada la progressivitat fiscal acordada en l'escala tributària de l'impost sobre la renda. Aquesta segona és la via de la capacitat fiscal que supera la d'estimació de necessitats, fins avui compensada de manera molt fosca amb l'existència de molts fons. Avui acceptar aquesta última només deixa marges d'ajustament respecte de com es considerin (i) els índexs de consum a l'efecte de la transferència de l'IVA (lligant el consum total, i no només el de residents, a les majors necessitats de despesa de la jurisdicció), (ii) la inclusió de l'efecte preu relatiu (per allò que un euro no compra el mateix sobre la geografia, i els ajustaments s'han de fer en termes reals), i, finalment, (iii) la retirada de les competències no homogènies del conjunt per finançar-les a banda.

Acceptar l'estimació de necessitats, si bé només la part bàsica de manera limitada per la via d'instrumentar-la, a través de la seva aplicació, en necessitats de despesa fonamental de l'estat de benestar, es considera força complex. Primer, perquè, si ha de ser limitada, implica ser bàsica més en el sentit de despesa mínima que no de mitjana; segon, perquè fa molt discutible les partides que ha d'incloure, i, tercer, perquè no en resta clara la dinàmica, és a dir, l'abast que se li vulgui donar en el temps. Al nostre entendre, això fa que aquesta aproximació sigui més desaconsellable per la polèmica que pot suscitar cadascun d'aquests punts i, per tant, per la dificultat d'explicar el finançament de quelcom que no és el cent per cent d'un paquet omnicomprensiu de despesa social.

## **Annex. Algunes propostes per a la millora de la capacitat fiscal en els tributs cedits<sup>1</sup>**

### **CAMBIOS NORMATIVOS RELATIVOS A LOS TRIBUTOS CEDIDOS**

Con el objetivo de ahondar en la capacidad normativa que determine en mayor medida la responsabilidad fiscal deseada, se plantean los siguientes cambios:

---

1. Extrems del vot particular expressat pel representat de Balears a la Comisión para la Reforma de la Financiación Autonómica (Comisión de Expertos 2017) i autor d'aquest text.

## Tributos cedidos gestionados por el Estado (AEAT)

### 1. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

– Capacidad normativa para modificar el tipo de gravamen de la base liquidable ahorro y variar los mínimos personales y familiares. No tener que asumir el coste recaudatorio de las deducciones estatales. Tener plena capacidad normativa para establecer deducciones en la cuota, sin limitación. Regular en exclusiva figuras jurídicas propias de acuerdo con el derecho civil propio, entre las que se pueden encontrar los patrimonios protegidos, pactos de supervivencia, etc.

– Capacidad de gestión: Las CCAA deberían poder gestionar e inspeccionar el IRPF, al menos en determinados perfiles de contribuyentes.

– Capacidad de recaudación: La cesión de recaudación debe ampliarse a los importes de las sanciones. Las asignaciones a actividades consideradas de interés social o a la Iglesia católica efectuadas por los residentes de una comunidad se debieran de poder asignar a entidades de la comunidad autónoma.

### 2. Impuesto sobre el Valor Añadido

– Capacidad de recaudación: La cesión de recaudación debería ampliarse a los importes de las sanciones.

### 3. Impuestos especiales sobre el alcohol: Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, y Alcohol y Bebidas Derivadas.

– Capacidad de recaudación: La cesión de recaudación debe ampliarse a los importes de las sanciones.

### 4. Impuesto Especial sobre Hidrocarburos

– Capacidad normativa para modificar con más amplitud que la actual el tipo de gravamen autonómico.

– Capacidad de recaudación: La cesión de recaudación debe ampliarse a los importes de las sanciones.

### 5. Impuesto Especial sobre las Labores del Tabaco

– Capacidad de recaudación: La cesión de recaudación debe ampliarse a los importes de las sanciones.

### 6. Impuesto sobre la Electricidad

– Capacidad normativa para modificar el tipo de gravamen sin limitaciones y establecer deducciones y bonificaciones.

– Capacidad de gestión recaudatoria plena.

### 7. Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte

– Capacidad normativa para modificar el tipo de gravamen aplicable a los epígrafes del apartado 1 del artículo 70 de la ley 38/1992 de Impuestos Especiales, sin limitaciones (ahora es en un 15% como máximo).

#### 8. Impuesto sobre el Juego *Online*

– Capacidad normativa para modificar el tipo de gravamen sin limitaciones (ahora sólo se pueden aumentar los tipos hasta un 20%).

#### 9. Impuesto sobre Depósitos Bancarios

– Capacidad normativa para modificar el tipo de gravamen sin limitaciones.

Actuaciones que afectan a todos los impuestos cedidos

– Disponibilidad plena de la toda la información tributaria referida a estos impuestos, acceso directo a las bases de datos de estos impuestos, tributos cedidos gestionados por las CA.

#### 10. Impuesto sobre el patrimonio

– Capacidad normativa para modificar las exenciones, determinar la base imponible y modificar el límite de la cuota íntegra IP-IRPF; regular en exclusiva figuras jurídicas propias como las fijadas en el Código Civil catalán, entre las que se encuentran los patrimonios protegidos, pactos de supervivencia, etc.

– Capacidad de gestión plena que podría incluir la gestión de los no residentes de acuerdo con los puntos de conexión, dado que por sentencia europea se les debe aplicar la normativa autonómica (ahora lo hace el Estado).

– Capacidad de recaudación: Disponer de toda la capacidad normativa relativa a su recaudación (ahora sólo la tiene el Estado). Incluir la de los no residentes, hoy en manos el Estado.

#### 11. Impuesto sobre sucesiones y donaciones

– Capacidad normativa para determinar la base imponible regular en exclusiva y para figuras jurídicas propias como las fijadas en el Código Civil de la comunidad en su caso, entre las que se encuentran los patrimonios protegidos, pactos de supervivencia, etc.

– Capacidad de gestión plena, incluyendo la gestión de los no residentes de acuerdo con los puntos de conexión, dado que por sentencia europea se les debe aplicar la normativa autonómica.

– Capacidad de recaudación: Disponer de toda la capacidad normativa de recaudación para establecer la posibilidad de aplazamientos o de pagos en especie (con bienes inmuebles) (ahora sólo la tiene el Estado). Incluir la recaudación de los no residentes.



12. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos documentados

– Capacidad normativa para modificar las exenciones, en TPO los tipos impositivos de los derechos reales de garantía regular, figuras jurídicas propias como las fijadas en el Código Civil catalán, entre las que se encuentran los patrimonios protegidos, pactos de supervivencia, etc.

– Capacidad de recaudación, y así disponer de toda la capacidad normativa de recaudación (ahora sólo la tiene el Estado), y otros aspectos. Y, en obligaciones de información, tener plena capacidad para regular las obligaciones de información para poder aplicar correctamente los impuestos, tanto los cedidos como los propios.

13. Consejo Superior para la Dirección y Coordinaciones de la Gestión Tributaria: Que el Consejo sea un verdadero órgano de coordinación y cooperación en los tributos cedidos y compartidos (ahora es un órgano que no funciona; el Estado no adopta siempre una actitud cooperadora, sino al contrario, lo que se pone de manifiesto, entre muchas otras actuaciones, en las interpretaciones restrictivas respecto de la corresponsabilidad fiscal que llevan a cabo las comunidades autónomas en los tributos cedidos y al no facilitar la información de los tributos cedidos que gestiona la AEAT). Debería existir una colaboración efectiva: en la medida que las CCAA comparten los principales impuestos con el Estado (excepto IS), deben poder influir de manera efectiva en el diseño de la política de la AEAT en todas las áreas que afecten a los tributos compartidos y cedidos. De hecho, debería haber una representación amplia de las CCAA en los órganos de gobierno de la AEAT, la posibilidad de compartir la gestión y la inspección de los impuestos, de integrar los sistemas informáticos, de compartir información, etc. Además, la AEAT debería rendir cuentas ante los parlamentos autonómicos (delegación regional), ya que gestiona la mayor parte de los impuestos; es decir, es del todo necesario un cambio organizativo e institucional realmente importante en cuanto a la Agencia Tributaria. Más que integradas, las administraciones deberían ser independientes, pero con un grado de colaboración elevado y efectivo.

## Referències

- Arzaghi, M., i J. V. Henderson. 2005. Why countries are fiscally decentralizing. *Journal of Public Economics* 89 (7): 1157–1189. DOI:10.1016/j.jpubeco.2003.10.009.
- Bednar, J. 2008. *The Robust Federation: Principles of Design*. Nova York: Cambridge University Press.
- Boadway, R., i A. Shah. 2009. *Fiscal federalism: Principles and practices of multiorder governance*. Nova York: Cambridge University Press.
- Brancati, D. 2006. Decentralization: Fuelling the fire or dampening the flames of ethnic conflict and Secessionism? *International Organization*, 60 (03). DOI:10.1017/S002081830606019x.
- Braun, D. 2000. The territorial division of power in comparative public policy research: An assessment. A *Public policy and federalism*, ed., 27-56. Aldershot: Ashgate.
- Comisión de Expertos. 2017. *Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Función Pública. [https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informacioncaa/informe\\_final\\_comision\\_reforma\\_sfa.pdf](https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informacioncaa/informe_final_comision_reforma_sfa.pdf).
- Dardanelli, P., J. Kincaid, A. Fenna, A. Kaiser, A. Lecours, i A. K. Singh. 2016. *Conceptualising, Measuring, and Theorising Dynamic De/Centralisation in Federations*. Paper presentat al 24th IPSA World Congress. Poznań, Polònia, 23-28 de juliol.
- Elazar, D. J. 1987. *Exploring federalism*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- . ed. 1991. *Federal systems of the world: A handbook of federal, confederal and autonomy arrangements*. Londres: Longman.
- Herold, K. 2018. Insolvency Frameworks for Sub-national Governments. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, 23. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f9874122-en>.
- Hooghe, L., i G. Marks. 2001. *Multi-level governance and European integration*. Lanham (MD): Rowman & Littlefield.
- Hooghe, L., G. Marks, i A. H. Schakel. 2010. *The rise of regional authority: A comparative study of 42 democracies*. Londres: Routledge Taylor & Francis Group.
- Hooghe, L., G. Marks, A. H. Schakel, S. Niedzwiecki, S. C. Osterkatz, i S. Shair-Rosenfield. 2016. *Measuring regional authority a postfunctionalist theory of governance*. Vol. 1. Oxford: Oxford University Press.
- Lane, J., i S. O. Ersson. 1999. *Politics and society in Western Europe*. Londres: Sage Publications.
- Lijphart, A. 1999. *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press.
- Loughlin, J. 2000. Regional autonomy and state paradigm shifts in Western Europe. *Regional & Federal Studies*, 10 (2): 10-34. DOI:10.1080/13597560008421118.

- Nacions Unides. 2015. *Classification of the Functions of the Government*. Nova York: Statistics Division. [https://unstats.un.org/unsd/classifications/Econ/Download/In%20Text/CPCprov\\_english.pdf](https://unstats.un.org/unsd/classifications/Econ/Download/In%20Text/CPCprov_english.pdf) [darrer accés el 3 de maig de 2021].
- Oates, W. E. 2005. Toward a second-generation theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12 (4): 349-373. DOI:10.1007/s10797-005-1619-9.
- OECD. 2015. Government at a GLANCE 2015. Recuperat el 3 de maig de 2021 a [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015\\_gov\\_glance-2015-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015-en).
- OECD/KIPF. 2016. *Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work*. París: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264254053-en>.
- . 2021. *Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work*. París: OECD Publishing. <https://www.oecd.org/publications/fiscal-federalism-2022-201c75b6-en.htm>.
- Riker, W. H. 1964. *Federalism: Origin, operation, significance*. Boston: Little Brown.
- Treisman, D. 2002. Defining and measuring decentralization: a global perspective. *Unpublished manuscript*, 1-38.
- Watts, R. L. 2007. The Historical Development of Comparative Federal Studies. *Working Paper IIGR 2007 1*. Kingston: Queen's University.
- . 2008. *Comparing federal systems*. 3a. ed. Montréal, Québec: McGill-Queen's University Press.
- Woldendorp, J., H. Keman, i I. Budge. 2000. *Party government in 28 democracies (1945-1998): composition – duration – personnel*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.



### III

# Competències i institucions: la distribució de poders entre nivells de govern

Enoch Albertí

## 1. La distribució de poder en l'Estat autonòmic: caracterització general de l' statu quo

### 1.1. L'Estat autonòmic a la Constitució de 1978

A diferència del que havia estat tradicional a Espanya des dels inicis de l'era contemporània, quan l'Estat es va establir sobre la base d'un patró unitari i centralista només amb dues brevíssimes i agitades excepcions coincidint amb les dues repúbliques que es van proclamar (1873 i 1931), la Constitució espanyola de 1978 (CE) va adoptar un model territorial basat en els principis d'unitat estatal i autonomia de les nacionalitats i regions (art. 2 CE), pel qual aquests territoris podien accedir a un cert grau d'autogovern mitjançant la creació de CA dotades d'institucions i poders de naturalesa estatal, de tal manera que l'Estat, en conjunt, s'organitzaria segons un principi de dos centres de govern.

Convé posar en relleu, molt sintèticament, alguns elements clau que caracteritzen el model territorial dissenyat el 1978:

1. *La generalitat i flexibilitat de les previsions constitucionals sobre el model territorial.* La Constitució conté el marc general de la futura organització territorial que ha d'estructurar l'Estat i, sobretot i amb més precisió, les regles del procés de transició del model unitari i centralista existent en el

moment de la seva aprovació, heretat de la dictadura, cap a la nova estructura descentralitzada, basada en dos nivells de govern, central i autonòmic. La CE es preocupa fonamentalment d'aquest procés de transformació i no tant del disseny definitiu del model, sobre el qual no hi havia un consens tancat i que quedava, per tant, molt obert. Això explica la manca de concreció de la CE respecte d'alguns elements essencials de la nova estructura (com la configuració de les futures CA, les relacions entre els diversos nivells de govern o el sistema de finançament), que s'aborden de manera molt genèrica i fins i tot indeterminada, així com el caràcter bàsicament procedimental de les normes contingudes al títol VIII de la Constitució, que són, essencialment, normes materialment transitòries, que queden sense efecte una vegada s'han aplicat per crear les noves comunitats. Aquestes circumstàncies expliquen, a la vegada, el paper especialment actiu que ha tingut el TC en el desplegament del nou model territorial.

2. *La funció constitucional dels estatuts d'autonomia.* La concreció dels territoris que accedirien a l'autonomia i que podrien constituir CA, així com la seva configuració institucional i competencial (dins dels marges, molt amplis i genèrics, establerts en el marc constitucional, com s'ha dit) es van remetre a unes normes posteriors de característiques especials: els estatuts d'autonomia (EA), que, almenys en el cas de Catalunya, havien de ser acordades entre l'Estat i els representants del territori. Aquest caràcter paccionat (tant en el moment inicial com després per la seva eventual modificació) és una característica essencial dels estatuts (almenys els aprovats per la via especial de l'art. 151 CE) i és el que n'explica el caràcter i la posició especials. Atès el paper que se'ls atorga, els estatuts són normes complementàries de la CE i compleixen una funció constitucionalment necessària en la configuració del nou model. Això n'explica el contingut reservat i la forma especial d'aprovació, que els col·loca en una posició particular en el conjunt de l'ordenament.

3. *La diversitat potencial del model territorial.* El model constitucional establert en general per la CE, de caràcter obert i flexible, admet concrecions i desenvolupaments diversos en funció dels territoris. Això es així no només perquè el marc constitucional té un caràcter general, sinó perquè la seva concreció, com s'ha dit, s'assigna als EA, que són normes particulars per a cada territori, i que poden adoptar solucions diverses. Aquesta diversitat potencial es manifesta ja d'entrada en la distinció que fa l'article 2 CE entre "nacionalitats" i "regions", que, encara que la Constitució no n'extregui conseqüències directes, indica clarament que la Constitució considera que,

des del punt de vista del dret a l'autonomia, hi ha dos tipus de territoris. El reconeixement constitucional de la diversitat segueix després en l'àmbit competencial (en què la CE estableix almenys dos nivells de competències autonòmiques clarament diferenciats, que poden convergir però que no han de fer necessàriament, i que es vinculen a la via d'accés a l'autonomia que ha seguit cada territori) i també en l'àmbit institucional, en què l'article 152 CE garanteix un Parlament elegit directament i amb poders legislatius, un Govern amb funcions executives i un president elegit pel Parlament només a les CA que s'hagin constituït per la via especial de l'article 151 CE, però no a les que segueixin altres vies de caràcter ordinari. Així, no totes les comunitats que es constitueixin han de seguir aquesta fórmula en els seus estatuts ni tampoc tenen garantit per la CE aquest model organitzatiu.

4. *L'evolució uniformista del sistema territorial.* L'evolució de l'Estat autonòmic, apartant-se de la diversitat potencial que oferia la CE, ha tendit, ben al contrari, a la uniformització, llevat del País Basc i Navarra, que van establir i consolidar règims financers especials, basats en el foralisme històric. Aquesta tendència general a la uniformització, que és examinada també des d'un punt de vista politològic al capítol III, ja es va manifestar des dels primers moments amb la generalització de règims de preautonomia —que van estendre els règims d'autonomia provisionals a pràcticament tot el territori— i els Pactes Autonòmics de 1981 —que van consolidar l'extensió de l'autonomia a tot el territori espanyol i van generalitzar un model uniforme de CA. Altres fites importants en aquest procés de desenvolupament uniforme van ser l'aprovació de l'Estatut d'autonomia de Galícia i els Pactes Autonòmics de 1992. L'Estatut d'autonomia va rectificar les previsions contingudes inicialment sobre la distribució de competències entre l'Estat i Galícia —que atorgaven una menor capacitat d'autonomia a la CA— i la va equiparar a l'establerta als estatuts basc i català, i així va obrir el pas perquè després els altres estatuts seguissin el mateix model. Els Pactes Autonòmics van ampliar i uniformitzar les competències de les CA equiparant-les bàsicament a les de les CA constituïdes per via especial. En el desenvolupament de l'Estat autonòmic té també una significació especial la Constitució d'Andalusia com a CA per la via de l'article 151 (després del referèndum celebrat a aquest efecte i de la modificació posterior de la llei orgànica de referèndum, per a salvar el resultat, i la intervenció de les Corts, per a incorporar la província d'Almeria a la CA d'Andalusia), així com la dotació a les comunitats de València i de Canàries de competències addicionals, via transferència estatal, per compensar el fet de constituir-se

per la via ordinària, com preveïen els Pactes de 1981, que comportava un nivell competencial inicial inferior.

Aquesta evolució va diluir la singularitat dels casos basc i català (especialment del català, ja que el País Basc ha mantingut el seu règim foral especial sense problemes i amb un amplíssim consens) estenent el règim autonòmic previst inicialment als seus respectius estatuts a altres CA, com Galícia i Andalusia, constituïdes com a CA de via especial, però també a les altres CA, en equiparar-se els règims autonòmics de tots els territoris. Aquesta uniformització, que va començar pel sistema institucional establint parlaments amb potestats legislatives i governs de caràcter parlamentari per a totes les CA, va culminar amb la igualació competencial, que es va produir bàsicament amb l'aplicació dels Pactes de 1992.

*5. El paper actiu del Tribunal Constitucional en la configuració del model territorial.* El TC ha tingut una intervenció en la construcció i el desenvolupament de l'Estat autonòmic molt important quantitativament i decisiva qualitativament, fins al punt que es pot dir que ha tingut un paper transcendent en la configuració d'alguns dels elements principals de l'Estat autonòmic. Això s'ha degut tant al caràcter obert i genèric, a vegades fins i tot indeterminat, del marc constitucional de regulació del model territorial, com també a una certa abdicació de funcions per part del legislador estatal i les forces polítiques, que en molts casos no han abordat directament aquestes qüestions i han deixat que fos el TC qui les resolgués. Així ha succeït de manera destacada, per exemple, respecte de la distribució de competències (en especial, la definició dels tipus competencials: "bases" estatals, "legislació" estatal, competències d'execució), però també en l'àmbit de les relacions entre els diversos nivells de govern (per ex., relacions de col·laboració, d'auxili, de cooperació), del finançament (per ex., el règim de les subvencions o la capacitat estatal per a establir polítiques de foment, o l'abast de l'autonomia financera), les relacions internacionals de les CA i altres. En tots aquests casos, entre altres, el TC ha desenvolupat una funció de configuració positiva, i no sols de control negatiu, que després ha estat recollida a vegades en la legislació. L'Estat autonòmic s'ha desenvolupat en gran part a partir dels conflictes suscitats entre l'Estat i les CA i de la jurisprudència del TC recaiguda en ells, que ha resultat decisiva per a modelar el sistema autonòmic. Aquesta característica mostra, a banda del poder extraordinàriament ampli que ha assolit el TC, una escassa capacitat de negociació entre els diversos actors polítics (partits i institucions) i atorga una especial rigidesa a les diverses solucions adoptades —en la mesura que s'emparen en decisions jurisprudèn-



ciala a les quals es demana que “revelin” la Constitució—, de manera que resta al model una gran part de la flexibilitat que li atorgava la CE de 1978. Aquesta circumstància explica també la tensió política que moltes vegades ha envoltat la composició del TC i que l’ha convertit en un reflex de les forces polítiques dominants i de la seva concepció de l’Estat autonòmic, en general restrictiva de l’autonomia territorial.

Però no es tracta aquí de fer una anàlisi detallada i exhaustiva de l’Estat autonòmic que es posa en marxa a partir de la Constitució de 1978, sinó, fonamentalment, de posar en relleu els elements bàsics que serveixen per a caracteritzar el model de repartiment de poder entre “el centre” (l’Estat) i els territoris constituïts de CA (Catalunya en particular), que es deriva de la Constitució, elements que resulten decisius també, en funció de com es configuren, per a dissenyar models alternatius. Aquests elements són: (i) la distribució de competències entre l’Estat i les CA, (ii) el marc institucional de les CA, i (iii) l’instrument jurídic que organitza i garanteix el model territorial. Cadascun d’aquests elements, que ha estat objecte d’una literatura acadèmica molt àmplia, serà tractat ara només en els seus trets essencials des de la perspectiva que interessa aquí, això és, per caracteritzar el model autonòmic de distribució de poder que deriva de la CE 1978 (l’*statu quo*) i, més endavant, els seus diversos hipotètics escenaris d’evolució.

## 1.2. El marc competencial: marc original i evolució

1. La distribució de competències entre l’Estat i les CA, i específicament Catalunya, es dissenya segons les regles establertes per la CE, basades en una doble clàusula residual: (i) les CA poden assumir en els seus estatuts totes les competències que la CE no reserva a l’Estat (en l’art. 149.1 CE), i (ii) corresponen a l’Estat totes les competències no assumides per les CA en els seus respectius EA. Aquesta arquitectura de la distribució competencial—molt diferent a la que regeix en els sistemes federals, basada en general en una atribució constitucional directa de competències al poder central i una clàusula residual a favor de les entitats territorials— comporta una notable complexitat (en la mesura que hi ha disset llistes competencials, potencialment diferents, de manera que l’Estat pot tenir també diferents competències en el seu territori), que ha generat nombrosos problemes i que resulta difícilment sostenible.

En aquesta arquitectura, els EA estan cridats a tenir una funció constitucional bàsica en l’organització territorial, en tant que són les normes que creen

les diverses CA i que les doten de competències, a l'hora que delimiten negativament les de l'Estat en el seu territori respectiu. A més, tenint en compte el caràcter moltes vegades genèric, obert i/o imprecís dels títols competencials estatals enunciats en la llista de l'article 149.1 CE (tant en l'element material com en el funcional de les competències respectives), els EA han fet tradicionalment una funció delimitadora, que complementava la CE en l'àmbit del repartiment de les competències entre l'Estat i les respectives CA, funció que normalment, en els estats federals, fa directament la constitució federal.

El TC, però, ha reduït, i pràcticament eliminat, aquesta funció delimitadora dels EA atorgant preeminència absoluta als títols competencials estatals tal com figuren a la CE i són interpretats directament des de la CE pel mateix TC, sense la intermediació dels EA. L'STC 31/2010, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, estableix, en efecte, aquesta doctrina, i ho fa en una doble direcció: d'una banda, en el sentit que la delimitació material de les competències que fa l'Estatut té un caràcter merament descriptiu, que no afecta la capacitat de l'Estat per a penetrar en les matèries atribuïdes o reservades a la CA a partir dels títols competencials estatals que figuren en la CE, de manera que l'àmbit de l'acció de l'Estat no cal que se subjecti a la delimitació feta per l'Estatut; i, d'altra banda, en el sentit que l'Estatut no pot definir l'àmbit funcional que correspon a cada títol competencial, cosa que reserva en exclusiva a la CE i a la mateixa interpretació que en faci el TC, sense la intermediació de l'Estatut.

Aquesta doctrina afecta l'arquitectura mateixa del sistema autonòmic del 1978, ja que converteix en pràcticament irrellevant una de les seves peces bàsiques en desposseir els EA d'aquesta funció delimitadora i complementària de la CE i desproveir-los d'aquesta manera, pràcticament i en molts àmbits, de valor vinculant per a l'Estat. Així, a banda de la delimitació dels títols competencials, com s'ha vist, també es produeix aquesta desvaloració en matèria de finançament, de participació de la CA en actuacions i organismes estatals, d'organització de l'Administració de justícia a la CA, de règim lingüístic i altres, en tots els quals l'EA no vincula jurídicament l'Estat segons el TC i malgrat ser formalment una llei estatal de caràcter orgànic i especial.

2. Atesa la gran dispersió i heterogeneïtat amb la qual estan previstes a la CE, resulta difícil establir una classificació ordenada i clara de les competències econòmiques de l'Estat i les CA, que són les que interessa destacar aquí. Això no obstant, els diversos títols competencials previstos en l'actual bloc de la constitucionalitat (CE més EA) en l'àmbit econòmic, en sentit general (competències amb transcendència econòmica per raons

d'incidència en l'economia o per un pes significatiu en les finances de la Generalitat) es poden agrupar en les categories següents:

- sectors econòmics (política econòmica sectorial)
- política econòmica (instrumental)
- infraestructures
- provisió de béns i serveis
- estatut dels agents econòmics

Els diversos títols competencials (estatals i autonòmics) que es poden incloure en cada una d'aquestes categories s'indiquen en el quadre següent.

**QUADRE 3.1. Distribució de competències econòmiques en l'Estat autonòmic**

Àmbit	Matèria a la CE(t)	Competència de l'Estat	Competència de Catalunya
Política econòmica sectorial (sectors)	Agricultura	OGE	Exclusiva
	Comerç exterior	Exclusiva	
	Sistema financer	Bases	Caixes estalvis / D + E
	Investigació (R+D+I)	Foment i coordinació	Exclusiva (sobre institucions pròpies)
	Productes farmacèutics	Legislació	Execució
	Pesca marítima	Exclusiva	Ordenació del sector
	Transport aeri	Exclusiva	
	Transports terrestres	Exclusiva (inter-CA)	Exclusiva (intra-CA)
	Transport marítim	Exclusiva	Exclusiva (intra-CA)
	Comunicacions	Règim general	Execució (telecomunicacions)
	Medi ambient	Bases	D + E Normes addicionals
	Energia i mines	Bases	D + E
	Aprofitaments forestals	Bases	D + E
		OGE	Comerç interior i fires(2) / exclusiva
		OGE / legislacions civil, mercantil, processal	Consum(2) / exclusiva
	OGE, igualtat de drets	Habitatge(2) / Exclusiva	
	OGE	Indústria(2) / exclusiva i D + E	
	OGE, igualtat de drets	Ordenació del territori i urbanisme(2) / exclusiva	
	OGE, comerç exterior	Turisme(2) / exclusiva	

Àmbit	Matèria a la CE(1)	Competència de l'Estat	Competència de Catalunya	
Política econòmica instrumental (instruments)	Duanes i aranzels	Exclusiva (UE)		
	Política monetària	Exclusiva (UE)		
	Planificació general	Bases i coordinació (OGE)	D + E	
	Política tributària (hisenda)	Exclusiva (hisenda general)	Tributs propis més cedits (en la política d'hisenda general)	
Infraestructures	Aigües	Exclusiva (inter-CA)	Exclusiva (intra-CA)	
	Ports i aeroports	Exclusiva (interès general)	Exclusiva (interès CA)	
	Ferrocarrils	Exclusiva (inter-CA)	Exclusiva (sobre la xarxa de titularitat de la Generalitat)	
	Telecomunicacions	Exclusiva	Execució (sobre alguns aspectes)	
	Transport i energia	Exclusiva (inter-CA)	D + E (intra-CA)	
	Instal·lacions elèctriques	Exclusiva (inter-CA)	D + E (intra-CA)	
	Obres públiques	Exclusiva (d'interès general i inter-CA)	Exclusiva (no d'interès general i que no afectin altres CA)	
Serveis	Sanitat	Bases	D + E	
	Seguretat social	Bases i règim econòmic	D + E	
	Educatió	Bases més normes sobre títols	D + E	Exclusiva en alguns aspectes
		Igualtat, OGE		Dependència(2) / exclusiva
		Igualtat, OGE		Serveis socials(2) (altres) / exclusiva
	Seguretat pública	Legislació		Polícia pròpia
	Administració de justícia	Exclusiva		Mitjans al servei de l'Administració de justícia
Estatus dels agents	Legislació mercantil	Legislació		
	Legislació laboral	Legislació	Execució	
	Legislació civil	Bases contractuals; regles de registres		Exclusiva (menys matèries reservades a l'Estat)
	Propietat industrial	Legislació		Execució
	AP	Bases		D + E

Àmbit	Matèria a la CE(1)	Competència de l'Estat	Competència de Catalunya
	Contractes i concessions administratives	Bases	D + E
		OGE, legislació mercantil	Cooperatives i economia social(2) / exclusiva
		OGE	Mutualitats(2) / exclusiva en organització i funcionament
		OGE	Denominacions d'origen(2) / exclusiva
		OGE, legislació mercantil	Mercats de valors(2) / compartida en els situats a Catalunya
		OGE	Defensa de la competència(2) / exclusiva en activitats a Catalunya
		Bases de les AP	Corporacions de dret públic(2) / D + E

(1) Matèries previstes a la CE (art. 149.1 CE). En aquests casos s'indica la competència reservada a l'Estat i la competència corresponent prevista a l'Estatut d'autonomia de Catalunya (2006).

(2) Títols competencials previstos a l'EAC (2006) sense correspondència exacta amb una matèria prevista a la CE. En aquests casos s'indica, si s'escau, l'eventual competència estatal que hi pot incidir, a partir de la jurisprudència del TC.

Nota sobre les competències indicades:

- Exclusiva: competència que atorga al seu titular el conjunt de potestats públiques sobre la matèria corresponent. Això no exclou, no obstant, que puguin produir-se intervencions de l'altra part (especialment si la competència exclusiva correspon a la CA) en virtut d'altres títols competencials que hi puguin incidir.

- Bases: competència estatal per a establir les "bases" d'una matèria (normativa bàsica, normalment a través de llei, però amb possibilitat de reglaments i fins i tot actes executius singulars, atès el caràcter material que el TC atorga a les bases).

- Legislació: competència estatal sobre la regulació normativa de la matèria (legislació en sentit material, segons la doctrina del TC).

- Execució: competència executiva de la CA sobre la matèria (gestió i organització).

- OGE: competència estatal sobre "ordenació general de l'economia" (art. 149.1.13 CE), equivalent, segons la doctrina del TC, a la direcció de la política econòmica i a la capacitat per a fer totes les actuacions necessàries en la seva aplicació i execució.

- Inter-CA: abast intercomunitari o extracomunitari.

- Intra-CA: abast intracomunitari, sense efectes o sobre més d'una CA.

- D + E: competència autonòmica de desenvolupament i execució.

- Igualtat: competència estatal per a regular condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici de drets i el compliment d'obligacions (art. 149.1.1 CE).

3. Del sistema de distribució de competències en l'àmbit econòmic, tal com està dissenyat en el bloc de la constitucionalitat i ha estat interpretat pel TC, es desprenen les conclusions generals següents:

a) L'Estat disposa directament, en virtut de reserva constitucional expressa, d'amplies competències sobre les matèries econòmicament rellevants pel que fa (i) els instruments de política econòmica (competències exclusives o concurrents estatals, encara que alguna d'aquestes facultats d'intervenció han estat transferides a la UE), (ii) els principals sectors econòmics (l'Estat disposa de competències o bé exclusives o bé concurrents amb l'excepció de l'agricultura i la ramaderia), (iii) les principals infraestructures (competències estatals normalment exclusives sobre les infraestructures d'interès general), (iv) la regulació dels diversos agents econòmics (competències estatals normalment legislatives), i (v) els serveis públics de caràcter personal amb més pes pressupostari (en què l'Estat disposa d'una capacitat bàsica de decisió, i la gestió correspon a les CA).

Aquests amplis títols competencials estatals, a més, han estat interpretats pel TC de manera extensiva, tant pel que fa al seu àmbit material com funcional (especialment respecte de les "bases" i de la "legislació" estatals), amb efectes clarament expansius de la competència estatal.

b) L'Estat disposa d'algunes competències de caràcter horitzontal o transversal, que li permeten intervenir en tots els sectors amb independència del tipus de competència que la CA disposi sobre ells (fins i tot si són qualificades com a exclusives). En aquest sentit són especialment rellevants, tal com els ha interpretat el TC, els títols competencials relatius a:

– L'ordenació general de l'economia (art. 149.1.13 CE, en què la interpretació extensiva de les "bases" per part del TC ha atorgat a l'Estat una competència equivalent a la direcció de la política econòmica, que inclou no sols actes legislatius —amb l'extensió normativa que l'Estat consideri convenient, mitjançant lleis i també, si cal, reglaments— sinó també executius).

– La hisenda general (art. 149.1.14 CE).

c) S'ha imposat una interpretació de la igualtat (*ex art.* 149.1.1 CE, que estableix la competència de l'Estat per a "la regulació les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals", i *ex art.* 139.1 CE, que estableix que "tots els espanyols tenen els mateixos drets i obligacions en qualsevol part del territori de l'Estat") en termes uniformistes i intervencionistes, molt diferent de la igualtat en els estats federals i fins i tot a la II República (igualtat com no discriminació per motius territorials), de manera que confereix a l'Estat una capacitat d'intervenció en tots els sectors, fins i tot quan corresponen a la competència exclusiva de les CA a l'empara d'aquesta finalitat igualitària (així, per ex., en l'àmbit dels serveis socials, que són de l'exclusiva competència de les CA, la llei de la depen-

dència —Llei 39/2006— es justifica des del punt de vista competencial al·legant exclusivament l'art. 149.1.1 CE; en altres casos, s'utilitza com a argument complementari per a justificar intervencions estatals, que es basen també en altres títols competencials).

La conjugació d'aquests tres factors (amplis títols competencials estatals, amb una interpretació extensiva per part del TC, títols horitzontals estatals, i concepció uniformista de la igualtat de drets i deures) ha propiciat una capacitat d'intervenció estatal sobre tots els aspectes rellevants o importants de l'economia, que s'expandeix més enllà, fins i tot, de les competències expressament reservades. L'extensió material i la intensitat funcional de les competències estatals han provocat que les CA disposin d'una molt limitada capacitat autònoma de decisió en matèria de transcendència econòmica, i això impedeix que puguin fer polítiques pròpies en els sectors en què formalment disposen de competències (a vegades qualificades fins i tot com a exclusives). En àmbits de transcendència econòmica, la capacitat de decisió correspon bàsicament a l'Estat i el paper de les CA se centra, si s'escau  $\frac{3}{4}$  si disposen de competència  $\frac{3}{4}$ , en la gestió. Aquesta distribució bàsica de poders es produeix també en aquelles matèries que no constitueixen pròpiament competències econòmiques però que presenten una gran transcendència economicofinancera (per ex., serveis personals com la sanitat i l'ensenyament o fins i tot serveis socials com la dependència, tal com s'ha vist). És significativa també, en aquest sentit, l'STC 62/2016 sobre el codi de consum de Catalunya en matèria de mesures per a fer front a la pobresa energètica, que n'estableix la inconstitucionalitat en virtut dels títols competencials estatals relatius a les bases de l'energia i l'ordenació general econòmica (que mostren una vegada més la seva capacitat de penetració horitzontal).

4. L'escassa capacitat d'intervenció de la CA en matèria econòmica es constata igualment si la distribució de competències s'analitza, des del punt de vista de la política econòmica, en les seves dimensions macroeconòmica, regulatòria, tributària i de provisió de béns i serveis. A partir dels mateixos títols competencials presents al bloc de la constitucionalitat, tal com figuren en el quadre 3.1, s'observa, en efecte, que la CA només té una capacitat rellevant en l'àmbit de les polítiques de provisió de béns i serveis, en el qual les competències autonòmiques s'estenen sobre els principals serveis públics, si bé les seves facultats se circumscriuen bàsicament a l'execució i la gestió, atès que les de decisió — que formalment són de desenvolupament de les bases estatals — queden molt reduïdes a partir de la interpretació expansiva que s'ha fet de la competència estatal sobre les “bases”. Les competències autonòmiques són més escasses

en l'àmbit de les polítiques regulatòries, atès que es limiten a determinades matèries, i, entre aquestes, essencialment a facultats de desenvolupament i d'execució o només d'execució. En canvi, les competències autonòmiques en l'àmbit de les polítiques macroeconòmiques són nul·les (certament, també ho són en gran part per a l'Estat, especialment la política monetària, atès que avui es troben en mans de la Unió Europea per bé que l'Estat participa en els òrgans decisoris de la UE, participació que no es produeix en el cas de les CA) i molt limitades en l'àmbit de la política tributària (en què la capacitat tributària original i prevalent correspon a l'Estat).

5. En els darrers anys és possible observar (Viver 2011; Albertí 2013; Carasco 2013; Urrutia 2015; Ureña 2016) una clara tendència a la recentralització de les competències —especialment en l'àmbit econòmic— a partir de la lectura espanyola de les polítiques d'estabilitat pressupostària promociades per la UE i reflectides especialment en la reforma de l'article 135 CE i la Llei orgànica d'estabilitat pressupostària de 2012. Aquesta recentralització, molt acusada en l'àmbit de les competències econòmiques, desborda aquest camp i afecta també un ampli conjunt de matèries, amb una connexió moltes vegades dèbil o indirecta amb l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera (per ex., legislació i mesures estatals adoptades en matèria de sanitat, ensenyament, comerç interior, energia, funció pública, relacions laborals, serveis i prestacions socials, i caixes d'estalvis, entre altres), i això ofereix un panorama general de clara centralització.

### **1.3. El marc institucional**

1. En un sistema de distribució de competències en què els poders de l'Estat i de la CA es troben tan profundament entrelaçats (tant pel seu disseny original com pel seu desenvolupament), el marc institucional que es preveu pateix una debilitat fonamental, consistent en l'escassa i poc operant existència de canals i mecanismes de participació entre les dues instàncies de govern territorial.

2. D'entrada, s'ha de notar la pràcticament nul·la virtualitat del Senat per a complir una funció de participació de les CA en les decisions (legislatives i no legislatives) estatals que les afecten, en la mesura que el seu propi disseny constitucional l'incapacita per a assumir la funció de representació territorial que la mateixa CE li atribueix nominalment, incapacitat que es



àmpliament reconeguda des de tots els àmbits, polítics i acadèmics (*vid.*, en aquest sentit, Aja et al. 2005). Aquesta circumstància provoca que les CA no tinguin pràcticament cap possibilitat d'intervenir institucionalment en la legislació que les afecta i que moltes vegades hagin de desenvolupar i/o executar (àmbits de competències compartides i executives, que constitueixen la major part de les competències autonòmiques).

3. D'altra banda, lluny de compensar-se aquesta mancança amb un sistema eficaç d'RI, aquest presenta un caràcter desigual i poc eficient per a poder canalitzar la participació de les CA en les decisions estatals que les afecten. El sistema d'RI es basa en les conferències sectorials, que són molt diverses quant al seu funcionament i funcions en les diverses àrees de l'acció pública. En general, com mostren els estudis fets en aquesta matèria (*vid.* Colino et al. 2012; García Morales et al. 2006; García Morales 2017), actuen més aviat, en els àmbits en què funcionen amb una certa regularitat, com a plataformes d'intercanvi d'informació, de coordinació estatal de les actuacions de les CA, i fins i tot de control estatal i de recentralització, que com instàncies de participació autonòmica en les decisions estatals que les afecten i que, en molts casos, hauran d'aplicar després.

Especialment significativa en aquest sentit és la inoperància de la Conferència de Presidents, en la qual teòricament hauria de culminar la xarxa de conferències sectorials, com a instància màxima de col·laboració i participació, que impulsés políticament els diversos mecanismes sectorials i que proporcionés una instància política de trobada i negociació al més alt nivell. Una prova significativa d'aquesta inoperància és el fet que s'hagi creat l'any 2004 però s'hagi reunit només sis vegades (reunions els anys 2004, 2005, 2007, 2009, 2012 i 2017) fins al 2019.

4. Hi ha igualment un dèficit important de relacions bilaterals institucionalitzades. Inicialment, la manca d'un sistema eficaç de relacions multilaterals, juntament amb la singularitat política i les circumstàncies particulars d'algunes CA —i especialment el seu pes específic en la formació i el sosteniment del Govern estatal—, van originar que la relació entre l'Estat i algunes CA, entre elles Catalunya, es canalitzessin de manera significativa mitjançant vies bilaterals, sovint informals i escassament institucionalitzades, i molt condicionades per les circumstàncies polítiques del moment.

En el cas de Catalunya, l'EA de 2006 va intentar delimitar i institucionalitzar les relacions bilaterals amb l'Estat, especialment mitjançant la creació de diversos òrgans, de caràcter general o bé referits a alguns

àmbits específics —com el del finançament. El funcionament d'aquests instruments de relació bilateral ha estat, però, clarament deficient en tots aquests anys. Algunes dades també resulten significatives en aquest sentit: des del 2007 fins al 2019, la Comissió Bilateral Generalitat-Estat s'ha reunit un nombre molt limitat de vegades (2007, 3 vegades; 2008, 2; 2009, 2; 2011, 2; 2018, 1) i ha estat llargs períodes de temps, coincidint, a més, amb un creixement de la tensió de la relació entre Catalunya i l'Estat (entre juliol del 2011 i agost del 2018), sense reunir-se ni una sola vegada. Per la seva banda, un altre òrgan bilateral creat per l'Estatut de 2006, la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat, s'ha reunit també molt poques vegades (2007, 3 vegades; 2008, 2; 2009, 2; 2010, 2), i des del 2010 fins avui (2019) només es pot comptabilitzar una reunió (setembre del 2018). La constitució de la Comissió Bilateral d'Infraestructures va tenir lloc a Madrid l'abril de l'any 2007, però no es va reunir altra vegada fins a l'octubre del 2018. Tampoc s'ha reunit des del novembre del 2010 la Comissió Mixta de Transferències Estat-Generalitat. I la Junta de Seguretat de Catalunya, prevista formalment a l'Estatut de 2006 com l'òrgan bàsic de coordinació de les polítiques de seguretat a Catalunya i dels cossos i forces de seguretat de la Generalitat i de l'Estat, s'ha reunit només dues vegades des de l'any 2009 (juliol del 2017 i setembre del 2018).

Tot això mostra l'enorme feblesa dels mecanismes institucionals i formalitzats de relació entre l'Estat i la Generalitat, que es manifesta de manera especialment greu precisament a partir del nou Estatut de 2006, que pretenia reforçar la participació de la Generalitat i les relacions bilaterals.

5. La cooperació horitzontal entre CA és també extremadament dèbil i pràcticament inexistent llevat de supòsits puntuals, especialment de prestació de serveis en casos d'emergència pública (com els incendis forestals). Aquest tipus de relacions, en canvi, són bastant habituals en els estats federals, de manera que la cooperació horitzontal permet assolir graus considerables de coordinació i homogeneïtzació de l'acció pública als diversos territoris sense necessitat d'intervenció central directa. Atesa la pràctica inexistència d'aquest tipus de relacions a Espanya, la necessitat o la conveniència d'uniformització de l'acció pública per motius d'eficàcia, d'eficiència o d'equitat se satisfà sempre mitjançant la intervenció de l'Estat, la qual cosa accentua, de manera quasi estructural, la tendència a la centralització.

6. En l'àmbit de la UE, la participació de les CA en els assumptes comunitaris europeus que les afecten es fa per via indirecta a través de l'Estat

(com es comú, d'altra banda, en tots els estats europeus descentralitzats, atès que no hi ha instruments o vies de participació directa de les regions en les decisions de la UE —llevat del Comitè de les Regions, de caràcter consultiu, d'abast limitat i eficàcia molt reduïda des del punt de vista de la participació de les regions amb capacitat legislativa pròpia—). La participació directa (vehiculada a través de la possible participació de les CA en el Consell) té un abast i uns efectes enormement limitats.

Aquesta participació indirecta a través de l'Estat es fa fonamentalment mitjançant la Conferència per a Assumptes Relacionats amb la UE (CA-RUE, regulada per Llei 2/1997, encara que funcionava des del 1989). Els informes oficials sobre l'activitat d'aquest òrgan permeten constatar, malgrat ser una de les conferències sectorials que presenta un funcionament més regular, l'àmbit limitat de la participació de les CA en els afers comunitaris europeus a través d'aquesta via i la seva escassa efectivitat: ([http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica\\_autonomica/participacion-ccaa-eu/ccaa\\_y\\_ue/CARUE.html](http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica_autonomica/participacion-ccaa-eu/ccaa_y_ue/CARUE.html)).

Igualment, la participació de les CA en el procés de control del principi de subsidiarietat dels projectes legislatius de la Comissió resulta molt diluïda, atès el mecanisme que s'ha instaurat a Espanya (Llei 24/2009), que atorga a les CA la possibilitat d'emetre un dictamen sobre la subsidiarietat que es remet a les Corts. La decisió sobre el sentit dels dos vots espanyols correspon a la Comissió Mixta (Congrés-Senat) per a la Unió Europea, de forma exclusiva i sense que la Comissió quedi vinculada pels dictàmens emesos pels parlaments de les CA, fins i tot en projectes normatius que versin sobre matèries de l'exclusiva competència de les CA.

#### **1.4. L'instrument jurídic d'organització i les seves garanties**

1. L'arquitectura jurídica de l'Estat autònom dissenyat a la CE 1978 descansa sobre dos pilars bàsics: la mateixa CE —que estableix el marc general i les regles sobre la creació de les CA— i els EA, creats per les diverses CA i que n'estableixen les institucions i competències, en el marc de la CE. Aquest disseny, que dona com a resultat un sistema molt complex, permet potencialment una adaptació flexible del model territorial (en qüestió de competències però també d'institucions i de relacions amb l'Estat) a les diverses realitats territorials existents. D'acord amb els termes que s'analitzen en el capítol III, es podria dir que, malgrat que la Constitució de 1978 és molt rígida (en el sentit no tecnicojurídic sinó de difícil de modificar,

i, a més, sols modificable per decisió de les majories territorials i sense intervenció decisiva de les minories), els EA, com a complement constitucional, li atorguen una flexibilitat molt considerable (en el sentit de capacitat d'adaptació, a instància, i amb un grau de participació decisiva, de les comunitats afectades).

Després de l'STC 31/2010, però, el segon element d'aquest disseny ha quedat seriosament deteriorat en la mesura que el TC ha desproveït en gran part els EA de valor vinculant per a l'Estat tot i ser lleis orgàniques estatals. En efecte, l'STC 31/2010 ha declarat que molts dels aspectes que regula l'EA, especialment els relatius a les relacions entre l'Estat i la CA (per ex., en matèria de participació i col·laboració o de finançament, però també quant a la distribució de competències), no vinculen jurídicament l'Estat, que pot actuar directament a partir de la CE, sense necessitat de respectar les previsions estatutàries en les diverses matèries o àmbits afectats. Aquesta és una debilitat essencial que presenta el sistema autonòmic del 1978 en relació amb les garanties de l'autogovern de les CA, posada de manifest especialment a partir del 2010. Amb això, el sistema constitucional espanyol ha perdut una molt bona part de la seva flexibilitat en el sentit de capacitat d'adaptar-se a les diverses realitats existents a les comunitats i fer-ho, a més, amb un alt grau de participació d'aquestes mateixes comunitats.

2. Igualment, les circumstàncies polítiques recents han posat de manifest la virtualitat d'un dels poders extraordinaris que la CE confereix a l'Estat per a la resolució de conflictes amb les CA (art. 155 CE) i han atorgat un abast especialment ampli a aquest instrument de resolució unilateral i coactiva de conflictes. L'aplicació a Catalunya de l'article 155 CE, i confirmada la seva constitucionalitat per les sentències del TC 89 i 90/2019, de 2 de juliol, mostra un poder enormement ampli de l'Estat —encara que concebut en termes extraordinaris— per a intervenir una CA, amb capacitat per a suspendre'n i dissoldre'n les institucions, substituir-ne el Govern i col·locar l'Administració sota la seva direcció, destituir càrrecs públics i suprimir organismes, i intervenir de manera pràcticament absoluta les seves finances. La garantia constitucional de l'autogovern queda enormement debilitada, en la mesura que queda a disposició unilateral del Govern estatal, amb l'autorització del Senat.

3. El TC apareix en el sistema espanyol com l'àrbitre que ha de resoldre en dret els conflictes territorials. No obstant, les tensions produïdes entorn de la composició del TC, especialment (però no només) durant els

procediments contra l'EAC 2006, han debilitat la institució del TC i han compromès el seu paper de garantia com a àrbitre imparcial.

La crisi constitucional recent en la relació entre Catalunya i Espanya, amb una notable intervenció judicial penal, ha tensionat també el poder judicial compromentent la seva funció de garantia dels drets de les persones, el principi democràtic d'aplicació del dret penal com a *ultima ratio* i els principis de taxativitat i proporcionalitat en la seva aplicació.

## 2. Escenaris generals hipotètics de futur

L'organització territorial dissenyada i posada en peu a partir del 1978 ha sofert una evolució molt notable al llarg de quaranta anys i, més recentment, ha estat objecte d'un profund debat a partir de la crisi plantejada a Catalunya. La seva evolució futura en relació amb Catalunya es pot plantejar en quatre escenaris bàsics: (i) el manteniment de l'estatu quo, (ii) la reforma federal, (iii) el pacte bilateral Catalunya-Estat i (iv) la creació a Catalunya d'un estat propi o independent. Cada un d'aquests escenaris admet, a més, diverses modalitats o variants.

El criteri clau per a caracteritzar cada escenari bàsic consisteix en el tipus de repartiment de poder entre l'Estat i Catalunya. És un criteri essencialment qualitatiu, a partir del qual cada un dels escenaris indicats es pot caracteritzar en els termes següents:

- El **manteniment** de l'estatu quo suposa conservar bàsicament el tipus de repartiment de poder que s'ha establert a partir de la CE de 1978 i del seu desenvolupament posterior, i que es caracteritza essencialment, com s'ha vist, perquè atorga a la Generalitat un **poder limitat, orientat fonamentalment a la gestió**, amb una forta capacitat de decisió de l'Estat en pràcticament tots els àmbits rellevants de l'acció pública. Un repartiment d'aquest tipus és el que deriva de la configuració del model autonòmic, tal com s'ha exposat, tant pel seu disseny inicial com, sobretot, pel seu desenvolupament posterior. En efecte, tal com es desprèn dels marcs competencial i institucional existents, les competències de la Generalitat consisteixen bàsicament en capacitats de gestió (i no sobre tots els àmbits d'interès per a Catalunya), i resulten, en canvi, molt limitades les capacitats de decisió sobre polítiques públiques, que corresponen bàsicament a l'Estat en tots els àmbits rellevants, sigui a través de títols competencials específics, de títols de caràcter horitzontal (especialment, l'ordenació general de l'economia) o bé per una concepció uniformista de la igualtat de drets i

deures que expandeix les facultats estatals d'intervenció. Aquesta manca de capacitat autònoma de decisió no es veu compensada per mecanismes de participació de la CA en l'Estat, que presenten, com s'ha vist, una gran debilitat.

L'escenari de manteniment de l'estatu quo inclou tots els supòsits en què no variï de manera substancial aquest tipus de distribució de poder entre l'Estat i Catalunya. Això comprèn tant el mer manteniment de la situació actual i la seva tendència clarament recentralitzadora, especialment des de l'adopció d'una rígida política d'estabilitat pressupostària a partir del 2011, com possibles canvis o reformes que es puguin introduir, tant en sentit recentralitzador, accentuant la tendència actual, com fins i tot descentralitzador, si s'introdueixen canvis merament cosmètics que no suposin un canvi qualitatiu de la situació actual de distribució de poder, que permeti considerar que es passa realment a un altre escenari, amb un tipus de distribució de poder diferent.

- **L'escenari federal** implica essencialment que la Generalitat disposi d'un **poder compartit** amb l'Estat. Aquesta compartició de poder es pot produir de formes molt diverses (d'aquí la gran diversitat de sistemes federals existents), però essencialment respon a una combinació entre esferes separades de poder (de decisió i si escau també de gestió) dels diversos nivells de govern territorial i mecanismes de participació (bàsicament, de la Generalitat i, si escau, de les altres CA) en els àmbits de decisió estatal que afecten el territori.

L'escenari federal té un caràcter molt obert perquè es pot concretar de forma molt diversa. Assumim, però, que qualsevol reforma en sentit federal del sistema autonòmic hauria de suposar alguns canvis estructurals del marc institucional i del marc competencial actuals que permetessin arribar a un nou disseny basat en una compartició del poder. Si no es produeixen aquests canvis qualitius o estructurals, s'hauria de considerar que es manté l'estatu quo encara que s'hagin produït algunes reformes en el disseny del sistema territorial vigent.

La reforma en sentit federal del sistema pot produir-se hipotèticament en plans i direccions diverses. En primer lloc, es pot considerar l'establiment d'un federalisme dèbil o d'un federalisme fort, en funció del grau de centralització o descentralització del poder, inclòs el financer i tributari, del grau de participació comunitària en les decisions estatals i de la garantia de l'autogovern que es prevegi. D'altra banda, es pot considerar també l'establiment d'una estructura federal uniforme o bé d'una estructura federal asimètrica, que reconegui una posició singular a Catalunya i, si escau,

en alguna altra entitat territorial. Aquest cas, que es pot pensar tant en un context de federalisme dèbil com, cosa segurament menys probable, de federalisme fort, o fins i tot en el marc d'un model territorial general proper a l'estatu quo, es fonamenta bàsicament en un pacte bilateral entre Catalunya i l'Estat per a determinar aquest estatus singular i, per tant, es tracta en l'escenari següent (pacte bilateral).

L'escenari federal, amb les seves diverses variants, s'examina més endavant. Només cal dir ara que en algunes d'aquestes variants (per ex., federalisme simètric i dèbil) el repartiment de poder entre l'Estat i Catalunya pot resultar molt similar al de l'estatu quo (incloïent el seu desenvolupament en sentit descentralitzador o fins i tot recentralitzador), amb la possibilitat que l'únic element que variï de manera significativa es produeixi en l'àmbit institucional i consisteixi en una modificació del marc actual de la relació Estat-CA mitjançant la introducció de mecanismes que estableixin o reforcin la participació multilateral. Això no obstant, com ja s'ha dit, l'escenari que aquí s'assumeix com a federal hauria d'implacar alguns canvis significatius respecte dels actuals marcs competencial i institucional, fins i tot en el cas d'un federalisme simètric i dèbil, sense els quals s'hauria d'entendre que hi ha una continuïtat bàsica amb l'estatu quo actual.

En altres variants (per ex., federalisme fort i asimètric), és més probable que els canvis que s'hagin d'introduir encara que tinguin un abast qualitatiu i estructural més gran i afectin de manera significativa tant al marc competencial (ampliant la capacitat de decisió de la Generalitat) com institucional (introduint mecanismes potents de relació bilateral), a banda, naturalment, del financer.

En tots els casos són possibles desenvolupaments institucionals i competencials molt diversos, que permeten una àmplia gradació entre l'estatu quo i el pacte bilateral.

- L'escenari del **pacte bilateral** implica l'establiment d'un estatut jurídicopolític singular per a Catalunya, amb independència de quin sigui el model territorial general (Estat autònom actual, federalisme en qualsevol de les seves modalitats o fins i tot una regressió autònoma). Aquesta **posició singular** de Catalunya en el context espanyol hauria de comportar naturalment, perquè si no no tindria sentit, un increment significatiu del seu autogovern, que pot anar des de l'establiment d'un federalisme fort, almenys per a Catalunya, fins a un pacte de caràcter confederal, pel qual s'estableixi un poder de codecisió amb l'Estat, basat en el principi pel qual qualsevol actuació que afecti Catalunya no es pot portar a terme sense la seva intervenció o, si escau, el seu consentiment. Igualment, s'ha de

considerar que aquesta posició singular de Catalunya pot anar referida essencialment al finançament, com ja succeeix avui amb el País Basc i Navarra. Aquesta variant es tracta en l'apartat corresponent al sistema de finançament.

A partir d'un pacte bilateral, la Generalitat disposaria d'uns poders propis d'actuació, segons el règim de competències (exclusives i compartides) que s'establís de manera específica, i disposaria també d'un sistema específic de relacions amb l'Estat que li permetessin participar en les decisions estatals que l'afectin. Aquest escenari implica canvis tant en el marc competencial com en el marc institucional, així com en el financer, i admet, com els anteriors, modalitats i gradacions diverses, que poden anar, com s'ha dit, des de l'establiment d'un federalisme fort asimètric fins a un pacte confederal.

- L'escenari de l'estat **independent** implica un **poder exclusiu** de la Generalitat sobre el territori de Catalunya, vinculat només a les obligacions que derivin dels acords internacionals aplicables.

Cadascun d'aquests escenaris es tracta a continuació. L'objectiu no és, però, intentar dibuixar o preveure amb detalls la configuració de possibles nous models territorials, qüestió que és il·lusòria i resulta pràcticament impossible, atès que intervenen molts factors, de naturalesa molt variada, que poden donar lloc a configuracions molt diverses, amb moltes variants. Es tracta, mes aviat, d'esbossar possibles models generals, que caracteritzint els elements essencials que permetin identificar i diferenciar uns dels altres.

## **2.1. Escenari 1: el manteniment de l'estatu quo i les seves variants**

L'escenari de l'estatu quo significa mantenir els trets característics bàsics de la situació actual, amb independència que pugui tenir continuïtat la inèrcia recentralitzadora que es pot observar els darrers anys o fins i tot de que aquesta tendència es reverteixi i es produeixin alguns desenvolupaments de caire descentralitzador. Es donaria el primer cas si, per exemple, es modifiqués el sistema constitucional de distribució de competències en el sentit de reforçar els poders de l'Estat, es limités explícitament el paper constitucional dels EA i la seva potencialitat diferenciadora (aplicant, per ex., fórmules de "tancament" del sistema), es consolidés un Senat (mitjançant una reforma formal o bé constatant la impossibilitat de reformar-lo) incapaç de complir



una funció de representació territorial, es formalitzés un sistema d'RI que consagressin el paper subordinat de les CA, o bé es perpetués un sistema de finançament que consolidi la manca de responsabilitat fiscal de les CA i uns nivells exorbitants de dèficit fiscal de Catalunya. Si s'introdueixen reformes, de nivell constitucional o inferior, en aquestes direccions, s'estaria consolidant l'estatu quo en la seva versió més centralista.

En canvi, s'estaria en la segona de les hipòtesis indicades si es produís alguna reforma o variació en alguns elements del sistema, en sentit descentralitzador, sense que aquests presentessin, no obstant, entitat qualitativa suficient per a alterar les característiques bàsiques del model existent i el tipus de distribució de poder que en resulta. Això succeiria, per exemple, en cas d'introduir-se canvis en el marc competencial, en el sistema de relacions Estat-CA o en el sistema de finançament que no els modifiquessin substancialment, fins al punt de permetre considerar que s'hagués produït un canvi qualitatiu (que, a més, es molt difícil que es pugui produir de manera aïllada en algun d'aquests subsistemes —competencial, relacional i de finançament— i no en el seu conjunt, atesa l'estreta interconnexió que presenten).

En tot cas, cal considerar que es manté la situació de l'estatu quo sempre que perdurin les seves característiques bàsiques, tal com s'han exposat en l'apartat anterior i que es poden sintetitzar en els elements següents:

- Una distribució de competències que confereix a l'Estat la capacitat bàsica de decisió en pràcticament tots els sectors rellevants i que atorga a la CA facultats fonamentalment d'execució i de gestió.
- Una molt escassa capacitat de participació de les CA, sigui per via multilateral o bilateral, en les decisions estatals que les afecten, incloses les relatives a la Unió Europea, i una presència omnímoda de l'Estat en tots els afers de transcendència interterritorial i supraterritorial.
- La configuració de l'autonomia sobre la base d'un instrument jurídic devaluat per l'Estat quant al seu caràcter vinculant i, per tant, sense garanties.

## **2.2. Escenari 2: la reforma federal**

Una reforma federal del sistema autonòmic implicaria introduir canvis qualitatius que modifiquin l'actual distribució de poder entre el centre i les CA, i donin lloc a un nou equilibri territorial, en el qual les dues instàncies comparteixin bàsicament el poder estatal. Aquest nou equilibri pot presentar configuracions molt diverses, de la mateixa manera que

molt diversos són els estats federals que existeixen, i pot inclinar-se més cap a fórmules de separació d'àmbits de govern (federalisme dual) o de compartició i participació (federalisme cooperatiu) o de combinació de totes dues, bé amb caràcter general bé fins i tot en funció de les diverses matèries o àmbits. En tot cas, l'essència del sistema consisteix en el fet que els dos nivells de govern disposen realment de naturalesa i poders estatals, i que entre els dos no hi ha subordinació sinó juxtaposició i coordinació. Això comporta la necessitat d'introduir reformes qualitatives del marc competencial —no sols dels títols competencials singulars sinó de la mateixa arquitectura de distribució de competències i de la seva tipologia—, del marc institucional —per a fer efectiva la plena autonomia i la participació, la coordinació i la cooperació— i de l'instrument jurídic i de les garanties implicades.

Com ja s'ha indicat, l'escenari federal pot presentar modalitats molt diverses, que, en general, resultaran de la combinació de dos criteris diferents: d'una banda, segons el grau d'autogovern que es garanteixi a les entitats territorials, es pot distingir, *grosso modo*, entre un federalisme fort i un federalisme dèbil, i, d'una altra, segons l'estructura interna de l'organització federal i la posició al seu si de Catalunya —o d'altres territoris—, entre un federalisme uniforme o un federalisme asimètric. En el primer cas, l'accent se situa essencialment en l'element competencial, encara que no es pugui menystenir la importància del marc institucional. En el segon cas, la clau està en el marc institucional, i especialment en el tipus de relació que s'estableix entre els nivells de govern central i territorial.

A continuació s'examinen els elements comuns que formarien part d'una nova estructura federal, i es distingeixen les diverses variants que pot presentar.

### **2.2.1. El marc competencial**

#### ***La distribució de poders en els sistemes federals actuals: algunes conclusions comparades***

Per a abordar el marc competencial que correspondria a una nova estructura federal, i poder distingir posteriorment entre els hipotètics escenaris de federalisme fort i dèbil, es útil acudir als sistemes federals actuals i analitzar especialment la distribució de poders que operen, per a intentar extreure pautes i indicadors que serveixin de referència.

No és fàcil establir indicadors fiables per a comparar els sistemes federals i, en tot cas, hi ha un amplíssim i molt variat ventall d'índexs per a mesurar la descentralització en les seves diverses dimensions (Harguindeguy et al. 2019). Als efectes que aquí interessa, no obstant, resulta especialment útil un estudi recent (Dardanelli et al. 2019a), que parteix d'una metodologia comuna establerta específicament amb finalitat comparatista i que, a diferència del que sol succeir amb altres estudis comparats d'estats federals (per ex., Argullol i Velasco 2011; Watts 2008; Hoffmeister i Tudela 2017; Burgess 2006; Majeed et al. 2006), permet mesurar —en el que ara interessa aquí— el grau de descentralització de cada sistema en termes quantitativs, per sectors materials i tipus de competència (legislativa i administrativa, que són les que interessa aquí, encara que en tracta també d'altres), cosa que facilita la comparació d'una manera rigorosa però també senzilla, clara i fiable.

En la part que aquí interessa (distribució de poders entre les instàncies centrals i territorials), l'aplicació d'aquesta metodologia als sistemes federals clàssics que podem prendre com a referència (Estats Units, Suïssa, Alemanya i Canadà; es deixa aquí de banda Austràlia i l'Índia, que són els altres dos estats federals que van ser analitzats en el projecte esmentat) dona els resultats que figuren en el quadre 3.2. Cal indicar que els indicadors que s'utilitzen per als estats federals inclosos són els que figuren en l'estudi de Dardanelli et al. (2019). Aquesta mateixa metodologia s'ha aplicat al cas espanyol, segons uns criteris generals que s'indiquen en les notes al quadre.

De l'examen del quadre 3.2, que permet comparar el grau de descentralització en els vint-i-dos camps materials en els quals s'agrupen les competències centrals i territorials en els diversos àmbits de l'acció pública, es desprèn amb claredat que Espanya se situa a l'actualitat en uns nivells de descentralització sensiblement inferiors als de la mitjana dels estats federals de referència tant pel que fa a les competències legislatives (51 punts Espanya per 70 punts de mitjana dels estats federals) com administratives (82 Espanya per 97 estats federals). Igualment, se situa per sota de la puntuació que correspon individualment a tots els estats federals analitzats tant en relació amb els poders legislatius com executius.

En conseqüència, la reforma federal, per a situar-se no sols en la mitjana sinó fins i tot en la part baixa dels estats federals de referència, hauria de comportar un increment significatiu dels poders legislatius i executius de la CA. La magnitud d'aquest increment permet diferenciar, com es farà més endavant, entre els escenaris d'un federalisme fort i els d'un federa-

lisme dèbil des de la perspectiva del marc competencial i el *quantum* de la distribució de competències.

**QUADRE 3.2.** El grau de descentralització competencial a Espanya i a altres estats descentralitzats (2017)

Categoria	Legislació					Administració					Mitjana (sense ESP)	
	ESP	ALE	CAN	SUI	USA	ESP	ALE	CAN	SUI	USA	Legisl.	Admin.
P1 Agricultura	3	2	3	2	2	6	6	3	6	3	2,25	4,5
P2 Ciutadania i immigració	1	1	2	2	1	2	4	3	5	2	1,5	3,5
P3 Cultura	4	6	4	5	4	4	5	4	6	4	4,75	4,75
P4 Moneda (i política monetària)	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1,25
P5 Defensa	1	1	1	1	2	1	1	1	2	2	1,25	1,5
P6 Activitat econòmica	2	2	3	2	3	3	5	3	5	3	2,5	4
P7 Educació primària i secundària	3	7	7	6	4	6	6	7	7	6	6	6,5
P8 Educació superior	3	6	7	5	4	6	6	7	5	6	5,5	6
P9 Règim electoral	2	3	4	4	2	3	5	4	5	6	3,25	5
P10 Relacions laborals	2	2	6	3	4	5	4	6	6	5	3,75	5,25
P11 Protecció del medi ambient	3	2	4	3	3	5	6	4	5	4	3	4,75
P12 Relacions exteriors	1	2	2	2	1	2	2	2	2	2	1,75	2
P13 Finances i valors (crèdit, valors i assegurances)	2	2	4	2	2	2	4	4	3	3	2,5	3,5
P14 Salut	3	2	5	4	3	6	6	6	6	5	3,5	5,75
P15 Llengües	4	4	4	5	4	4	5	4	6	6	4,25	5,25
P16 Dret civil	3	2	7	2	4	4	6	7	6	5	3,75	6
P17 Dret penal	1	2	1	2	5	4	6	4	5	5	2,5	6
P18 Policia ( <i>law enforcement</i> )	2	6	6	5	4	5	5	6	6	5	5,25	5,5

Categoria	Legislació					Administració					Mitjana (sense ESP)	
	ESP	ALE	CAN	SUI	USA	ESP	ALE	CAN	SUI	USA	Legisl.	Admin.
P19 Mitjans de comunicació (media)	3	6	1	1	2	3	6	1	1	2	2,5	2,5
P20 Recursos naturals	3	2	7	3	5	3	6	7	6	6	4,25	6,25
P21 Seguretat i serveis socials	2	2	3	2	2	3	3	3	6	5	2,25	4,25
P22 Transport	2	2	4	2	3	4	4	4	4	4	2,75	4
<b>Total</b>	<b>51</b>	<b>64</b>	<b>86</b>	<b>64</b>	<b>65</b>	<b>82</b>	<b>103</b>	<b>91</b>	<b>104</b>	<b>90</b>	<b>70</b>	<b>97</b>

Font per a Alemanya, Canadà, Suïssa i Estats Units: Dardanelli et al. 2019b, amb dades referides a 2010.

Observacions:

1) S'utilitza la metodologia del projecte De/Centralisation Data Set (DcD), Leverhulme Project, 2017 (*vid.* Dardanelli et al. 2019a) per a valorar el grau de descentralització en cada àmbit material amb una escala 1-7 (1: exclusivament Estat/Unió/Federació; 2: quasi exclusivament Estat/Unió/Federació; 3: predominantment Estat/Unió/Federació; 4: igualment Estat/Unió/Federació i entitats territorials; 5: predominantment entitats territorials; 6: quasi exclusivament entitats territorials; 7: exclusivament entitats territorials).

2) Els àmbits materials indicats (P1-P22) coincideixen amb els establerts en el projecte De/Centralisation Data Set. Per a fer possible la comparació, la distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya s'ha adaptat a aquestes matèries, la qual cosa obliga a fer algunes observacions sobre els àmbits que comprenen algunes matèries:

- Mitjans de comunicació (*media*): "administració" inclou atorgament de llicències i gestió de mitjans de comunicació públics.

- Dret civil: "administració" inclou nomenament dels jutges i exercici de la funció judicial (en tots els àmbits menys el penal), i també gestió dels mitjans al servei de l'Administració de justícia.

- Dret penal: "administració" inclou nomenament de jutges i exercici de la funció judicial; també gestió del sistema d'execució penal.

- Seguretat i serveis socials: inclou prestacions de seguretat social (prestacions d'atur i pensions) i prestacions socials fora del sistema de la seguretat social.

L'àmbit i el contingut complet de les matèries competencials es pot consultar al projecte De/Centralisation Data Set (*cit.*).

3) La valoració competencial de les diverses matèries (escala 1-7) en el cas espanyol s'ha fet aplicant els criteris generals següents:

- Les competències sobre "legislació" de l'Estat es categoritzen amb el nivell 2 en l'apartat Legislació, i en l'apartat Administració amb el nivell 6 quan l'execució és competència de la CA i amb el nivell 5 quan hi ha nombrosos subsectors en la matèria en els quals l'Estat disposa de competència executiva, per reserva o per incidència dels títols horitzontals o sectorials de l'Estat que intervenen (per ex., execució de legislació laboral, en la qual intervenen diversos títols competencials estatals), o per la transcendència supraterritorial de les actuacions públiques corresponents (per ex., protecció del medi ambient).

- Les competències de l'Estat sobre "bases" es categoritzen amb el nivell 3 (legislació) i, en administració, amb el nivell 6 (quan l'execució correspon a la CA) o el nivell 3 (quan la competència es delimita segons l'àmbit territorial, com per ex., en aigües o energia).

- Les competències indistintes entre l'Estat i la Generalitat (per ex., cultura) es categoritzen amb el nivell 4 (legislació i administració).

- Les competències atribuïdes estatutàriament a la competència exclusiva de la CA es categoritzen amb el nivell 5 (legislació) i el nivell 6 (administració) quan sobre la matèria intervenen de forma significativa competències horitzontals de l'Estat (especialment, la competència sobre l'ordenació general de l'economia *ex art. 149.1.13 CE*).

- En la resta de casos, es valora en conjunt el grau d'intervenció de l'Estat i de la CA en cada àmbit material atribuïnt un nivell determinat en l'apartat relatiu a la legislació i l'administració.
- No es té en compte l'efecte comunitari europeu (transvasament de competències estatals o autonòmiques a la UE): es considera només la distribució interna (fins i tot en els casos en què la competència ha estat transferida completament a la UE, per ex., la política monetària).
- La valoració es fa segons la situació existent en un moment determinat (2019), a diferència del projecte De/Centralisation Data Set, que analitza la seva evolució dinàmica al llarg del temps. En els sistemes inclosos en De/Centralisation Data Set s'ha pres el valor més recent.
- En el projecte De/Centralisation Data Set l'atribució de valors per cada ítem respon a una anàlisi jurídica dels títols competencials i també a la seva aplicació pràctica, tenint en compte les polítiques adoptades i les decisions judicials concretes en casos de conflicte. En el cas d'Espanya, aquesta anàlisi s'ha limitat als títols competencials en presència en cada cas, tot i que en la seva definició i abast s'ha tingut en compte naturalment la jurisprudència general del TC sobre aquests títols, que, com s'ha indicat en el primer apartat d'aquest capítol, ha resultat decisiva en la configuració concreta de la distribució de competències a Espanya.
- En el projecte De/Centralisation Data Set les diverses valoracions competencials sobre les vint-i-dues matèries per països porten un indicador de confiabilitat (\* baixa confiança; \*\* confiança mitjana o acceptable; \*\*\* confiança total) en funció del grau de confiança (acceptació doctrinal) que mereixi la qualificació que s'atribueix. Cada matèria es objecte d'una extensa anàlisi, actual i històrica, de la distribució de competències prevista normativament en cada estat, per cada matèria i de la seva aplicació efectiva o real. Aquesta anàlisi no es pot fer aquí en el cas d'Espanya per ultrapassar molt l'objecte i la finalitat d'aquest treball. S'apliquen, per tant, valoracions generals partint d'una anàlisi global dels diversos elements i factors que intervenen en la distribució de competències en cada matèria. S'ha intentat que, almenys, el grau de confiabilitat sigui acceptable (\*\*). En tot cas, es pot presumir raonablement que les desviacions que es podrien produir en cas d'ampliar l'anàlisi cap a l'aplicació pràctica dels títols competencials serien, en general, més cap a la baixa (menys descentralització) que cap a l'alça (més descentralització), ateses les tendències dominants, tant de la pràctica estatal com de la interpretació constitucional.

### *El marc competencial d'una nova estructura federal*

Qualsevol reforma federal ha de produir necessàriament un canvi qualitatiu de la distribució de competències entre l'Estat i les CA o entitats territorials. Aquest canvi ha d'anar dirigit a (i) assegurar una millor delimitació dels espais competencials que corresponen a cada part (tant en sentit material com funcional), de manera que es puguin distingir al més nítidament possible els respectius àmbits de responsabilitat; (ii) incrementar l'autogovern de les CA, de manera que se'ls asseguri una capacitat d'intervenció en tots aquells àmbits en què la seva acció és més eficient, segons un principi de subsidiarietat, i (iii) assegurar l'autonomia de les CA establint fórmules que garanteixin la integritat de les competències. En definitiva, la reforma federal només tindria sentit —o, de fet, només es podria qualificar com a tal— si assegura la capacitat real de les CA per a establir polítiques pròpies en els àmbits que han de recaure sota la seva responsabilitat, a la vegada que identifica aquests àmbits i els delimita al més clarament possible respecte dels que han de correspondre a l'Estat, en virtut d'un principi general de subsidiarietat.

Per a assolir aquestes finalitats resulta necessari modificar o, si escau, introduir alguns elements bàsics:

1. Una nova arquitectura del sistema de distribució de competències en la qual es defineixin a la CE les competències estatals (àmbits materials i funcions) i s'estableixi una clàusula residual a favor de les CA.
2. Una delimitació al més nítida possible de les esferes competencials que corresponen a l'Estat i a les CA, mitjançant:
  - L'establiment d'una tipologia competencial clara i al més simplificada possible (per ex., competències exclusives de l'Estat i de les CA, competències legislatives concurrents, i legislació estatal i execució a les CA).
  - La reformulació de les categories competencials a partir del criteri bàsic d'evitar les interrelacions competencials excessives, que condueixen a una confusió de responsabilitats o amb capacitat excessivament expansiva (per ex., "bases"). En especial, caldria definir determinats tipus clars d'interrelació competencial, que podrien basar-se en el model de concurrència legislativa perfecte de l'RFA o el principi de prevalença (*preemption*) dels EUA, en l'àmbit legislatiu, model pel qual la competència normativa primària sobre una matèria correspon a les entitats territorials, mentre que la federació només pot intervenir legislativament sobre tota o una part d'aquesta matèria si es donen determinades circumstàncies. Igualment, caldria reformular l'actual distribució de competències legislatives estatals i executives autonòmiques establint criteris més clars i segurs de distinció, que no passin per la naturalesa materialment normativa de les actuacions corresponents.
  - L'eliminació o limitació dels títols competencials estatals d'abast horitzontal o transversal (com l'"ordenació general de l'economia" —art. 149.1.13 CE—, la "hisenda general" —art. 149.1.14 CE— o les "condicions bàsiques que garanteixen la igualtat" —art. 149.1.1 CE—, entre els més destacats per la seva força expansiva), o fins i tot de principis generals com la "unitat de mercat" o "unitat econòmica", que, malgrat no ser títols competencials, sovint s'utilitzen amb finalitats competencials, i la substitució d'aquests títols per títols competencials més concrets i específics, amb una distribució de competències més clara i nítida en les diverses matèries. Respecte dels títols horitzontals o transversals que sigui inevitable mantenir, caldria establir clàusules d'habilitació per a l'exercici dels poders federals i/o de garantia dels poders territorials.
  - La definició amb la màxima claredat possible dels àmbits materials dels títols competencials, intentant preservar la integritat dels diversos sectors d'actuació, preveient, si escau, els subsectors o els elements en què podrà intervenir l'altra instància (en general, l'Estat sobre matèries

assignades a les CA, però també a la inversa: per ex., canvis que puguin introduir les CA en la legislació estatal, en determinats aspectes, a l'estil de les competències legislatives divergents dels lands a l'RFA, introduïdes en la reforma constitucional del 2006).

• La garantia de les competències territorials d'interès econòmic en els àmbits relatius a (segons els títols competencials avui existents a la CE i l'EAC):

- comerç interior
- agricultura i ramaderia
- transport intra-CA
- medi ambient
- aprofitaments forestals
- indústria
- turisme
- ordenació del territori i urbanisme
- habitatge
- aigües intra-CA i participació en aigües inter-CA
- infraestructures del transport (almenys, participació en totes les del territori)
- producció i transport d'energia (almenys participació)
- obres públiques (almenys participació en totes les del territori)
- serveis públics personals (sanitat, ensenyament, seguretat social, serveis socials)
- l'estatus dels agents econòmics (desenvolupament de la legislació estatal, si escau, i facultats d'execució o gestió). En l'àmbit del dret civil, almenys les competències que avui es desprenen per a Catalunya de l'article 149.1.8 CE.

La llista anterior conté les competències actuals, que, com a mínim, s'haurien de mantenir i, a més, "netejar". Addicionalment, caldria establir, cas per cas, com es millora l'autogovern en les diverses matèries i com s'estableix una adequada articulació amb l'Estat.

Alternativament, es podria pensar en una llista de títols competencials diferent, més racional i organitzada sobre altres criteris, diferents als actuals i més ajustats a la realitat d'avui, que contingui una delimitació material i funcional més clara i nítida dels poders que corresponen a l'Estat (i, per defecte, a les CA).

3. L'establiment clar d'un principi de suficiència interna de l'harmonització comunitària, pel qual en els àmbits en què intervé la UE el nivell d'uniformitat requerit per la legislació europea ja satisfà l'exigència



d'uniformitat interna, i pel qual, per tant, en general les CA poden actuar directament a partir de la normativa de la UE, sense necessitat d'intermediació estatal.

4. La reformulació del principi d'igualtat en la dimensió territorial, en termes de prohibició de discriminació per motius territorials, a l'estil federal, sense que impliqui uniformització de les actuacions de les CA ni habilitació d'intervenció de l'Estat per aconseguir una igualtat de drets més enllà dels drets constitucionalment reconeguts. L'estàndard d'igualtat de drets l'ofereix, exclusivament, el catàleg de drets contingut a la CE.
5. La llista de competències reservades a l'Estat hauria d'incloure, si escau, clàusules específiques en relació amb els drets fonamentals i els drets socials, econòmics i culturals concrets que es considerin adients, per a delimitar la intervenció de cada nivell de govern respecte de cadascun o de les matèries corresponents, sense recórrer a clàusules generals (com l'actual de l'art. 149.1.1 CE, que resulta excessivament genèrica i expansiva, o fins i tot la de l'art. 81.1 CE, que, en establir una reserva general a la llei orgànica per al desenvolupament dels drets fonamentals, acaba adquirint una dimensió competencial que no li correspondria). A partir d'aquests elements generals, el *quantum* de les competències es pot graduar des d'un federalisme dèbil fins a un federalisme fort.

#### a) *Federalisme dèbil*

Es pot assumir que un escenari de federalisme dèbil seria aquell en què Espanya assolís el nivell mínim de descentralització dels estats federals de referència (*vid.* quadre 3.2), tant en l'àmbit legislatiu com en l'executiu.

En aquest sentit, l'increment del nivell de descentralització necessari a Espanya, en relació amb els poders legislatius, hauria de ser de 13 punts, equivalents al 25,5 %. I, en relació amb els poders executius, hauria de ser 8 punts, equivalents al 9,7 %.

Per a assolir la mitjana dels estats federals comparats, aquest increment se situaria en 19 punts respecte dels poders legislatius de les CA (el 37,2 %) i en 15 punts dels seus poders executius (18,3 %).

En tots els casos, tant si es tracta d'assolir el nivell més baix com el mitjà, i respecte tant dels poders legislatius com executius, l'augment necessari de les competències de la CA és significatiu.

Aquest augment s'ha de distribuir en les diverses matèries. Si l'objectiu fos assolir el nivell de descentralització menor entre els estats federals, l'augment de les competències legislatives de la CA s'hauria de concentrar

bàsicament en els àmbits de l'educació primària i secundària, l'educació superior, les relacions laborals i la policia. Respecte de les competències executives, l'increment se situaria fonamentalment en el dels recursos naturals, i podria augmentar també en altres camps. En aquesta matèria resulta essencial també el model de distribució de les competències administratives i el conjunt de relacions que s'estableixi, en aquest model, entre el Govern central i el territorial.

En cas que l'objectiu fos assolir el nivell mitjà de descentralització dels estats federals, l'augment de la descentralització dels poders legislatius es concentraria fonamentalment en els àmbits de l'educació primària i secundària, l'educació superior, el règim electoral, les relacions laborals, les finances i els valors, la salut, el dret civil, el dret penal, la policia i els recursos naturals. Respecte de les competències executives, l'increment de la descentralització es projectaria bàsicament sobre la ciutadania i la immigració, l'activitat econòmica, el règim electoral (essencialment, eleccions locals), les finances i els valors, el dret civil i el dret penal, els recursos naturals, i la seguretat social i els serveis socials.

#### *b) Federalisme fort*

Es pot considerar un escenari de federalisme fort, des del punt de vista del marc competencial, aquell que assoleix el nivell màxim de descentralització dels poders legislatius i executius. Certament, aquest sistema competencial s'ha de posar també en relació amb el marc institucional de relacions entre els dos nivells de govern i el marc financer i tributari.

Des de la perspectiva de la distribució de poders, l'augment de la descentralització de les competències legislatives a Espanya hauria de ser de 35 punts (equivalent al 68,6 %) i el de les competències executives, de 22 punts (equivalent al 26,8 %).

Aquests increments de la descentralització afectarien, pel que fa als poders legislatius, pràcticament tots els àmbits examinats: especialment, ciutadania i immigració, cultura, activitat econòmica, educació primària i secundària, educació superior, règim electoral, relacions laborals, protecció del medi ambient, relacions exteriors, finances i valors, salut, dret civil, dret penal, policia, mitjans de comunicació, recursos naturals, seguretat social i serveis socials i transports.

I, amb relació als poders executius, els àmbits afectats serien pràcticament els mateixos, amb una especial intensitat en els relatius a ciutadania i immigració, activitat econòmica, règim electoral, finances i valors,

llengües, dret civil, dret penal, mitjans de comunicació recursos naturals, i seguretat i serveis socials.

### **2.2.2. El marc institucional**

La introducció d'un sistema federal requereix igualment reformes del marc institucional tant si es tracta d'un model federal dèbil com, encara amb més motiu, fort. D'altra banda, s'ha de considerar també la possibilitat que la reforma federal es desenvolupi en dues direccions diferents: d'una banda, en sentit uniforme establint un model general aplicable per a tots els territoris, i, d'altra, en sentit asimètric establint una distribució específica de poder en relació amb un territori o territoris determinats, de manera que aquests ocupin una posició singular en el sistema general. Així, es pot imaginar l'establiment d'un model federal amb caràcter general, amb un marc competencial i institucional determinats —que podrien correspondre al que aquí hem denominat federalisme dèbil—, i l'establiment simultani d'un estatut singular per a algun territori o territoris amb un grau més elevat d'autogovern, que comporti uns sistemes de competències i de relacions institucionals diferents i específics —que es corresponguin amb el que hem denominat federalisme fort. La possibilitat d'aquesta combinació, en la mesura que seria el resultat d'un pacte bilateral, es tracta en aquest escenari.

#### ***Estructura federal general***

Malgrat que s'intenti una delimitació al més nítida possible de les esferes d'actuació de l'Estat i de les CA, una estructura federal general i uniforme amb disset CA tendirà a configurar-se en termes de poder compartit entre l'Estat i les CA, i reservarà molt probablement una posició preeminent al Govern central en la presa de decisions rellevants en pràcticament tots els àmbits d'interès supraterritorial. En aquest context, la compartició de poder que suposa el federalisme es presenta en gran part en termes de participació de les CA en el procés decisor de l'Estat —legislativament i governamentalment— respecte dels àmbits que afecten directament els seus interessos.

Per aquest motiu, és fonamental establir un sistema adequat i eficaç de relacions de participació (no sols de coordinació), que permeti que les CA

siguin presents en els processos de decisió estatals en els assumptes que les afectin. Això s'hauria de traduir en:

- Un mecanisme de participació eficaç en el nivell legislatiu a través d'una segona cambra —Senat— que pugui fer adequadament la funció de representació territorial. No seria imprescindible una configuració del Senat a l'estil del Consell Federal (*Bundesrat*) alemany (cambra integrada per representants dels governs de les CA), però sí una segona cambra que, per les seves funcions en el terreny legislatiu i altres (com per ex. la participació en afers comunitaris europeus), la seva posició respecte de la primera cambra i la seva composició, estigui realment en condicions d'actuar com a instància representativa de les CA en les principals decisions estatals que les afectin.
- Un sistema d'RI fortament institucionalitzat (no dependent de la voluntat dels actors o les circumstàncies polítiques del moment), estructurat en diversos nivells (conferència de presidents, conferències sectorials, òrgans tècnics i especialitzats), que pugui desenvolupar amb eficàcia les relacions de participació, col·laboració i coordinació entre les parts, i assumeixi fins i tot, en alguns camps, funcions decisòries, que passarien a ser, per tant, compartides.
- L'establiment d'instruments de relació bilateral, igualment institucionalitzats, per al tractament amb l'Estat dels assumptes propis de cada CA.
- Un sistema de relacions horitzontals entre CA, que permeti lliurement la col·laboració i la coordinació entre elles (amb l'eventual participació de l'Estat en funció de les seves competències en el sector) i que eviti que qualsevol necessitat de tractament unitari d'una qüestió o de coordinació d'actuacions esdevingui quasi automàticament en una intervenció estatal que recentralitzi decisions i actuacions.

En la mesura que una part significativa de les competències de transcendència econòmica s'exerceixen o resulten fortament condicionades per la UE, cal establir mecanismes eficaços de participació de les CA en aquells sectors que corresponen internament a la seva competència o que són del seu interès.

En una estructura federal uniforme, aquesta participació es basaria essencialment en un model de participació indirecte (a través de l'Estat) i multilateral, a partir del Senat i d'òrgans intergovernamentals específics (per ex., la Conferència d'Afers Relacionats amb la Unió Europea —CA-RUE—). La participació directa en la UE probablement tindria caràcter

menor, i la relació bilateral Estat-CA seria de caràcter complementari, limitada als assumptes d'interès propi i específic de cada CA.

El model de federalisme uniforme, en la mesura que a Espanya probablement es configurés en termes més participatius que duals, i per tant posés l'accent en els poders de participació i de gestió de les CA, requeriria també adequar les estructures organitzatives de les CA a aquestes funcions i, especialment, reforçar les seves estructures administratives (tant les existents com, si escau, les noves, per assumir les noves competències).

D'altra banda, s'ha de considerar que l'establiment d'un federalisme fort, en els termes competencials que s'han vist en l'apartat anterior, afectaria també el marc institucional. D'una banda, l'augment de l'autogovern de les CA —i la consegüent limitació de la capacitat d'actuació de l'Estat tant en el pla legislatiu com administratiu— obligaria a reformular, més intensament encara, les RI entre els dos nivells de govern per evitar que es produeixin interferències més enllà de les estrictes necessitats de coordinació i de col·laboració. Això vol dir reduir l'àmbit en el qual es produeixen aquestes relacions, deixant un marge més ampli i més net per a l'acció i la responsabilitat de les CA i del mateix Estat, i, a la vegada, en les matèries en què calgui la coordinació, la col·laboració i/o la cooperació de les dues parts, per la confluència de competències o d'interessos, establir els mecanismes i instruments adequats, amb la intensitat necessària per a cada cas, que podria fins i tot ser superior a l'existent actualment, i arribar si cal a l'acció conjunta.

L'establiment d'un federalisme amb un fort augment de l'autogovern de les CA comportaria també la necessitat d'intensificar la participació de les CA en la legislació estatal. L'augment de l'autogovern no es produeix només per l'increment de les competències pròpies de les entitats territorials, sinó també, i de manera especial en un context en el qual és molt difícil que s'imposi un model de federalisme dual basat en esferes de govern separades nítidament, a través de la seva participació en les decisions estatals que les afecten, incloent, per tant, l'àmbit legislatiu (intern i també europeu, en la mesura que una gran part de la legislació interna està condicionada per les decisions comunitàries europees). Això implica una profunda reformulació, no sols del Senat sinó també del conjunt de les relacions entre els dos nivells de govern, per aconseguir fer efectiva aquesta participació, amb l'establiment dels òrgans, els procediments i, en general, els mecanismes que resultin adequats. En definitiva, mentre que en el federalisme dèbil els mecanismes de coordinació i cooperació es caracteritzen per un clar predomini de la posició del govern central, el federalisme fort requereix l'acord entre les parts.

### ***Estructura federal asimètrica: remissió***

En aquesta variant de l'escenari federal es contemplaria l'establiment de singularitats per a Catalunya en els marcs competencial, institucional i financer. Aquest, igual que el model federal uniforme, és un escenari bastant obert, perquè la combinació entre tractament general i singular es pot fer en graus diferents, de manera que el resultat final pot presentar resultats molt diversos. La novetat principal del marc institucional respecte de l'escenari del federalisme uniforme és l'establiment de relacions bilaterals específiques Estat-Generalitat en els sectors singulars afectats per les asimetries competencials i financeres. En la mesura que l'establiment d'un model d'aquest tipus respon a un pacte bilateral, es tracta a l'apartat relatiu a aquest escenari.

#### **2.2.3. Instrument jurídic i garanties**

En una arquitectura federal, les previsions del nou model (especialment del nou marc competencial estatal i del sistema de relacions Estat-CA) s'haurien de contenir directament a la Constitució amb la màxima precisió possible. La garantia del model resideix en aquest cas directament, tal com es mostra en el capítol III, en la seva previsió constitucional directa amb tres condicions bàsiques: que sigui suficientment satisfactori per a les parts, incloses naturalment les minories; que sigui suficientment detallat i precís, i que estigui contingut en la Constitució amb un grau de rigidesa elevat, que impedeixi canvis unilaterals de la majoria. Només si es compleixen aquestes tres condicions, es pot parlar de l'establiment d'un model territorial amb capacitat per a acomodar les diverses parts en un mode confortable de convivència política, que pugui canalitzar els conflictes que es puguin produir i que ofereixi garanties a totes les parts.

Els EA, peça fonamental de l'estatu quo però molt devaluats en l'actual doctrina del TC, perdrien la seva funció formal de complement necessari de la CE, i per tant el seu caràcter de lleis estatals, i podrien convertir-se en constitucions de les CA (subordinades a la CE com a constitucions federals), amb un contingut circumscrit a la dimensió interna de la CA respectiva (que regularien, bàsicament, l'organització interna i els drets i principis d'actuació específics). La seva aprovació, d'acord amb aquest nou caràcter, correspondria en exclusiva a la CA, segons el procediment que s'estableixi (legislatiu i de referèndum, en el seu cas), sense intervenció de l'Estat.

D'altra banda, cal indicar, com es veurà en l'apartat corresponent a l'escenari del pacte bilateral, que, en cas d'establir-se una estructura federal asimètrica, que contempli una posició singular de Catalunya (i, si escau, d'altres territoris) en matèria competencial, institucional i/o financera, hauria d'estar contemplada directament a la CE o, al menys, habilitada de forma clara per ella, amb un grau de precisió suficient que atorgués les garanties adequades.

Igualment, es podrien plantejar nous mecanismes de resolució de conflictes territorials, basats en la negociació, i repensar els actuals, inclòs el TC (per ex., en la participació de les CA en la designació dels seus membres, o els procediments que se segueixen i les mesures cautelars que s'hi poden adoptar, especialment la suspensió automàtica de les lleis i altres actes de les CA), per adequar-los a la nova situació.

Naturalment, per a fer possible aquest escenari es requereix que hi hagi un consens constitucional suficient per a introduir les clàusules corresponents a la Constitució mitjançant una reforma que es podria portar a terme per la via de l'article 167 CE, sense necessitat d'acudir a la revisió agreujada de l'article 168 CE.

### **2.3. Escenari 3: el pacte bilateral**

L'escenari del pacte bilateral Estat-Generalitat suposa establir un estatus propi i específic per a Catalunya, que garanteixi un ampli nivell d'autogovern, amb independència de quin sigui el model territorial general de l'Estat. Aquest pacte bilateral pot afectar el marc competencial, el marc institucional i de relacions i també, de manera fins i tot independent, el marc financer. En aquest darrer cas, pot donar lloc a una situació similar a la que hi ha avui respecte del País Basc i de Navarra, o bé, addicionalment, pot incloure també un nivell d'autogovern més elevat, en la línia del que hem denominat federalisme fort, que augmenti de manera significativa les competències de Catalunya i la participació en les decisions estatals que l'afectin, i que, en conseqüència, estableixi també un nou marc de relacions amb l'Estat, adequat a aquest nou marc competencial i financer.

El model de relació bilateral, com pràcticament tots els altres, admet variants i gradacions diverses. En la seva expressió màxima, donaria lloc a una espècie de pacte confederal (més pels efectes que per l'origen, i fins i tot sense haver d'incloure dos dels elements bàsics d'una confederació: la reserva de sobirania i el seu establiment mitjançant un instrument in-

ternacional). En aquest escenari, i en la seva màxima intensitat d'autogovern, la Generalitat disposaria d'un poder de decisió i d'actuació en pràcticament tots els àmbits d'interès per a Catalunya, i l'Estat disposaria de les competències imprescindibles per a mantenir la seva qualitat estatal (defensa, relacions internacionals —no en exclusiva— i les altres que es determinessin). En l'exercici de les competències reservades a l'Estat, s'establiria una participació de la Generalitat en la mesura que afectessin els interessos de Catalunya. A més, les actuacions estatals sobre el territori de Catalunya requeririen en tot cas l'acord (el consentiment o la no oposició) de la Generalitat.

A partir d'aquest nivell màxim d'autogovern per a Catalunya, el model de pacte bilateral pot establir altres gradacions o nivells tant respecte de l'àmbit material que abraci com del repartiment de les funcions entre l'Estat i la Generalitat. Així, concretat en una modalitat que no arribi al pacte confederal, podria consistir en el reconeixement d'una posició singular a Catalunya en diversos àmbits i matèries, dins d'una estructura federal general que, pel fet de contemplar la singularitat d'un territori determinat, adquiriria caràcter asimètric.

### **2.3.1. Marc competencial**

El pacte bilateral, tant si es dona en el marc de l'Estat autonòmic actual com en el d'un eventual federalisme, només té sentit si serveix per a incrementar i assegurar un nivell d'autogovern per a Catalunya (i aquells altres territoris que, si escau, s'hi acullin) superior al que permet el marc general. Per tant, es poden imaginar dues grans hipòtesis: d'una banda, l'establiment del que hem denominat federalisme fort en el marc d'una estructura general que estableixi un nivell inferior d'autogovern dels territoris (sigui de caràcter federal, autonòmic o fins i tot unitària) i, d'una altra, l'establiment d'un pacte de caràcter confederal.

La primera variant ja ha estat examinada amb caràcter general, i, en aquest cas, es tractaria d'aplicar-la només a Catalunya (i a la resta de territoris d'aquest règim si escau). Això implicaria el reforçament (ampliació material i aprofundiment funcional) de les competències exclusives de la Generalitat, que se situarien en el llindar competencial més elevat dels estats federals comparats. Serveixen de referència en aquest sentit el quadre 3.2 i les consideracions que s'han fet respecte de l'escenari del federalisme fort.



L'estructura federal asimètrica es pot establir sobre un àmbit variable de matèries competencials. La determinació d'aquest àmbit, en el qual entraran en joc unes regles específiques de relació entre l'Estat i la Generalitat (i altres CA si escau) és sens dubte la qüestió essencial d'aquest escenari. Les competències singulars amb transcendència econòmica de Catalunya, a banda de les relacionades amb la llengua i la cultura, podrien moure's en un ampli ventall de possibilitats, que podrien incloure:

- infraestructures del transport
- obres públiques
- comerç interior
- hisenda i tributs
- serveis personals (sanitat, ensenyament, serveis socials)
- alguns serveis públics específics, com policia i presons, igual que en l'actualitat, i altres eventualment possibles.

En aquests sectors, la singularitat competencial —en què es concentraria l'increment de la capacitat d'autogovern— es pot establir de manera molt diversa i es pot modular segons fórmules diferents, tendents a atorgar capacitats decisòries (legislatives i administratives) més àmplies a Catalunya, o bé a establir mecanismes de participació més intensa de la Generalitat en les decisions o en la gestió estatal de les competències corresponents.

D'altra banda, l'establiment d'un pacte de caràcter confederal comportaria, en l'àmbit competencial, conseqüències de més pes per a fer efectiu el principi que qualsevol actuació que afecti Catalunya no es pot portar a terme sense la seva intervenció o, si escau, el seu consentiment. En primer lloc, la Generalitat disposaria de pràcticament totes les competències d'execució i de gestió en el territori de Catalunya (incloses aquelles en les quals la decisió correspon a l'Estat però que s'han d'executar en territori de Catalunya; si escau, les excepcions haurien d'estar taxades). En segon lloc, les competències de l'Estat respecte de Catalunya haurien de ser taxades en una llista de dimensions, en principi, reduïdes. En especial, respecte de les competències econòmiques, s'hauria de partir del principi que el grau d'uniformitat o harmonització exigible dins l'Estat (almenys en relació amb Catalunya) s'assoleix mitjançant la intervenció de la UE i que, per tant, no es necessària cap intervenció estatal ulterior (llevat, si escau, dels casos que es puguin preveure expressament). Igualment, amb relació a les competències estatals s'hauria de preveure la fórmula adequada de participació específica de la Generalitat en cas

que resultin afectats els interessos de Catalunya (per ex., en matèria de relacions internacionals).

En general, de manera coherent amb el principi que inspiraria l'acord bilateral en les seves diferents modalitats possibles, s'hauria de preveure la participació de la Generalitat en les decisions de l'Estat en matèries que tinguin una clara incidència a Catalunya (per ex., obres públiques, infraestructures del transport, etc.) establint a aquest efecte les fórmules apropiades amb les modalitats i la intensitat que siguin adequades.

### 2.3.2. Marc institucional

En l'escenari de pacte bilateral, resulta essencial la fórmula de relació entre l'Estat i la Generalitat, que tindria bàsicament un caràcter bilateral, encara que pot tenir gradacions diverses i combinar-se també amb relacions multilaterals en funció del disseny global i del grau de proximitat al principi confederal.

En general, l'escenari del pacte bilateral implicaria:

- La previsió d'algun procediment específic de participació en el Senat en l'àmbit legislatiu que afecti les competències de Catalunya (que pot variar des d'un mecanisme d'alerta inicial —a l'estil de la *sonnete d'alarme* belga— fins a un dret de veto en relació amb determinades matèries).
- L'establiment d'òrgans bilaterals de participació i col·laboració potents i eficaços (en diversos nivells de responsabilitat governamental i administrativa). En especial, caldria crear un òrgan general de col·laboració al màxim nivell polític i governamental i una xarxa estructurada d'òrgans de col·laboració sectorials, en els diversos sectors d'acció pública conjunta, compartida o d'interès comú.
- L'establiment de procediments i mecanismes específics de participació, coordinació i cooperació entre l'Estat i la Generalitat en les diverses àrees afectades per les competències singulars. De manera especial, i com més proper al principi confederal fos el pacte, la participació de la Generalitat s'hauria d'estendre a les competències de l'Estat que afectin interessos de Catalunya, a través d'òrgans i de procediments adequats, que permetin vehicular de manera efectiva aquesta participació.
- Igualment, s'hauria de resoldre la qüestió de la participació de Catalunya en les institucions i òrgans generals i multilaterals de l'Estat

(Senat, òrgans de col·laboració intergovernamental, però també TC, Consell General del Poder Judicial i altres).

### **2.3.3. Instrument jurídic i garanties**

L'instrument jurídic en què hauria de quedar plasmat l'estatut juridicopolític de Catalunya resultat del pacte bilateral hauria de ser la Constitució, directament i amb el grau de precisió i de rigidesa suficients per a atorgar una garantia adequada a aquest nou estatus.

La modalitat concreta d'aquesta previsió constitucional pot variar, no obstant, en funció de l'entitat i del grau de novetat i de singularitat que tingui aquest nou estatus juridicopolític respecte del sistema territorial general. Així, en funció del seu contingut, podria consistir en la introducció d'una clàusula de previsió directa, que podria ser breu i simple, o fins i tot una habilitació que remeti a una norma pactada posterior (en forma, per ex., d'estatut particular), garantida per la mateixa Constitució, i que estableixi el marc de les relacions entre l'Estat i la Generalitat (competències i relacions entre les dues parts). En tot cas, resultaria molt important que el nou consens constitucional quedés reflectit i concretat de manera adequada a la Constitució, amb garanties jurídiques suficients per al futur.

Adicionalment, es podrien contemplar en aquest estatut particular mecanismes i procediments específics per a la resolució de conflictes, diferents (en tot o en part) als establerts amb caràcter general (en especial, TC).

D'altra banda, totes les altres qüestions que no afectin la relació amb l'Estat, com l'organització institucional i els principis d'actuació de la Generalitat, s'haurien de contenir en una norma pròpia de Catalunya, del màxim rang (Constitució de Catalunya o Estatut intern de valor constitucional), aprovada a Catalunya i sense intervenció estatal.

## **2.4. Escenari 4: l'estat propi o independent**

Aquest escenari és objecte d'un capítol específic, dedicat en especial als aspectes econòmics i financers. En aquest apartat, tanmateix, cal subratllar algunes de les qüestions més rellevants que fan referència als factors competencials i institucionals.

### **2.4.1. Marc competencial**

En aquest escenari, tots els poders estatals corresponen a Catalunya, amb les úniques limitacions i/o condicionaments que es puguin establir mitjançant els tractats internacionals que subscrigui.

### **2.4.2. Marc institucional**

El marc institucional que es correspon a aquest escenari és el propi d'un estat. En aquest sentit, convé indicar que, respecte de la situació actual, caldria reforçar o ampliar algunes estructures administratives ja existents i crear estructures o institucions noves, especialment en matèria de:

- seguretat
- administració exterior
- defensa
- òrgans reguladors
- banc central
- administració tributària
- seguretat social
- fronteres i duanes

Sens dubte, la qüestió clau en l'escenari de creació d'un nou estat és la pertinença a la UE i les fórmules per a establir-la (continuitat, reingrés després d'un període transitori, sortida sense perspectiva immediata de reingrés i, en aquest cas, règim de relació). L'anàlisi d'aquesta qüestió no forma part d'aquest treball, que es limita a assenyalar la importància decisiva que tindria.

Resulta igualment rellevant en aquest escenari el marc de relació que s'estableixi amb l'Estat espanyol.

### **2.4.3. Instrument jurídic i garanties**

L'instrument jurídic característic d'aquest escenari seria el d'una constitució pròpia de Catalunya, establerta a partir d'un procés constituent, que inclogui la seva aprovació parlamentària i popular, mitjançant referèndum.

D'altra banda, serien rellevants, a partir del reconeixement internacional, els tractats internacionals que se subscriguin, especialment amb la

Unió Europea (adhesió o, fins al moment de l'ingrés, relació transitòria) i amb Espanya (tractat de veïnatge i amistat).

## Referències

- Aja, E., E. Albertí, i J. J. Ruíz. 2005. *La reforma constitucional del Senado*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Albertí, E. 2013. El Impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español. *Revista Española de Derecho Constitucional* 98: 63–89.
- Argullol Murgades, E., i C. I. Velasco Rico, dir. 2011. *Instituciones y competencias en los estados descentralizados*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- Burgess, M. 2006. *Comparative federalism. Theorie and Practice*. Londres; Nova York: Routledge.
- Carrasco Durán, M. 2013. Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* 18: 169–206.
- Colino, C., S. León, i M. Ferrin. 2012. *La práctica de la cooperación intergubernamental en España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- García Morales, M. J. 2017. *Transparencia y rendición de cuentas de las relaciones de cooperación intergubernamental en el Estado autonómico*. Barcelona: Institut d'Estudis de l'Autogovern.
- Dardanelli, P., J. Kinkaid, A. Fenna, A. Kaiser, A. Lecours, i A. K. Singh. 2019a. Conceptualizing, Measuring, and Theorizing Dynamic De/Centralization in Federations. *Publius, The Journal of Federalism* 49 (1): 1–29.
- Dardanelli, P., J. Kinkaid, A. Fenna, A. Kaiser, A. Lecours, A. K. Singh, S. Mueller, i S. Vogel. 2019b. Dynamic De/Centralization in Federations: Comparative Conclusions. *Publius, The Journal of Federalism* 49 (1): 194–219.
- García Morales, M. J., J. A. Montilla, i X. Arbós. 2006. *Las relaciones intergubernamentales en el estado autonómico. Estado de la cuestión y problemas pendientes*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Harguindéguy, J-B.P., A. Cole, i R. Pasquier. 2019. The variety of decentralization indexes: A review of the literature. *Regional & Federal Studies*.
- Hofmeister, W., i J. Tudela Aranda, ed. 2017. *Sistemas federales. Una comparación internacional*. Madrid: Konrad Adenauer Stiftung, Fundación Manuel Giménez Abad.
- Majeed, A., R. Watts, i D. Brown, ed. 2006. *Distribution of powers and responsibilities in federal countries*. Mont-real i Kingston-Londres-Ithaca: McGill Queen's University Press.
- Ureña Salcedo, J. A. 2016. La recentralización del Estado autonómico. A J. M. Baño León, coord. *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado*, II, 1359–1378. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- Urrutia Libarona, I. 2015. Crisis económica, estabilidad presupuestaria y recentralización de competencias. A A. Nogueira López, M. I. Lois González, i I. Díez Otero, coord. *Crisis, derechos sociales e igualdad*, 77–115. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Viver Pi-Sunyer, C. 2011. L'impacte de la crisi econòmica global en el sistema de descentralització política a Espanya. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* 13: 146–185.
- Watts, R. 2008. *Comparing Federal Systems*. 3a. ed. Mont-real i Kingston-Londres-Ithaca: Institute of Intergovernmental Relations.

# IV

## Preferències territorials i institucions polítiques

Francesc Amat

Ignacio Lago

Toni Rodon

### 1. Introducció: preferències, institucions i escenaris

Aquest capítol s'endinsa en les implicacions empíriques dels diferents escenaris plantejats al principi del llibre des d'un punt de vista de l'òptica més política. Més concretament, i com és ben sabut en ciència política, l'establiment de certes regles constitucionals i institucionals pot ajudar a mitigar els conflictes territorials, però també els pot exacerbar. Si hom accepta la definició democràtica de Przeworski com a punt de partida, una de les funcions principals de les institucions democràtiques és la de ser capaces de regular el conflicte polític. Així, aquesta regulació del conflicte no només l'hem d'entendre des d'un punt de vista de l'alternança de partits al poder o de la divisió dels poders executius, legislatius i judicials (entre altres), sinó que també la podem passar pel sedàs territorial.

Dit d'una altra manera, en el "menú" d'opcions institucionals, un estat pot optar per models diferents: un sistema parlamentari o presidencialista, una o dues cambres, un sistema electoral majoritari o proporcional... D'entre aquesta tria, ha d'optar per un model territorial concret. Ha de decidir si concentra el poder en un únic centre i estableix un model centralista de tall jacobí o si ha de cedir poder o poders a diferents unitats territorials. Aquesta decisió, a la qual sovint s'arriba d'una forma tortuosa o per accidents de la història, acaba donant forma a un model territorial específic, el qual, al seu torn, acaba modelant el conflicte polític (o la seva absència).

Aquest moment fundacional territorial, i aquesta és la qüestió crucial pel cas que ens ocupa, no només té un efecte sobre aspectes econòmics, com s'ha vist en altres capítols, sinó que té conseqüències sobre la vida en comú, sobre la convivència, la tensió entre grups territorials, la polarització o la moderació, i sobre una gran quantitat d'aspectes de la vida política diària.

Així, aquest capítol pretén precisament focalitzar-se en les conseqüències del disseny territorial dels estats en la gestió satisfactòria de la diversitat territorial i la polarització de les preferències polítiques territorials, tant en l'àmbit de la ciutadania com en el dels partits polítics. Entendre com diferents dissenys institucionals generen diferents equilibris de conflicte territorials (òptims o, per contra, inestables) és un pas important a l'hora d'interpretar com els diferents escenaris plantejats en aquest estudi poden desembocar en un millor o pitjor equilibri respecte al conflicte territorial espanyol. Per tal d'acumular coneixement respecte a aquesta qüestió, l'anàlisi empírica d'aquest capítol es desenvolupa fonamentalment en dues parts.

Després d'aquesta introducció, en el primer apartat, elaborat pel professor Ignacio Lago, es fa un repàs empíric de com les institucions d'arreu del món han acomodat la diversitat nacional, posant especial èmfasi en la posició de Catalunya i Espanya en relació amb altres contextos. Així mateix, un cop repassat "l'estat de la qüestió", es posa el focus en el cas espanyol a través d'enquestes d'opinió: a partir de les opinions expressades en les enquestes sobre el grau de descentralització desitjat, es comparen les diferències entre comunitats autònomes i s'examinen el grau de polarització de l'opinió pública respecte a ampliar o no el grau de descentralització.

Tal com les conclusions d'aquesta primera part revelen, Espanya té, comparat amb altres països descentralitzats, un model territorial homogeni. És a dir, a grans trets i com s'ha vist en altres capítols, Espanya va optar per cedir poders semblants a diferents unitats territorials, les CA: l'anomenat "café per a tothom". Un dels elements més importants que s'extreu de l'anàlisi és que aquest disseny homogeni és gairebé únic i, sobretot, és inhabitual si es compara com es comporten països semblants del nostre entorn. És a dir, si hom té en compte les característiques de diversitat nacional que té Espanya, les dades ens indiquen que optaria per un model més heterogeni, basat en una descentralització més profunda, però també amb certs nivells de descentralització asimètrica. Tanmateix, aquest no va ser el model adoptat. Dit d'una altra manera, Espanya ha optat territorialment per un model anòmal en termes comparats.



Tal com també mostra el capítol, aquest model anòmal ha acabat resultant en una estructura d'opinions concreta sobre el model territorial espanyol. En concret, ha generat una polarització elevada respecte a quin ha de ser el nivell de descentralització desitjat a Espanya. Mentre que una part important de la ciutadania està d'acord amb el model actual o fins i tot prefereix més centralització —tornar competències al Govern central—, una altra part important de la ciutadania, sobretot concentrada territorialment en certes zones (Catalunya, País Basc...), vol més poder per al seu govern autònom o fins i tot una eventual independència. Hi ha una alta polarització d'opinions respecte al model territorial. La ciutadania té diferents models territorials al cap i, com a mínim actualment, s'entreveuen pocs punts d'acord.

En el segon apartat, els professors Francesc Amat i Toni Rodon s'endinsen en els problemes que pot originar la tria de com es reformula el moment fundacional territorial i en les conseqüències que el procés de reforma institucional pot tenir sobre el conflicte territorial. Així, tal com una part del debat dels *founding fathers* de la Constitució americana exemplifica, una peça important de les constitucions és el procés que s'estableix per a la seva reforma. Hi ha constitucions —i, per tant, institucions— que tenen un procediment de reforma àgil i relativament fàcil. Són, al cap i a la fi, constitucions flexibles. En canvi, en l'altre exemple, hi ha constitucions que són difícils d'esmenar, que requereixen processos llargs o de majories reforçades. Són les constitucions rígides.

Tal com s'explica al capítol, la rigidesa o flexibilitat d'un model acaba afectant el grau de polarització dels actors polítics respecte a la qüestió territorial. La capacitat de modificar les regles de joc territorials conformen una peça important en l'equilibri del que es coneix com el problema del compromís. Aquest equilibri sorgeix més o menys satisfactòriament quan, generalment en un estat multinacional, el grup minoritari i el grup majoritari arriben a un acord per a regular la seva vida en comú. Aquest acord cobreix sovint aspectes diversos, però un dels fonamentals és la capacitat i el procés de reforma del sistema. El grup majoritari pot, fent valer el seu estatus, arribar a desdir-se de l'acord fàcilment i imposar el seu poder numèric. Per contra, el grup minoritari vol tenir garanties que les seves preferències seran respectades. Segons argumenta el capítol, el grau de conflicte territorial serà baix o satisfactori només si el problema del compromís és resolt correctament. Per tal que això passi, convé que el grup majoritari es comprometi a no canviar les regles del joc, que es lligui les mans davant d'eventuals tendències centralistes que puguin ocórrer.

Per la seva banda, els grups minoritaris acceptaran el pacte, fins i tot renunciant a la seva voluntat de separació, si hi ha certes garanties que el pacte es respectarà.

El capítol testa aquest argument empíricament utilitzant dades de diferents regions amb autogovern del món. Els resultats indiquen que, efectivament, el grau de rigidesa constitucional és un factor clau per a entendre el grau de descentralització política. En concret, l'anàlisi indica que la rigidesa constitucional està associada sistemàticament amb més autonomia financera regional si a la vegada hi ha un contracte federal en vigor. És a dir, els grups minoritaris només aconsegueixen un elevat grau d'autonomia quan el contracte territorial inclou una alta rigidesa constitucional però també un contracte federal, és a dir, un acord territorial que resolgui satisfactòriament la tensió entre la majoria i la minoria. Per contra, tenir una elevada rigidesa constitucional sense un contracte federal genera un resultat de poca descentralització i, crucialment, de conflicte territorial. Aquest últim punt és precisament la conclusió de la segona part de l'anàlisi, la qual mostra que quan la descentralització de poder territorial no va acompanyada de codecisió els resultats que se'n deriven és un sistema partidista que fa del conflicte territorial un element important de discussió i competència política.

## **2. Les preferències dels ciutadans a Catalunya: descentralització i fets diferencials\***

### **2.1. Preferències polítiques: heterogeneïtat i grups socials**

La descentralització del poder ha estat una tendència mundial en les últimes dècades en la denominada “era de la regionalització” (Hooghe et al. 2010, 52). A l'inici del segle XXI, el Banc Mundial assenyalava que “prop del 95 per cent de les democràcies han triat governs subnacionals, i països de tot el món —grans i petits, rics i pobres— estan delegant poders polítics, fiscals i administratius a nivells de govern subnacionals” (World Bank 2000, 107). I conclouïa que “és poc probable que les estratègies per a detenir la descentralització tinguin èxit, ja que les pressions per a descentralitzar van més enllà del control dels governs” (World Bank 2000, 124).

---

\* Aquest apartat ha estat elaborat pel professor Ignacio Lago.

No es tracta d'una cosa sorprenent si tenim en compte el saber convencional sobre els efectes positius de la descentralització, que entenem com la transferència de poder polític i fiscal autònoms als governs subnacionals (O'Neill 2003, 1070). El consens és que la dispersió del poder entre nivells de govern millora la qualitat de les polítiques públiques i redueix els costos de la seva provisió com a conseqüència de l'augment de la proximitat entre el govern i els ciutadans i del millor coneixement de les preferències d'aquests últims (per ex., Escobar-Lemmon 2003; Weingast 1995).

En aquesta secció ens interessa examinar empíricament de quina manera s'han acomodat les minories nacionals a través de la descentralització política i econòmica en el món i en quina mesura Catalunya i Espanya s'ajusten a la norma o se'n separen. En molts estats contemporanis, entre ells Espanya, coexisteixen diversos grups nacionals, un de majoritari i un altre o altres de minoritaris que solen estar concentrats en termes geogràfics.

La literatura sobre aquest tema utilitza sovint l'expressió *grups ètnics*. Vogt et al. (2015, 1329) defineixen l'ètnicitat, en termes amplis, com un sentiment subjectiu de comunitat basat en la creença en ancestres comuns i una cultura compartida que es reflecteix en aspectes com tenir una llengua comuna, característiques fenotípiques similars o adherència a la mateixa fe. En l'examen comparat es faran servir sovint els grups qualificats amb aquest terme. En el cas de Catalunya, la qualificació de *minoría nacional* l'entendem com la d'un grup localitzat territorialment amb autoconsciència de realitat nacional diferenciada i voluntat d'autogovern polític. En endavant, utilitzarem l'expressió *grups nacionals* o *minories nacionals* en lloc de *grups ètnics* o *minories ètniques*. Es tracta, en definitiva, d'explorar en quina mesura la descentralització (asimètrica) del poder polític i econòmic a Espanya pot afectar la unitat nacional. És la descentralització una força centrípeta que cohesiona els estats nació o més aviat centrífuga en el sentit que alimenta els moviments nacionalistes i en últim terme els secessionistes dins de l'estat?<sup>1</sup>

Una part de la literatura ofereix una resposta pessimista. Per exemple, a partir d'una anàlisi del discurs, Kymlicka (1998, 142) conclou que “el federalisme pot no proporcionar una alternativa viable a la secessió en estats multinacionals”, de manera que moure's en aquesta direcció pot induir

---

1. La crisi econòmica del 2008 no sembla qüestionar la predicció del Banc Mundial. L'edició del 2016 del *Fiscal Federalism* (OECD) conclou que “els percentatges consolidats dels governs subcentrals en les despeses i ingressos del govern nacional [...] han canviat poc al llarg de més o menys les dues últimes dècades — fins i tot després de l'inici de la crisi del 2008—”. (OECD/KIPF 2016, 13).

més persones a pensar que “la secessió [és] una alternativa més realista al federalisme”. En aquest mateix sentit, Curtice (2006, 109) empra dades d'enquestes per a assenyalar que encara que “seria difícil defensar que la descentralització hagi suposat la ruptura del Regne Unit [...] la demanda d'independència d'Escòcia i Gal·les no ha disminuït [...] però tampoc s'ha promogut”.

Per contra, d'acord amb l'evidència de 275 grups minoritaris des de mitjan anys vuitanta del segle passat, Gurr (2000) sosté que el conflicte territorial en les democràcies s'ha atenuat com a conseqüència de la substitució de l'assimilació i la repressió pel pluralisme i l'autonomia dels grups. Finalment, la relació entre la descentralització i el suport electoral dels partits regionals no és clara. De Winter (1998), Chhibber i Kollman (1998; 2004), i Brancati (2008; 2009) assenyalen que la descentralització millora els resultats electorals dels partits etnoregionals, ja que els ofereix oportunitats per a acumular poder i recursos en el nivell regional. Levi i Hechter (1985), no obstant això, conclouen que la descentralització apaijava les ambicions dels seguidors dels partits etnoregionals i fa que caigui el seu suport, mentre que Harmel i Robertson (1985), i Caramani (2004) simplement no troben cap relació entre les dues variables.

Més recentment, Lublin (2012; 2014) planteja que tenir més autogovern (*self-rule*) incentiva la formació de partits regionals en les eleccions regionals, ja que l'autonomia fa que el control dels governs regionals sigui més atractiu. En les eleccions nacionals, no obstant això, la història és diferent. Els votants que donen suport als partits regionals en les eleccions regionals estan menys inclinats a fer-ho també en les eleccions nacionals si són jugadors menors. No obstant això, quan els partits regionals tenen capacitat d'influència en la política nacional (*shared rule*), els seus resultats en les eleccions regionals i nacionals milloren, ja que, d'una banda, augmenta el valor del control del govern regional a través de la influència regional sobre el govern central i, de l'altra, s'accentua la importància del poder en el centre.

La recerca més recent sobre Catalunya mostra que el suport a la secessió augmenta quan un individu resideix en àrees en les quals predominen els catalanoparlants (Rodon i Guinjoan 2018), entre les dones quan els escenaris futurs no són negatius (Verge et al. 2015), i les expectatives econòmiques positives sobre les conseqüències de secessió augmenten en particular entre les persones que tenen identificacions duals amb Catalunya i Espanya i entre les que no tenen identificació de partit o són seguidores de partits amb posicions menys definides en aquest tema (Muñoz i Tormos 2015).

Per descomptat, les identitats catalanes o la identificació amb partits favorables a la independència afecten molt positivament la probabilitat de donar suport a la secessió de Catalunya.

Els objectius d'aquesta secció són tres. En primer lloc, examinar amb les dades regionals del RAI i de l'*Ethnic Power Relations (EPR) Core Dataset 2014* (Vogt et al. 2015) com els estats tracten institucionalment els grups minoritaris concentrats en determinades regions.<sup>2</sup> Això és, si els estats en els quals coexisteixen diversos grups minoritaris tenen una descentralització simètrica o asimètrica en la qual es contemplen els fets diferencials. La conclusió a la qual arribarem és que la simetria a Espanya (és a dir, Catalunya en comparació amb el conjunt de les CA) és excepcional en perspectiva comparada.

En segon lloc, mostrarem, amb dades individuals procedents de les enquestes elaborades pel Centre de Recerques Sociològiques (CIS), en quin grau l'homogeneïtat territorial en el disseny de l'estat de les autonomies a Espanya respon a les preferències dels ciutadans. La nostra conclusió principal són les acusades diferències en la descentralització desitjada entre els ciutadans de les comunitats autònomes.

Finalment, explorarem de nou, amb dades individuals del CIS, com canviaria el suport a la independència a Catalunya si la distància entre la descentralització percebuda i la desitjada es reduís. És a dir, en termes dels escenaris tractats en aquest estudi, s'examina quins efectes tindria un canvi de l'escenari de manteniment de l'estatu quo pels escenaris de reforma federal forta o un pacte bilateral sobre les preferències favorables a la independència de Catalunya. A les seccions posteriors veurem, de fet, quins tipus de dissenys institucionals poden permetre satisfer les demandes dels ciutadans de tenir més descentralització.

---

2. El RAI és una mesura de l'autoritat dels governs regionals en deu dimensions: profunditat institucional, abast de polítiques, autonomia fiscal, autonomia concedida, representació, elaboració de lleis, control executiu, control fiscal, control de préstecs i reforma constitucional. Aquestes deu dimensions componen la *self-rule* (l'autoritat que un govern regional exerceix dins del seu territori) i la *shared rule* (l'autoritat que un govern regional o els seus representants exerceixen al país en conjunt). La mostra inclou tots els països de la Unió Europea, de l'OCDE i de Llatinoamèrica, deu països europeus que no pertanyen a la Unió Europea i onze països al Pacífic i el sud-est asiàtic. La immensa majoria dels països són democràcies, si bé s'hi inclouen alguns règims no democràtics com Cuba (*vid.* Hoogue et al. 2016 per a més detalls).

## 2.2. L'acomodament institucional dels grups nacionals en el món

Quan fem una mesura convencional per a capturar el nivell de descentralització —el percentatge de la despesa pública total d'un estat en mans dels governs regionals i locals—, Espanya és un país bastant descentralitzat. D'acord amb el Banc Mundial (World Bank 2000, 216–217) a partir de les dades del *Government Finance Statistics (GFS) Yearbook* del Fons Monetari Internacional, a la fi del segle xx el 35 per cent de la despesa pública a Espanya corresponia als governs autonòmics i locals. En la mostra de cinquanta-dos països per als quals el Banc Mundial ofereix informació, Espanya estava en el lloc 17, just per darrere de Suècia (36,2 per cent). Dos països unitaris, la Xina (55,6 per cent) i Dinamarca (54,5 per cent), ocupaven els dos primers llocs. Si ens detenim en la despesa dels governs subnacionals del govern com a percentatge de la despesa pública total en els trenta-un països de l'OCDE en 2014, Espanya és el cinquè país amb més despesa, el 48,2 per cent, per darrere del Canadà (el primer), Dinamarca, Mèxic i Suècia, en aquest ordre ([https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regions-at-a-glance-2016\\_reg\\_glance-2016-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regions-at-a-glance-2016_reg_glance-2016-en) OCDE, 2016).<sup>3</sup>

No obstant això, els nivells de descentralització nacionals no ens informen de l'acomodament institucional que es dona als grups minoritaris. Els estats en els quals coexisteixen diversos grups minoritaris han de decidir simultàniament sobre dues dimensions: el grau de descentralització de l'estat i el grau d'homogeneïtat o simetria de la descentralització entre les regions. D'aquesta manera, es poden tenir quatre escenaris possibles: (i) estats molt descentralitzats i simètrics, (ii) estats molt descentralitzats i asimètrics, (iii) estats poc descentralitzats i simètrics, i (iv) estats poc descentralitzats i asimètrics. El tractament dels fets diferencials dins dels estats no es pot conèixer, doncs, observant simplement els nivells de descentralització nacionals. Per a tenir un coneixement precís de la descentralització en les dimensions, és necessari conèixer les diferències *entre* països i *dins* dels països, això és, fer una anàlisi en l'àmbit nacional i un altre en el regional.

En el quadre 4.1 s'estudia el tractament que reben les regions en les quals hi ha un grup minoritari. En primer lloc, hem identificat els grups minoritaris l'any 2013 (últim any disponible) que estan concentrats en una regió determinada. Les dades procedeixen de l'*Ethnic Power Relations (EPR)*

---

3. Espanya perd un lloc si s'empra com a indicador de la descentralització la despesa dels governs subnacionals en percentatge del PIB.

*Core Dataset 2014* (Vogt et al. 2015). L'EPR recull tots els grups minoritaris que són rellevants políticament i que tenen accés al poder de l'estat en democràcies amb una població d'almenys 500.000 habitants en 1990 i en els quals l'ètnicitat ha estat polititzada.<sup>4</sup> Un grup nacional minoritari és políticament rellevant si almenys un actor polític significatiu pretén representar els interessos d'aquest grup en l'arena política nacional o si els membres del grup són sistemàticament i intencionalment discriminats en la dimensió de les polítiques públiques. Un actor polític "significatiu" es refereix a una organització política (no necessàriament un partit) que és activa en l'arena política nacional. La discriminació és definida com l'exclusió política directament dirigida a una comunitat nacional minoritària. L'anàlisi es deté exclusivament en els grups minoritaris els representants dels quals són socis minoritaris en un acord formal o informal de poder compartit (*power-sharing arrangement*) amb accés al poder executiu en l'àmbit nacional.<sup>5</sup> No tindria gaire interès estudiar el tracte institucional que reben, per exemple, els castellanoparlants a Espanya. L'acord de poder compartit es refereix a qualsevol divisió del poder executiu entre líders que representen grups minoritaris particulars i que tenen una influència real en el procés de decisió política.

En segon lloc, recorrem a la mesura RAI de Hoogue et al. (2016) per conèixer el nivell de descentralització a les regions en les quals es concentren els grups minoritaris que abans hem identificat i el comparem amb el nivell de descentralització del país al qual pertany la regió corresponent. Si els valors regional i nacional són iguals, la descentralització és simètrica; si el valor regional és més elevat que el nacional, la descentralització és asimètrica, això és, en la regió en què es troba el grup minoritari és més elevada que en el conjunt del país. No tindria sentit, per descomptat, que el valor del RAI fos més baix a la regió en la qual hi ha un grup minoritari que en el conjunt del país. Els grups minoritaris que resideixen en regions no incloses en la base de dades de Hoogue et al. (2016) no es tenen en compte en l'anàlisi.

En creuar les dues bases de dades EPR i RAI, hem identificat catorze grups nacionals minoritaris, a més de Catalunya, en vuit països diferents de tres continents: Àsia, Europa i Amèrica. El més gran són els francopar-

---

4. Un país és considerat una democràcia si té un valor igual o major que 6 en l'escala elaborada per Polity IV.

5. La distinció entre socis majoritari i minoritari depèn de la influència absoluta del grup en l'executiu —això és, independentment de la grandària del grup—, mesurat segons el nombre i importància de les posicions que controlen els membres del grup.

lants a Quebec i el més petit els valldostans a la Vall d'Aosta. Els catalans són el segon grup més gran. En tots els casos, el valor del RAI és més gran a la regió en la qual es concentra el grup minoritari que en el conjunt del país. La diferència més important s'observa a Escòcia (20,5 versus 5). L'única excepció és Catalunya: el valor del RAI a la regió és igual que en el conjunt d'Espanya. Per descomptat, com més nivell de descentralització hi ha en un país més difícil és atorgar poders addicionals a una regió específica. No obstant això, el valor del RAI de les províncies al Canadà és similar al de les comunitats autònomes a Espanya, però el valor del RAI a Quebec és més gran que en la resta de les províncies canadenques. En definitiva, la simetria de la descentralització a Espanya és l'excepció a la norma en perspectiva comparada.

#### QUADRE 4.1. Grups nacionals minoritaris i descentralització

País		Grup nacional minoritari				
Nom	Regió	RAI	Nom	Regió	Mida	RAI
Canadà	Provincies	23	Francoparlants	Quebec	0,23	24,5
Espanya	Comunidades autònomas	23,5	Catalans	Catalunya	0,17	23,5
Gran Bretanya	Regions	5	Escocesos	Scotland	0,10	20,5
Filipines	Provincies	11	Moros	Mindanao	0,05	14
Panamà	Províncias	5	Ngobe-Bugle	Ngobe-Bugle	0,04	12
Sèrbia	Regionalni razvojni savjeti	2	Hongaresos	Vojvodina	0,04	12,5
Gran Bretanya	Regions	5	Galesos	Wales	0,02	15
Itàlia	Regioni a statuto ordinare	18	Sards	Sardegna	0,02	19
Panamà	Províncias	5	Kuna	Kuna-Yala	0,02	12
Indonèsia	Provinsi	11	Acehnesos	Aceh	0,01	16
Indonèsia	Provinsi	11	Papuesos	Papua	0,01	14
Itàlia	Regioni a statuto ordinare	18	Friülesos	Friuli-Venezia Giulia	0,01	19
França	Régions	10	Corsos	Corse	0,004	12,5
Panamà	Províncias	5	Choco (Emberá-Wounaan)	Emberá-Wounaan	0,003	12
Itàlia	Regioni a statuto ordinare	18	Valldostans (franco-parlants)	Valle d'Aosta	0,001	19

Font: Hoogue et al. 2016; Vogt et al. 2015.



### 2.3. Les preferències sobre la descentralització a Espanya

L'evidència comparada que hem mostrat apunta al fet que la solució simètrica a l'acomodament institucional dels grups minoritaris és exclusiva d'Espanya. La hipòtesi que explorem a continuació és en quina mesura aquesta descentralització similar a Catalunya i la resta de comunitats autònomes sense grups minoritaris és el resultat de preferències iguals sobre l'estat de les autonomies. Si, al marge de les diferències culturals o lingüístiques, els ciutadans de les diferents comunitats autònomes volen un mateix disseny institucional per al país, seria lògica la simetria en el disseny institucional. Si, per contra, hi ha diferències en les preferències dels ciutadans de les diferents comunitats, l'excepcionalitat de la simetria espanyola en perspectiva comparada seria un equilibri qüestionable.

Per comprovar la hipòtesi, hem emprat dades individuals de dues enquestes del Centre de Recerques Sociològiques (els estudis 2799 i 2829), fetes a l'abril del 2009 i el gener del 2010. És a dir, es tracta de dos estudis anteriors al "procés" a Catalunya i que ens permeten estudiar aquest tema quan l'estat de les autonomies no estava en qüestió a Catalunya. L'estudi 2799 és una enquesta representativa del conjunt d'Espanya i de Catalunya i el País Basc, de manera que les interpretacions en l'àmbit autonòmic s'han de fer amb cautela; l'estudi 2829 és una enquesta representativa en els àmbits nacional i autonòmic. La grandària de la mostra del primer estudi són 3.255 persones i la de la segona 10.409.<sup>6</sup> Les entrevistes són cara a cara en les dues enquestes.<sup>7</sup>

En el qüestionari de les dues enquestes es van incloure dues preguntes sobre les preferències dels individus sobre el nivell de descentralització que hauria de tenir Espanya i la seva percepció de l'estatu quo. La redacció de les dues preguntes és la següent:

Un estat pot organitzar-se territorialment de diverses maneres. Si en una escala el 0 representa "màxim centralisme" i el 10 representa "màxima descentralització", inclosa la possibilitat d'independència dels territoris que ho

6. En l'estudi 2799, el nombre de persones entrevistades oscil·la entre 925 i 799 de Catalunya i el País Basc respectivament, i 14 i 27 de La Rioja i Cantàbria respectivament. En l'estudi 2829, el nombre de persones entrevistades oscil·la entre 953 i 903 d'Andalusia i Catalunya respectivament, i 410 i 424 de La Rioja i Navarra respectivament.

7. *Vid.* Guinjoan i Rodon (2016) per a una anàlisi més àmplia i longitudinal de les actituds envers la independència i l'estat de les autonomies.

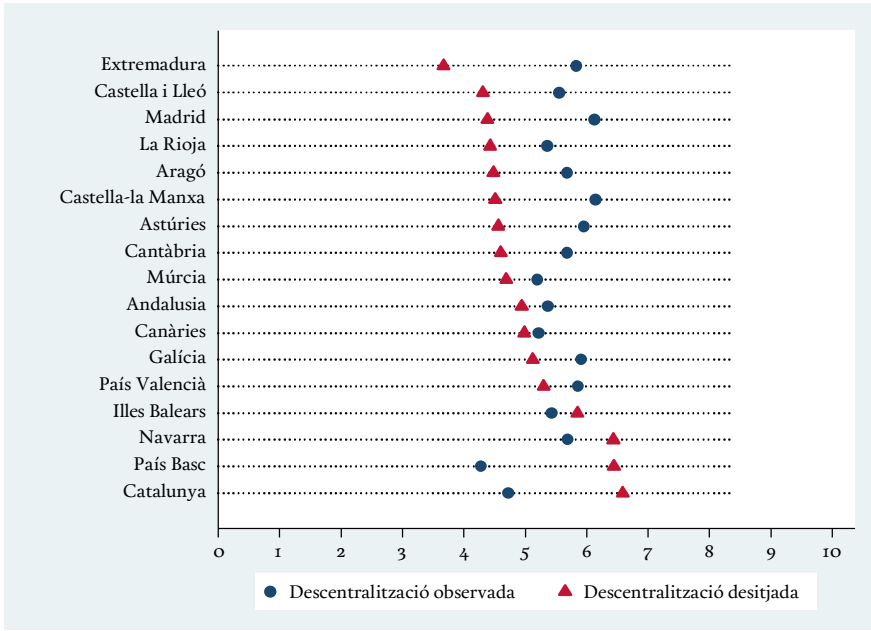
desitgin, en quina posició creu que es troba l'actual estat de les autonomies espanyol?" "I en quina posició li agradaria que estigués situat?"

Si les preferències sobre el grau de descentralització dels enquestats en les diferents comunitats autònomes són similars, la simetria de l'estat de les autonomies seria raonable; si les preferències difereixen sensiblement, no ho seria tant.

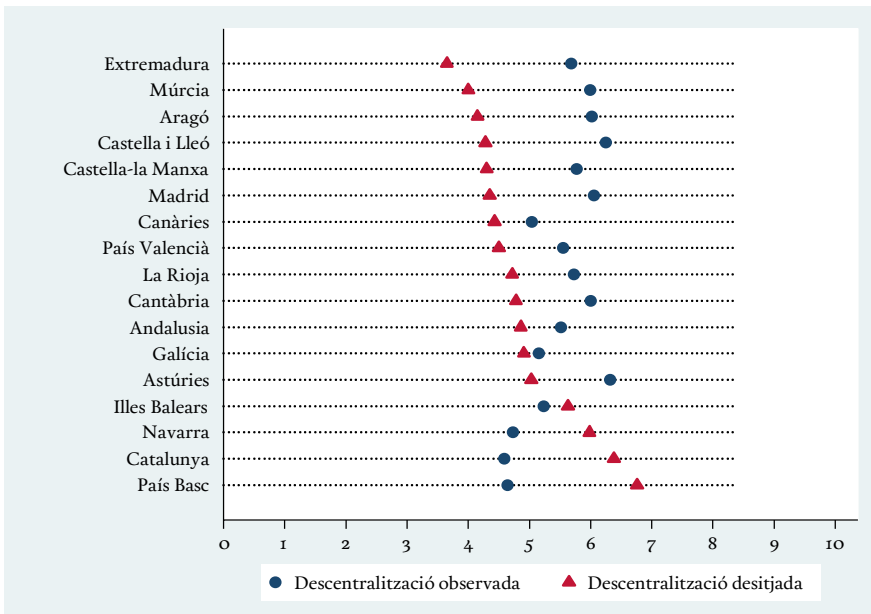
En els gràfics 4.1 i 4.2 es presenten les mitjanes de les dues preguntes en cada una de les disset comunitats autònomes el 2009 i 2010 respectivament. Hi ha quatre resultats interessants. En primer lloc, a penes hi ha diferències entre les dues enquestes per any, de manera que les pautes són robustes. En segon lloc, hi ha una enorme variabilitat en les preferències per la descentralització. Catalunya i el País Basc són les dues comunitats en les quals els ciutadans són més favorables a la descentralització, amb mitjanes entre 6,5 i 7,0, mentre que Extremadura està en l'altre extrem, per sota de 4. En tercer lloc, la percepció de l'estatu quo també és molt diversa entre les comunitats autònomes. En general, les comunitats autònomes amb poblacions més centralistes perceben que Espanya és un país molt més descentralitzat que les comunitats amb poblacions més favorables a la descentralització. Per exemple, els madrilenys creuen que Espanya està prop de dos punts més descentralitzada del que creuen els catalans o els bascos.

Aquestes diferències provoquen que la preferència mitjana dels catalans per la descentralització coincideix amb el grau de descentralització actual *percebut* pels madrilenys, mentre que el nivell de descentralització desitjada pel ciutadà mitjà de Madrid és pràcticament el mateix que el *percebut* pel català mitjà. Finalment, hi ha quatre comunitats (Illes Balears, Navarra, Catalunya i País Basc), sobretot aquestes dues últimes, en les quals els ciutadans pensen que la descentralització s'ha quedat curta (això és, la descentralització desitjada és més elevada que la percebuda), mentre que en les restants tretze comunitats els seus ciutadans consideren que la descentralització ha anat massa lluny (això és, la descentralització percebuda és més elevada que la desitjada). En definitiva, les acusades diferències entre les comunitats autònomes mostren que la simetria del nostre estat de les autonomies no és un disseny institucional òptim.

**GRÀFIC 4.1.** Opinions sobre la descentralització a Espanya, 2009



**GRÀFIC 4.2.** Opinions sobre la descentralització a Espanya, 2010



La utilització d'altres indicadors per a mesurar les preferències sobre la descentralització proporciona resultats molt similars. Per exemple, en l'estudi 2799 es pregunta als enquestats la següent qüestió:

Ara li presentaré algunes fórmules alternatives d'organització territorial de l'Estat a Espanya. Digui'm, si us plau, amb quina està més d'acord.

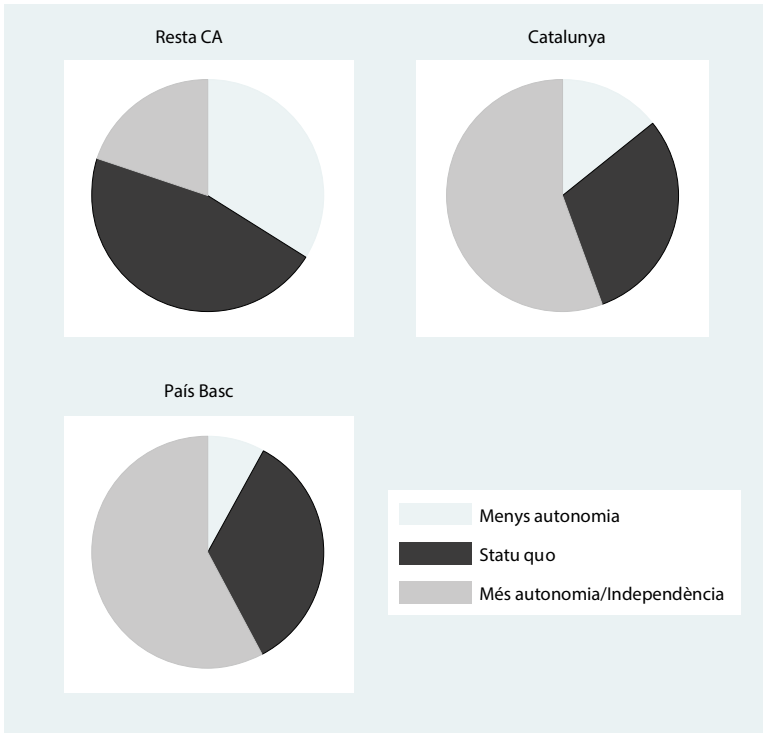
- Un estat amb un únic govern central i sense autonomies.
- Un estat en el qual les comunitats autònomes tinguin menys autonomia que en l'actualitat.
- Un estat amb comunitats autònomes com en l'actualitat.
- Un estat en el qual les comunitats tinguin més autonomia que en l'actualitat.
- Un estat en què es reconegui a les comunitats autònomes la possibilitat de convertir-se en estats independents.
- N. S.
- N. C.

En el gràfic 4.3 es presenten les respostes a aquesta pregunta a Catalunya, País Basc i la resta de les comunitats autònomes. Les diferències tornen a ser enormes i donen suport a les conclusions anteriors. Per exemple, mentre que a Catalunya i el País Basc menys del 45 per cent dels enquestes són partidaris de l'estatu quo o que les comunitats autònomes tinguin menys autonomia de la que gaudeixen, en la resta de les comunitats ho són en el 80 per cent.<sup>8</sup>

---

8. Vid. Liñeira (2014) per a un estudi longitudinal i més detallat d'aquesta qüestió.

**GRÀFIC 4.3.** Preferències sobre l'organització territorial de l'Estat a Espanya, 2009

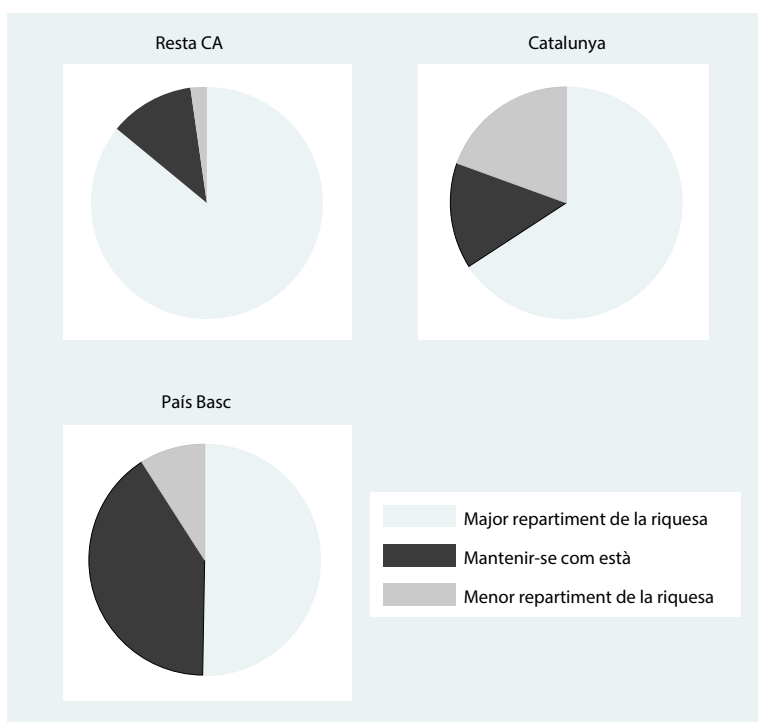


Finalment, en el gràfic 4.4 reemplaçem les preferències genèriques sobre la descentralització o l'organització territorial de l'Estat per una qüestió de l'estudi 2799 que indaga sobre com deu ser el repartiment de la riquesa entre els territoris, això és, si la simetria ha de ser no només institucional sinó també econòmica. Encara que les respostes depenen en certa manera de la renda dels territoris, el gràfic ofereix, no obstant això, una perspectiva complementària de la merament institucional. La redacció de la pregunta és la següent:

El sistema de finançament autonòmic produeix un repartiment de la riquesa des de les comunitats autònomes amb una renda més elevada cap a les comunitats autònomes amb una de més baixa. Creu que hauria d'haver-hi més repartiment entre territoris, mantenir-se com està o reduir-se el repartiment de la riquesa?

De nou són patents les diferències entre les comunitats. Al País Basc i Catalunya, prop del 50 i 65 per cent, respectivament, són favorables a un repartiment de la riquesa més elevat; en la resta de les comunitats, prop del 90 per cent. És significatiu que Catalunya doni un resultat molt més alt que el País Basc en el terreny del finançament. Aquesta sensació de greuge menys elevada probablement està relacionada amb les diferències en el model de finançament entre les dues comunitats (concert vs. sistema comú).

**GRÀFIC 4.4.** Preferències sobre el repartiment de la riquesa entre comunitats autònomes, 2009



## 2.4. Dissensys institucionals i suport a la independència a Catalunya

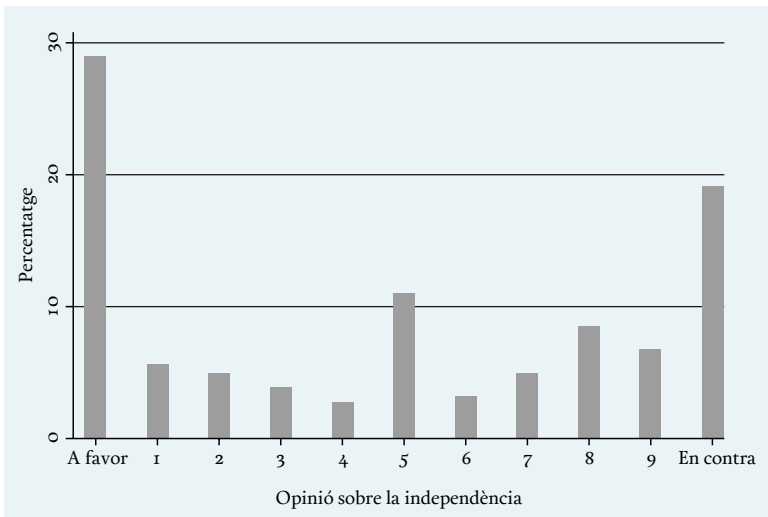
En aquest apartat explorem en quina mesura les opinions sobre la independència a Catalunya depenen de la distància entre la descentralització percebuda i la desitjada. Les dades procedeixen de nou de l'enquesta del CIS 2799, feta el 2009.

La variable dependent en aquesta anàlisi, que captura l'encaix institucional, són les opinions en una escala de 0 a 10 sobre la hipotètica independència d'una comunitat autònoma. La redacció de la pregunta és la següent:

Si demà alguna comunitat autònoma se separés d'Espanya, en quina mesura li disgustaria? Utilitzi la següent escala, en la qual el 0 significa que "no li disgustaria en absolut" i el 10 que "li disgustaria totalment".

En el gràfic 4.5 es representen les respostes dels catalans (868 individus en l'enquesta) a la pregunta. Hi ha tres resultats interessants. En primer lloc, l'opció favorita és el màxim suport a la independència (el valor 0), amb prop del 28 per cent de les respostes. En segon lloc, la distribució és clarament bimodal: les dues opcions extremes són el 0 i el 10, i aquesta segona suma el 18 per cent de les respostes. Finalment, si exclouem el valor 5, la mitjana, les posicions favorables a la independència (0 a 4) suposen el 46 per cent, mentre que les desfavorables (6 a 10) sumen el 43 per cent.

**GRÀFIC 4.5.** Preferències sobre la possible independència de les comunitats autònomes a Catalunya, 2009



En primer lloc examinem en quina mesura els diferents escenaris institucionals que hem identificat en el primer apartat es correlacionen amb els nivells de descentralització percebuts i desitjats dels catalans. En el quadre 4.2 es presenten les mitjanes (i desviacions típiques) de la descentralització observada i esperada d'acord amb les dues preguntes que ja coneixem i la

seva diferència segons l'opció preferida d'organització territorial de l'Estat. Com es pot veure, les mitjanes de la descentralització desitjada i observada segueixen un pendent monotònic positiu i negatiu, respectivament, des de la màxima centralització a la independència. La mitjana de descentralització desitjada per als individus que prefereixen *un estat amb un únic govern central sense autonomies* és 3,45 i l'observada 6,36; per als que prefereixen *un estat en el qual les comunitats autònomes tinguin menys autonomia que en l'actualitat*, les mitjanes són 4,72 i 6,06 respectivament; per als que prefereixen *un estat amb comunitats autònomes com en l'actualitat*, les mitjanes són 5,68 i 5,14 respectivament; per als que prefereixen *un estat en el qual les comunitats tinguin més autonomia que en l'actualitat*, les mitjanes són 7,21 i 4,47 respectivament, i, finalment, per als que prefereixen *un estat en què es reconegui a les comunitats autònomes la possibilitat de convertir-se en estats independents*, les mitjanes són 8,55 i 3,50 respectivament. Totes les diferències de mitjanes quan se salta d'una categoria a la següent són estadísticament significatives a l'1 per cent. La diferència entre la descentralització desitjada i percebuda segueix també un pendent monotònic positiu. En fi, les opinions sobre la descentralització, en particular la diferència entre el nivell que agradaria als individus i el que perceben, representen perfectament els diversos escenaris institucionals sobre el repartiment del poder que es poden donar.

**QUADRE 4.2.** Escenaris institucionals i graus de descentralització desitjats i percebuts a Catalunya

	Descentralització desitjada	Descentralització percebuda	Diferència
Un únic govern central sense CA	3,45 (3,19)	6,36 (2,17)	-2,90 (4,59)
Menys autonomia per a les CA	4,72 (2,40)	6,06 (2,05)	-1,33 (3,46)
CA com en l'actualitat	5,68 (2,22)	5,14 (1,86)	0,54 (2,84)
Més autonomia per a les CA	7,21 (2,10)	4,47 (2,15)	2,74 (3,20)
Les CA puguin ser independents	8,55 (2,07)	3,50 (2,31)	5,05 (3,66)
Total	6,59 (2,64) N = 825	4,72 (2,25) N = 825	1,86 (3,99) N = 825



En el quadre 4.3 s'expliquen les opinions sobre la independència en l'escala de 0 a 10 (la variable dependent) en funció de la diferència entre la descentralització desitjada i percebuda dels individus en les escales de 0 a 10. Per a fer més intuïtiva la interpretació, la variable dependent s'ha recodificat, de manera que el 10 és màxim suport a la independència i el 0 màxim rebuig. La moda de la variable independent clau és el 0, això és, per al 19 per cent dels catalans la descentralització existent és igual a la que els agradaria. A més, s'han afegit diversos controls: la identitat regional o nacional dels individus (els que es declaren *només espanyols* són la categoria de referència), d'acord amb la clàssica pregunta formulada originalment per Juan J. Linz; el sexe (1, home; 2, dona); l'edat (en anys), i una variable dicotòmica que recull si l'individu ha nascut a Catalunya o fora de Catalunya.

La variable dependent, que es tracta com a contínua, no té una distribució normal. D'aquesta manera, l'estimació per mínims quadrats ordinaris pot ser problemàtica. Per a abordar aquesta qüestió, els models s'estimaràn amb dues definicions diferents de les opinions sobre la independència. D'una banda, s'usarà la mesura contínua, que oscil·la entre 0 (màxim rebuig a la independència) i 10 (màxim suport a la independència), i el model s'estimarà per mínims quadrats ordinaris. D'altra banda, hem creat una variable dicotòmica: els valors entre 0 i 4 s'agruparan en la categoria 1 (suport a la independència), i els valors entre 6 i 10, en la categoria 0 (rebuig a la independència). El valor 5, la mitjana, s'exclourà, ja que no es pot determinar si és suport o rebuig a la independència. En aquest cas s'estimarà una regressió logística.

Els resultats de les regressions es presenten en la taula 2.3. En els dos models, la diferència entre la descentralització desitjada i l'observada és estadísticament significativa a l'1 per cent i amb el signe esperat. Com més gran és la diferència entre el nivell de descentralització desitjat respecte a l'estatu quo percebut, més probabilitat hi ha de donar suport a la independència. Si ens detenim en els controls, la identitat catalana, sigui més forta que l'espanyola o exclusiva, augmenta la probabilitat de donar suport a la independència respecte a la identitat exclusiva espanyola. Les dues categories són estadísticament significatives a l'1 per cent. L'edat, que és una *proxy* raonable de l'aversion al risc (Mata et al. 2011) té un efecte negatiu i estadísticament significatiu a l'1 per cent en els models. Les persones grans són menys favorables a la independència. Finalment, ni el sexe ni haver nascut a Catalunya tenen un impacte estadísticament significatiu sobre l'independentisme.

**QUADRE 4.3. Determinants de les opinions sobre la independència a Catalunya**

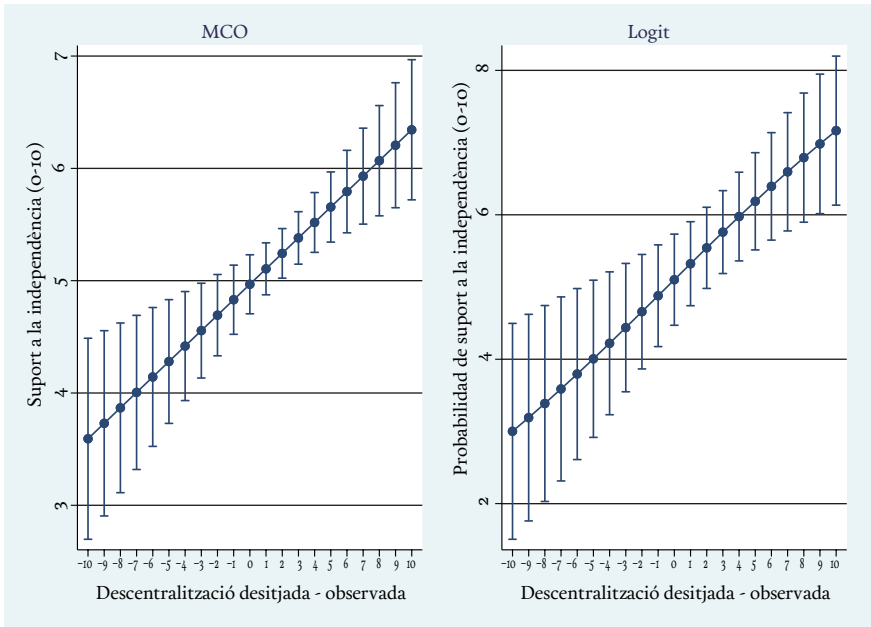
	MCO	Logit
Identitat (ref. només espanyol)		
Més espanyol que català	0,26 (0,56)	0,18 (0,46)
Tant espanyol com català	0,71 (0,39)	0,57 (0,33)
Més català que espanyol	3,69*** (0,47)	2,38*** (0,38)
Només català	5,25*** (0,50)	4,22*** (0,68)
Dona	0,16 (0,23)	0,037 (0,192)
Edat	-0,027*** (0,007)	-0,016*** (0,006)
Nascut a Catalunya	0,52 (0,33)	0,37 (0,24)
Dif. descentralització desitjada i observada	0,14*** (0,04)	0,089*** (0,029)
Constant	3,68*** (0,62)	-0,94 (0,52)
Observacions	779	696
R <sup>2</sup> ajustat / Pseudo-R <sup>2</sup>	0,38	0,31

Error típic robustos entre parèntesis

\*\* p < 0,05, \*\*\* p < 0,01

L'efecte de la variable *independència* clau, la diferència entre la descentralització desitjada i l'estatu quo percebut, d'acord amb els dos models de regressió i controlant per a la resta de variables, es mostra en el gràfic 4.6. En poques paraules, si augmenta el grau de descentralització del qual gaudeix Catalunya, de manera que la distància entre la descentralització percebuda i l'observada es redueix, hom pot afirmar que el suport a la independència de Catalunya es pot reduir. Tanmateix, no sabem si això seria així ni, en cas de ser-ho, en quina magnitud ho seria.

**GRÀFIC 4.6.** Simulació de l'efecte de les preferències sobre la descentralització en la possible independència de les comunitats autònomes a Catalunya, 2009



## 2.5. Preferències i tractament institucional: unes consideracions finals

En aquest apartat hem examinat, en primer lloc, en quina mesura el tractament institucional que rep Catalunya és similar al d'altres grups minoritaris en altres països del món. El resultat és negatiu. Dels quinze grups minoritaris concentrats territorialment en nou països que hem identificat, Espanya és l'únic país que respon als fets diferencials amb l'homogeneïtat en la descentralització dels poders polític i econòmic. En altres paraules, *la nostra primera conclusió és que el "café per a tothom" és una fórmula típicament espanyola.*

Es tracta d'un disseny institucional sorprenent quan s'examinen les preferències dels espanyols sobre el grau de descentralització que desitgen per a les seves respectives comunitats autònomes. D'acord amb les dades del CIS, hi ha enormes diferències entre el que desitgen sobretot els catalans i bascos, i la resta. De la mateixa manera, les percepcions sobre l'estatu quo també són molt diferents entre les comunitats autònomes: les preferències sobre el grau de descentralització són una font de biaix molt

clara. En definitiva, *la nostra segona conclusió és que, des del punt de vista dels ciutadans, les acusades diferències entre la descentralització que es desitja en les comunitats autònomes mostren que la simetria del nostre estat de les autonomies no és un disseny institucional òptim.*

Finalment, hem comprovat que les preferències sobre la descentralització que hauria de tenir Espanya i la valoració de l'estatu quo expliquen, entre altres factors, l'independentisme. D'aquesta manera, si s'avança en la descentralització (percebuda), es podria reduir el suport a la independència de Catalunya. *La nostra tercera i última conclusió és que les reformes descentralitzades tenen un efecte centrípet en les opinions dels ciutadans i, encara que el seu efecte és feble, podria ser important per al futur de l'organització territorial de l'Estat a Espanya.* Els casos de Quebec i Flandes semblen apuntar en aquesta direcció. El d'Escòcia es més difícil d'avaluar. Probablement, les reformes pro major autonomia consegüents al referèndum de 2014 més aviat van apaivagar la pulsio independentista. El Brexit, contràriament, l'ha alimentada d'una manera molt clara.

### **3. Institucions, conflicte territorial i finances regionals\***

#### **3.1. Institucions polítiques i conflicte territorial**

En el moment fundacional de qualsevol estat, l'elaboració d'una constitució emergeix com una de les qüestions fonamentals a resoldre. En aquest moment simbòlic, d'extrema importància en l'imaginari col·lectiu dels estats, els diferents actors acorden un text concret que els dota de poder i, al mateix a temps, els el limita. Així, la llei fonamental que dissenya el funcionament de l'estat va més enllà d'establir els principis fonamentals i de definir els precedents establerts que regulen la vida ordinària d'institucions i persones. El text constitucional s'erigeix com una eina que es pretén útil tant per a la distribució del poder com per a segellar-ne els límits del desplegament i aplicació.

Durant la fase d'elaboració del text constitucional, els actors que en prenen part han de resoldre importants dilemes, entre els quals n'hi ha un de fonamental: la rigidesa, o el seu oposat, la flexibilitat, del mateix text constitucional. Així, un dels interrogants que aviat es planteja és el procediment que la mateixa Constitució establirà perquè es pugui reformar. ¿S'optarà per un text constitucional amb un procés de reforma rígid que

---

\* Aquest apartat ha estat elaborat pels professors Francesc Amat i Toni Rodon.

requereixi, per exemple, majories reforçades a les cambres legislatives i un referèndum confirmatori? O es dissenyarà un procés de reforma flexible, tant en les formes com en el temps requerit per a dur-lo a terme? Més en general, de quina manera es pot fer un text suficientment flexible per a adaptar-lo a les circumstàncies canviants però al mateix temps fer-lo prou rígid per tal d'evitar que es canviï de forma abrupta seguint el disseni de governants que ignoren el bé comú?

En aquest apartat argumentem que la solució a aquest dilema, sempre present en qualsevol pacte constitucional o fundacional, constitueix un element essencial a l'hora d'entendre el conflicte polític territorial. La combinació dels elements pacte territorial i flexibilitat o rigidesa ens permet sobretot entendre les dinàmiques polítiques i econòmiques presents en els estats plurinacionals, és a dir, en aquells estats que contenen grups poblacionals amb identitats diferenciades.

En concret, en les pàgines següents argumentem, i fonamentem empíricament, dues qüestions relacionades entre si. En primer lloc, contribuïm a la literatura especialitzada que existeix fins al moment focalitzant l'atenció en com la rigidesa constitucional (o la manca d'aquesta rigidesa) s'erigeix en una peça fonamental a l'hora de resoldre l'anomenat "problema del compromís". En segon lloc, mostrem com aquesta tensa relació entre el grau de flexibilitat constitucional i la profunditat del pacte territorial té implicacions empíriques: en aquells contextos en els quals l'equilibri entre aquests dos elements —rigidesa constitucional i pacte territorial— està mal resolt, les demandes de descentralització són més elevades i els partits polítics és més probable que utilitzin la qüestió territorial en la seva estratègia politicoelectoral.

L'argument de partida parteix de la idea que, en un escenari en què cap dels actors pot imposar les seves preferències a un altre, la definició final òptima de la rigidesa constitucional hauria de permetre que els diferents grups se sentissin còmodes en un sistema que eventualment aconseguixi, primer, evitar la imposició de les preferències del grup majoritari sobre el minoritari i, alhora, doni flexibilitat a la minoria per satisfer les seves preferències. Dit d'una altra manera, el grau de rigidesa constitucional acaba resultant un pilar mestre del sistema que evita la dictadura de la majoria, acomoda les preferències de la minoria i ofereix un horitzó temporal en què, dins del sistema, els diferents grups poden renegociar el pacte i establir-ne un de nou.

Tal com argumentem en les línies següents, la clau de volta de tot plegat és la capacitat del grup majoritari, en el pacte constitucional, d'autolimi-

tar-se, és a dir, de lligar-se les mans en relació amb la modificació de la Constitució i, sobretot, del model territorial concret. Quan això no succeeix, el sistema es tensiona. De nou, aquesta secció mostra empíricament que la mala solució al problema del compromís origina tensions territorials —entre el grup majoritari i el minoritari o entre diferents grups territorials amb un poder similar— i dona incentius als partits polítics per a utilitzar el conflicte territorial per raons electorals.

### **3.2. El problema teòric del compromís entre grups majoritaris i minoritaris**

Una gran part de la recerca en ciència política, sobretot en el camp de la política comparada, s'ha centrat a estudiar les conseqüències de determinats dissenys institucionals en diferents àmbits, com l'economia (Acemoglu et al. 2005), els conflictes entre grups (Bastian i Luckham 2003) o la satisfacció amb la democràcia (Aarts i Thomassen 2008), entre altres. Hi ha molts d'aquests estudis que han prestat la seva atenció en el que podríem anomenar les “grans dimensions” dels règims polítics. Per grans dimensions s'entenen les grans estructures institucionals, aquells elements d'un sistema que en formen la pedra angular. Així, encara hi ha un intens debat en la disciplina sobre si, per exemple, els sistemes parlamentaris són més inestables que els presidencialistes (Anderson i Guillory 1997), en el tipus de relacions entre els tres grans poders (Lijphart 1991; Shugart i Carey 1992) o en si les constitucions fetes amb participació democràtica són més acceptades (Eisenstadt et al. 2015).

Tot i constituir un camp de recerca prolífic, els estudis existents menys atenció a una altra “gran dimensió”: la rigidesa o la flexibilitat constitucional, en concret, als potencials efectes que pot tenir la rigidesa constitucional sobre l'estabilitat i qualitat dels règims democràtics.<sup>9</sup> Com és ben sabut, qualsevol text constitucional conté, de forma genèrica, dos tipus de preceptes: els drets individuals i les “regles del joc” institucional (Burgess 1891), entre les quals s'inclou el grau de rigidesa del sistema. La importància d'aquesta darrera dimensió no és menor i, en el fons, constitueix una de les grans decisions del moment constitucional fundacional. D'una banda, un estat requereix una constitució escrita en la qual s'estableixi una divisió

---

9. Lògicament, aquesta qüestió no ha estat del tot ignorada. Un dels grans estudiosos del tema, sobretot des d'un punt de vista de la teoria de jocs, és el polítòleg George Tsebelis. *Vid.*, per exemple, Tsebelis i Nardi (2014), però també altres estudis com Benz (2013).

de poders entre els diferents estaments tant horitzontalment (executiu, legislatiu i judicial) com verticalment (entre el govern central i les diferents unitats subterritorials). D'altra banda, la política és un món dinàmic, i els responsables dels diferents nivells administratius de govern tenen incentius per a incrementar els seus poders polítics (Riker 1964; Lijphart 1999; Amat i Falcó-Gimeno 2014).

Per tant, des d'un punt de vista teòric, les regles de modificació constitucional han de complir dos objectius, els quals sovint operen en direccions oposades. Primer, han de tenir un cert punt de flexibilitat a fi i efecte de poder actualitzar el text constitucional al pas del temps tant per a adaptar la *carta magna* a necessitats funcionals com per a mantenir la distribució de poder entre els diferents actors. Ras i curt, el repartiment del poder entre els diferents actors es veu tensionat pels nous debats que emergeixen (drets individuals, drets col·lectius, cessió de competències a la UE, etc.), i la seva regulació constitucional es presenta com una potencial solució. Segon, al mateix temps, les regles de reforma constitucional han de complir amb un dels objectius fundacionals del mateix text: estabilitzar. La constitució s'ha de protegir a si mateixa davant de canvis sobtats que responen a interessos egoïstes expressats per determinats actors a curt termini. Ha de ser capaç de canalitzar el conflicte i construir ponts de debat entre els diferents actors, fins i tot quan aquests es refereixen a la reforma del mateix text constitucional. En resum, les regles d'esmena considerades en el text constitucional han de complir els criteris d'estabilitat i flexibilitat, la qual cosa significa trobar un compromís entre dos pols que sovint estiren en direcció contrària.

### *La rigidesa constitucional i el problema de credibilitat*

Per aquest motiu, la rigidesa constitucional s'ha presentat sovint com un problema de compromís (*commitment problem*).<sup>10</sup> Aquest problema s'esdevé quan els diferents actors presents en una situació conflictiva no poden aconseguir els seus objectius a causa de la seva inhabilitat per a fer promeses o amenaces creïbles. La lògica d'aquesta situació seria la següent. Imaginem una situació fundacional en què dos actors, amb un poder similar, s'han de posar d'acord sobre les regles de joc polítiques. Com hem

---

10. Originàriament, el concepte de problema de compromís (*commitment problem*) prové de la teoria de jocs i s'ha aplicat en camps tan diversos com el de les relacions internacionals (Powell 2004).

destacat, cal que pactin, entre elles, una de les més fonamentals: com serà el procediment de reforma del text constitucional. Ben aviat, l'actuació racional dels actors complica les negociacions: un dels actors, per exemple l'actor més fort i el que sovint guanya les eleccions, vol la Constitució flexible. D'aquesta manera, pensa, la podrà adaptar més fàcilment als seus interessos. L'altre actor, en canvi, té poques perspectives de governar a curt termini, la qual cosa l'empeny a donar suport a un procediment de reforma rígid.

Es tracta, de fet, d'una situació prou habitual en aquelles situacions fundacionals en què les expectatives dels actors difereixen, com en les transicions (Boix 1999). Per exemple, imaginem una situació similar a l'anterior; en concret, un escenari en què tots dos actors tenen el mateix poder, però amb expectatives d'evolució diferents. Imaginem ara que l'actor A té aspiracions de créixer en el curt termini, mentre que l'actor B considera la seva situació com a estable o preveu un decreixement del seu poder (per exemple, electoral). Així, en aquest escenari, l'actor A preferirà establir unes regles d'esmena flexibles, de manera que, quan el seu pes sigui més gran que el de l'actor B, pugui reformar les regles de joc en benefici propi. Si l'actor B esdevé conscient que el pes de l'actor A creixerà en el futur mentre el seu es mantindrà igual o decaurà, preferirà fer precisament el contrari: establir unes regles de joc estrictes per tal d'evitar que en el futur, si les expectatives es compleixen, l'actor A reformi el text constitucional al seu gust i forma. La clau de volta de la "negociació" és que ambdós actors hauran de cedir en alguna cosa per tal que s'arribi a un nivell òptim de flexibilitat o rigidesa.

L'exemple anterior ens ajuda a entendre la dificultat d'arribar al que s'anomena "equilibri dinàmic" (Landau 1973), és a dir, unes regles de joc acceptades per tothom que permetin la reforma però, al mateix temps, previnguin que un actor imposi les seves preferències sobre un altre. Conscients de la dificultat d'obtenir aquest "equilibri dinàmic", els textos constitucionals han acabat recorrent a diferents aspectes legals, com la necessitat de grans majories per a reformar la constitució, de determinades quotes per a grups minoritaris, la inclusió de preceptes que dilaten els canvis fins al cap d'un temps (de manera que no se sap a qui beneficiaran) o l'establiment de processos llargs per tal d'evitar canvis bruscs, facilitar la interacció entre actors i el consegüent consens entre ells.

No obstant això, el moment fundacional-constitucional rarament es produeix entre un o diversos actors amb el mateix poder. És habitual que un o diversos actors tinguin més poder que la resta, amb la qual cosa la



seva capacitat per a imposar les seves preferències és més elevada. El risc, per tant, de caure en la dictadura de la majoria és elevat. Això no significa, necessàriament, que l'acord sigui impossible. De fet, la història ha mostrat que, en molts casos, l'acord sobre la rigidesa o flexibilitat del text és possible. Però el seu èxit (i el seu fracàs) depèn essencialment que es produeixin certes transaccions entre els actors que satisfacin les seves preferències. Per exemple, la recerca en ciència política ha demostrat que el sistema electoral —peça fonamental del disseny constitucional— sorgit després d'una transició d'un sistema autoritari a una democràcia està dissenyat de tal manera que beneficiï les elits pertanyents al sistema i perjudiqui l'oposició democràtica (Boix, 1999). Els actors més febles poden arribar a acceptar aquestes regles si, a canvi, obtenen altres concessions, com la promesa de la democratització o el blindatge del sistema constitucional basat, per exemple, en la necessitat de grans majories per a reformar-lo. Com expliquem tot seguit, l'essència de la lògica flexibilitat constitucional i pacte territorial també implica transaccions entre els actors. Si aquestes transaccions se solucionen de forma deficitària, el sistema institucional i polític se'n ressent.

Així, com desenvolupem tot seguit, l'existència de les institucions i dels aspectes formals que les regulen, com la rigidesa constitucional, es pot concebre com una manera de solucionar el problema del compromís. En l'absència d'un compromís creïble, els actors tenen incentius per a desviar-se del pacte, la qual cosa pot generar inestabilitat i conflicte. La mateixa existència de les institucions s'erigeix com un instrument del compromís (*commitment device*), el qual incentiva la cooperació en benefici del bé públic (Sánchez-Cuenca 1998).

### *El pacte entre la minoria i la majoria*

La capacitat d'adaptació i canvi del sistema constitucional, per tant, no és un tema intranscendent. En una anàlisi comparada, Lutz (1994) va demostrar que el grau de rigidesa o flexibilitat constitucional està íntimament relacionat amb la freqüència i el nombre de canvis constitucionals que es produeixen. El grau de rigidesa o flexibilitat, per tant, està íntimament vinculat al grau de dinamisme i d'estabilitat del sistema. El problema del compromís, però, va més enllà de la simple freqüència de reforma dels textos constitucionals. Té una altra derivada en sistemes políticament descentralitzats, en els quals hi ha una minoria amb diferents caracte-

rístiques nacionals o culturals. Així, les demandes d'autogovern per part d'una determinada regió es poden conceptualitzar com l'intent d'un actor d'obtenir, preservar o augmentar determinades competències atribuïdes des del centre polític. En aquest sentit, segons detallem tot seguit, la rigidesa constitucional s'erigeix com una peça clau a l'hora d'entendre el conflicte territorial.

Imaginem, de nou, que una minoria concentrada territorialment cerca un grau concret d'autogovern (*self-rule*) i de govern compartit (*shared rule*). L'autogovern fa referència als àmbits sobre els quals la regió té capacitat legislativa, executiva o judicial, mentre que el govern compartit es refereix a la capacitat de la regió d'influir sobre les decisions que afecten tot l'estat.<sup>11</sup> L'objectiu majoritari de la minoria, tant de la seva població com dels seus actors polítics, és que la presa de decisions en matèries importants es faci des del govern de la unitat subestatal. Davant d'aquesta situació, s'erigeix de nou el problema del compromís. *A priori*, el govern central no voldrà cedir poder a les unitats subestatal. Considera que el millor actor per a posseir aquest poder és ell mateix. Per a transferir-lo, necessita certes garanties. Per exemple, necessita un compromís de lleialtat i estabilitat de la minoria. En altres paraules, l'actor central decidirà transferir el poder a la perifèria sempre que l'actor subestatal mostri lleialtat al centre. Una lleialtat que es pot canalitzar de diverses formes, des de l'establiment de mecanismes institucionals per a canalitzar el conflicte territorial fins a una promesa més genèrica basada en el fet que la minoria no iniciarà un procés de secessió.

El compromís, però, no només succeeix de la banda de la majoria i de les seves demandes. La minoria, al seu torn, voldrà un compromís de lleialtat i estabilitat de la majoria. És a dir, la minoria com a tal sap que difícilment podrà canviar per ella sola les regles del joc. Aplicant el simple criteri del principi democràtic, la minoria hi pot perdre fàcilment. La dictadura de la majoria és quelcom probable. Per tant, la minoria subestatal tindrà com un dels objectius blindar o assegurar que l'autogovern que rep no es retalla o es canvia de forma brusca o arbitrària. Per tant, de quina manera els diferents actors —el minoritari i el majoritari— han intentat resoldre el problema de confiança entre les parts? Dit d'una altra manera, quin és el mecanisme constitucional o institucional que els actors han establert per

---

11. Per exemple, ser responsable de les polítiques educatives és quelcom dins l'àmbit de l'autogovern. El fet que el govern de l'estat estableixi mecanismes perquè determinades polítiques, com les d'alguns àmbits agrícoles, requereixin el consentiment de les regions, seria un exemple de govern compartit.

tal d'establir la confiança necessària a fi i efecte que ambdós actors tinguin un grau d'acceptació raonable sobre les regles del joc, sobretot en temes clau com les finances regionals o el grau d'autonomia de les regions? És important destacar que la resposta d'aquesta pregunta no és només rellevant en el pla teòric. La resposta concreta d'aquesta pregunta és clau per a analitzar els diferents escenaris que s'estudien en aquest treball.

Així, a la pràctica, el conflicte territorial que s'observa depèn en última instància de la capacitat dels actors d'arribar a un equilibri entre l'autonomia política i fiscal i el grau de flexibilitat del sistema constitucional. En aquest sentit, la nostra aproximació parteix de la plantejada per Sambanis i Milanovic (2014) els quals defensen que l'amplitud i les demandes d'autonomia sorgeixen (o desapareixen) de forma endògena, és a dir, com a resultat de la interacció entre els actors.

En termes concrets, la forma de tractar el problema de credibilitat entre les parts —la resposta de la pregunta que hem plantejat abans— és a partir d'un pacte bàsic sobre la rigidesa del sistema. D'una banda, partim de la idea que el grup majoritari es compromet a no vulnerar l'autogovern de les regions gràcies a la flexibilitat del contracte constitucional. D'aquesta manera, mostra que cedirà autogovern polític i fiscal i, a més, que el sistema, gràcies a la seva relativa rigidesa, serà estable al llarg del temps. L'estabilitat és important, atès que la minoria vol garanties que la situació serà difícilment canviable a curt termini per possibles elits centrals que resultin victorioses a les urnes i que vulguin revertir el model a una situació de centralització de poders.

Dit en altres termes, el centre es “lligarà de mans” cedint poder i a la vegada posant difícils les possibles pulsions contràries a la seva reforma. Contràriament, el grup minoritari es comprometrà, a canvi d'un autogovern polític i fiscal, a canalitzar les seves demandes politicoeconòmiques dins el sistema. Dit en termes de Hirschmann (1970), utilitzarà la “veu” i no pas la “sortida”. En un sistema en què la minoria veu que el seu autogovern està garantit, és a dir, protegit de la dictadura de la majoria, veurà amb més bons ulls acceptar un sistema que permet la canalització del conflicte territorial i ho farà a canvi de la renúncia de certes postures finals, com la voluntat de secessió.

En els sistemes en què aquesta transacció se soluciona de forma adequada, hauríem d'observar un grau d'autonomia fiscal o regional més elevat. Tal com desenvolupa Sánchez-Cuenca (2010), la rigidesa constitucional s'erigeix com un mecanisme que permet donar credibilitat al compromís inicial. Això, de nou, és especialment important quan hi ha minories

nacionals: en aquests contextos, la rigidesa permet, sobretot, blindar els drets de les minories.

En última instància, en el fonament d'aquesta transacció rau la naturalesa teòrica del contracte federal. Els pactes de tipus federal es fonamenten, entre altres, en el grau de compromís entre les parts. I el grau de compromís entre les parts es basa també en la idea que les institucions seran suficientment flexibles per a adaptar les noves realitats que sorgeixin, però al mateix temps suficientment rígides per a evitar que la majoria imposi les seves preferències sobre la minoria. Tal com ens van ensenyar els *founding fathers* en els Federalist Papers, la relació entre la minoria i la majoria constitueix una de les essències del pacte federal i, en última instància, de la qualitat dels sistemes democràtics (Coby 2016).

Només si aquest problema de credibilitat entre la majoria i la minoria està ben resolt, podem esperar un autogovern efectiu per part dels grups minoritaris. Pel grup majoritari, una manera de fer creïble el compromís i resoldre el problema de confiança és lligar-se les mans i autolimitar-se. La manera d'aconseguir-ho pot consistir a adoptar una sèrie de compromisos de tipus federal, per exemple, donant poder de veto o decisió als grups minoritaris en certs àmbits. Però, perquè el compromís sigui creïble, cal alguna cosa més. És necessari fer creïbles els compromisos constitucionals. Una manera de fer-ho pot ser augmentant els costos de reforma constitucional mitjançant la rigidesa constitucional. D'aquesta manera, la rigidesa constitucional es pot llegir com un indicador de fins a quin punt el grup majoritari s'ha lligat de mans a les concessions previstes a la mateixa Constitució.

A la pràctica, doncs, esperem que, només quan el problema de credibilitat entre els grup majoritaris i els grups minoritaris estigui ben resolt, els grups minoritaris disposaran de nivells d'autonomia fiscal més elevats. De nou, això és així en tant que el grup majoritari és capaç de mostrar creïblement que es compromet a no vulnerar l'autonomia i l'autogovern dels governs regionals. Això necessita, però, tant un acord constitucional de tipus federal com una elevada rigidesa constitucional per a fer-ho creïble, és a dir, que el grup majoritari es lligui de mans de manera creïble i, consegüentment, es compromet a no vulnerar els drets (per exemple, en formes de competències) dels grups minoritaris.

En aquestes condicions —quan hi ha acord federal i rigidesa constitucional—c esperem que els grups regionals minoritaris gaudeixin sistemàticament de nivells d'autonomia fiscal més elevada. Si, per contra, la rigidesa és alta i no hi ha concessions previstes en l'acord constitucional

(no hi ha un *federal constitutional bargain*), aleshores esperem el contrari: que els grups minoritaris tinguin sistemàticament menys capacitat d'autogovern i menys autonomia fiscal. Aquest últim seria el cas espanyol en el seu statu quo actual, en el qual la rigidesa constitucional és gran però no hi ha unes regles o clàusules constitucionals efectives que protegeixin els grups minoritaris.

Amb tot, la derivada d'aquest argument es pot sintetitzar en forma d'hipòtesis testables empíricament. Són les següents:

H1a: En sistemes en els quals el pacte federal va acompanyat de rigidesa constitucional, les unitats regionals gaudiran de més autonomia fiscal i política.

H1b: En sistemes en els quals el pacte federal va acompanyat de flexibilitat constitucional, les unitats regionals gaudiran de menys autonomia fiscal i política.

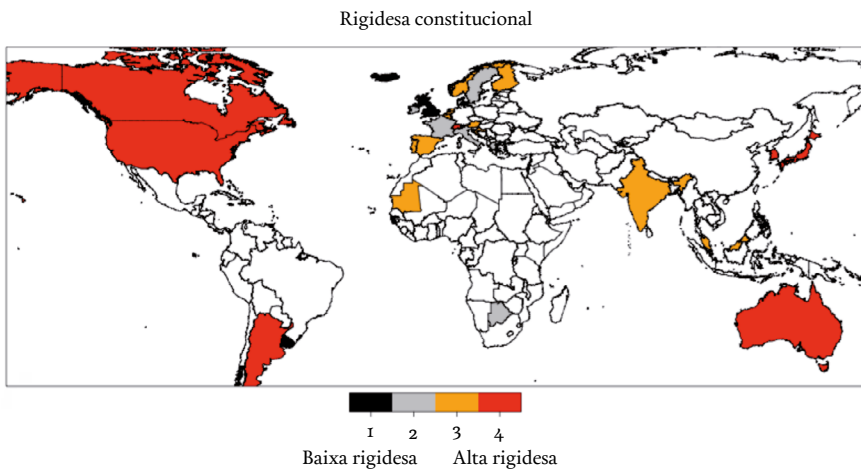
### ***Rigidesa constitucional i autogovern: dues dimensions enllaçades***

Com hem fet explícit, la lògica explicada en el punt anterior té una derivada empírica evident: quan el grup majoritari és capaç de “lligar-se de mans” de forma creïble i optar per un grau relativament elevat de rigidesa constitucional, hauríem d'observar que els grups regionals minoritaris gaudeixen sistemàticament de nivells d'autonomia fiscal o política més elevada. Si, per contra, la rigidesa constitucional és més baixa, el grau d'autonomia fiscal o política serà menor. Addicionalment, la interacció entre aquests dos elements —rigidesa i autogovern— donarà lloc a una altra derivada: si, per algun motiu concret, la rigidesa és elevada però no hi ha concessions concretes en l'acord constitucional, els grups minoritaris tindran sistemàticament menys capacitat d'autogovern i autonomia fiscal i, consegüentment, el conflicte polític serà més elevat. I això significa que el conflicte es traslladarà amb més intensitat en el sistema de partits. Atès que l'encaix de les peces pacte federal i rigidesa constitucional no està ben resolt, els partits tindran incentius per a convertir aquesta qüestió en un element important en el seu dia a dia polític. De fet, aquest últim cas és, com veurem més endavant, el de l'Estat espanyol.

Comencem, però, observant la variació en el grau de rigidesa de les constitucions al llarg del món. Utilitzant l'Índex de Rigidesa Constitu-

cional de Lijphart (1999),<sup>12</sup> al gràfic 4.7 mostrem els diferents nivells de rigidesa constitucional en diferents països descentralitzats del món. Observem que la variació en el grau de flexibilitat de les constitucions és substancial. Constitucions com la dels EUA i del Canadà són difícils de reformar, mentre que a altres textos, com el del Regne Unit o Itàlia, són comparativament fàcils.

#### GRÀFIC 4.7. Grau de flexibilitat i rigidesa dels textos constitucionals al món

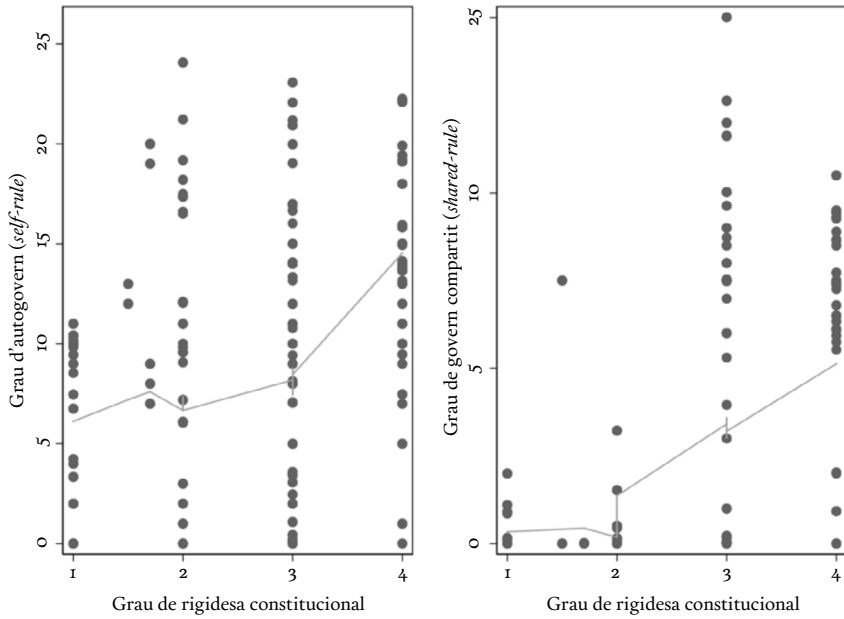


El gràfic 4.8 posa en relació la rigidesa constitucional amb l'autogovern compartit (el nivell de codecisió de les regions en les decisions del centre) i el grau d'autogovern (el nivell de poder cedit del centre a les regions). Els indicadors de govern compartit i autoritat regional provenen del RAI, una base de dades que codifica el grau de poder de les regions en relació amb el centre i que és utilitzada sovint en la recerca acadèmica (Hooghe et al. 2016). En ambdós casos, la relació entre els indicadors és positiva. És a dir, tal com hem explicat, aquells sistemes en què la rigidesa constitucional és elevada tendeixen a tenir un grau d'autogovern i un grau de govern compartit més elevats. El gràfic 4.9 repeteix el mateix exercici, però aquest cop relacionant el grau de rigidesa constitucional i el grau d'autoritat regional

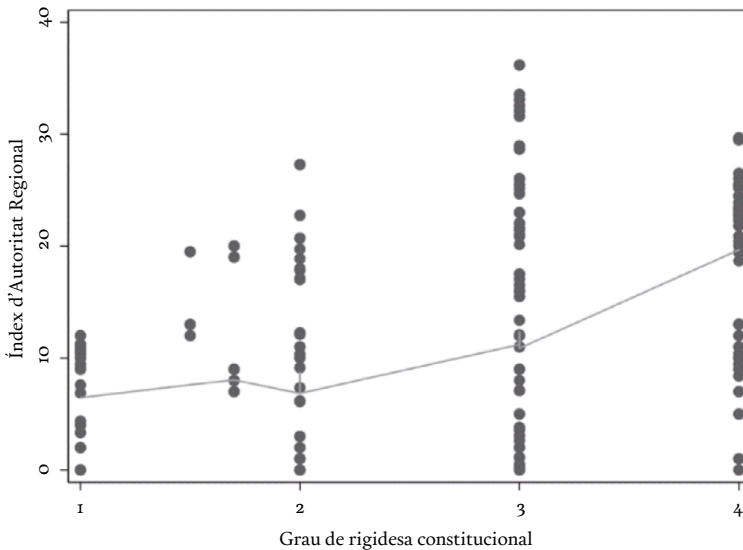
12. Com expliquem més endavant, l'Índex de Rigidesa Constitucional de Lijphart (1999) pren empíricament valors entre 1 (flexibilitat màxima) i 4 (rigidesa màxima).

—aquest és un índex additiu del grau d'autogovern i del grau de govern compartit. Tal com es pot observar, la relació continua essent positiva.

**GRÀFIC 4.8.** Relació entre el grau d'autogovern, el grau de govern compartit i el grau de rigidesa constitucional



### GRÀFIC 4.9. Relació entre el grau d'autoritat regional i el grau de rigidesa constitucional



Per tant, tal com aquestes figures mostren de forma descriptiva, sembla que els països amb més autoritat regional (especialment amb més govern compartit) són sistemàticament també aquells en els quals la rigidesa constitucional és més elevada. És a dir, els països més descentralitzats acostumen a tenir també constitucions més rígides, més difícils de modificar. Això, que *a priori* pot semblar paradoxal, és, com dèiem abans, fruit de com els països descentralitzats intenten resoldre el conflicte polític i, especialment, el problema de credibilitat o de confiança entre grups majoritaris i grups minoritaris. Aquesta observació inicial és clau per a entendre l'exercici empíric dels propers apartats. De nou, la nostra hipòtesi de partida és que la solució o no del problema de confiança entre els grups majoritaris i minoritaris afectarà de manera crucial les finances regionals, o més específicament el grau d'autonomia fiscal de les regions, o el poder de les regions.

Allò rellevant, en definitiva, és que els països poden adoptar constitucions rígides o flexibles, la qual cosa és especialment important quan hi ha minories nacionals. Les constitucions fixen regles tant constitutives com regulatives que poden afectar la capacitat d'autogovern efectiva dels grups minoritaris. A més a més, si la Constitució és molt rígida i difícil de canviar, això pot arribar a augmentar els costos d'una potencial reforma futura. El potencial pel conflicte polític hi serà present. Com



dèiem abans, els grups minoritaris voldran assegurar-se l'autogovern, i, al mateix temps, el centre voldrà estar segur que mantindrà íntegrament les seves facultats i no perdrà una part del territori. Per tant, el grup majoritari ha de poder fer creïble que es compromet a no infringir l'espai competencial i d'autogovern dels grups minoritaris, i, al seu torn, el grup minoritari ha de fer creïble que respectarà el sistema i canalitzarà el conflicte a través d'ell.

### **3.3. Anàlisi empírica: el problema de credibilitat i les finances regionals**

En aquesta secció testem empíricament les hipòtesis que hem discutit anteriorment amb una base de dades que té en compte informació diversa a escala regional. Les dades originals provenen de Sambanis i Milanovic (2014). Les hem complementades, fonamentalment, amb les dades de Lijphart (1999) en el seu llibre *Patterns of Democracy*. Les dades de Sambanis i Milanovic (2014) són molt riques a l'hora d'oferir mesures comparables d'autonomia fiscal a escala regional, així com altres dades econòmiques i polítiques —com per exemple la presència o no de minories nacionals a escala regional. Per la seva part, les dades originals de Lijphart (1999) constitueixen una de les fonts acadèmiques habituals en l'anàlisi de la política comparada, atès que són consistents a l'hora de construir indicadors comparats de rigidesa constitucional i graus de federalisme en l'àmbit de país. Donat que les hipòtesis que aquí posarem a prova requereixen dades tant regionals com de país, la combinació de totes dues fonts és la que ens permetrà analitzar fins a quin la correcta acomodació institucional de les minories nacionals afecta o no les finances regionals.

Més concretament, la mostra inclou només regions de països on les autoritats regionals o locals tenen o bé autonomia política o bé autonomia financera, és a dir, autoritats regionals definides com a províncies, regions, comunitats, autonomies o departaments; de nou, unitats subestats amb algun tipus d'autonomia i capacitat decisòria sobre aspectes polítics i econòmics. Aquesta selecció és necessària donat que no tindria sentit analitzar l'impacte sobre les finances regionals de regions sense capacitat administrativa per a gastar o imposar tributs. Això fa que el nombre de països que podem incloure a l'anàlisi sigui necessàriament limitat. A la vegada, però, permet un test empíric molt més específic i estricte de les hipòtesis. Així mateix, es considera que, tot i que l'anàlisi se circumscriu

en l'àmbit de l'autonomia financera, les conclusions a les quals s'arriba són extrapolables a l'autonomia política.

La mostra de països utilitzada és limitada, però té un grau de variabilitat regional elevat. La base de dades original de Sambanis i Milanovic (2014) és del tipus de secció transversal (*cross-section*), és a dir, són dades regionals que inclouen una observació per regió durant el període que va des de finals dels noranta fins a principis dels 2000. Però no inclouen variabilitat temporal: és a dir, només disposem d'una observació per a cada regió i, per tant, no observem una variabilitat al llarg del temps per a la mateixa regió.

La variable dependent d'interès que utilitzem en tots els models d'aquesta secció és l'Índex d'Autonomia Fiscal Regional desenvolupat per Sambanis i Milanovic (2014). Aquest índex mesura la fracció de despesa regional que pot ser finançada amb recursos propis, és a dir, amb els propis ingressos regionals. Dit d'una altra manera, es tracta de la fracció de despesa regional finançada directament per la pròpia regió. Segons expliquen Sambanis i Milanovic (2014), la construcció d'aquest índex estava justificat atès que, segons argumenten, només és possible parlar d'autonomia real quan les regions poden finançar la seva despesa amb recursos propis. Per contra, si les regions depenen significativament de les transferències del govern central, aleshores les seves competències estan subjectes a molta més incertesa i la regió disposa de menys autonomia efectiva. Però és cert que això varia en complexitat en tant que les transferències poden ser més o menys reglades i condicionades i, per altra part, els ingressos tributaris poden atorgar més o menys responsabilitat tributària. A la pràctica hi ha tota una gradació competencial.

A la pràctica, doncs, aquest índex d'autonomia fiscal regional és una ràtio que pren valors entre 0 i 1. Valors propers a 1 signifiquen graus elevats d'autonomia fiscal i valors propers a 0 signifiquen graus baixos d'autonomia fiscal. En la seva contribució original, Sambanis i Milanovic (2014) van codificar aquest índex per a 602 regions. Fruit de la selecció de casos explicada anteriorment, en els models empírics que presentem en aquesta secció utilitzem dades d'autonomia fiscal regional per a 188 regions i 10 països. Aquests països (i les seves corresponents regions) són els següents: Argentina, Alemanya, Austràlia, Canadà, França, Índia, Malàisia, Espanya, Suècia, Suïssa i els Estats Units. De nou, malgrat treballar amb un nombre reduït de casos, la riquesa de la informació regional ens permet analitzar amb detall fins a quin punt les regions disposen d'autonomia fiscal real per a endegar les seves pròpies polítiques.

Per tal d'analitzar les hipòtesis, necessitem utilitzar diferents mesures que capturin empíricament la rigidesa constitucional, el nivell d'institucionalització dels pactes federals i la presència de grups minoritaris a les regions. Hem extret aquesta informació de fonts diverses. En primer lloc, utilitzem l'Índex de Rigidesa Constitucional definit i codificat per Lijphart (1999). Com hem explicat abans, aquest índex mesura el grau de rigidesa constitucional de cadascuna de les constitucions en el conjunt del país. En termes pràctics, l'Índex quantifica com de costós és una possible reforma constitucional. Com més rigidesa més costosa serà la reforma i menor, per tant, la probabilitat de canvi de l'estatu quo.

L'Índex de Rigidesa Constitucional de Lijphart (1999) pren empíricament els valors següents: valor 1 (el més flexible) si es pot modificar la Constitució amb l'aprovació d'una majoria ordinària del Parlament; valor 2 si per a l'aprovació del canvi constitucional és necessària una majoria superior a una majoria ordinària però inferior als dos terços del Parlament, o bé si es demana una aprovació per majoria ordinària i a la vegada un referèndum; valor 3 si és necessària una aprovació per una majoria de dos terços o equivalent del Parlament, i, finalment, valor 4 (el més rígid) si per a l'aprovació de la modificació constitucional és necessària una majoria més gran que dos terços del Parlament o bé de dos terços en combinació amb altres requeriments del tipus d'aprovació d'altres cambres de representació, com ara el Senat.

L'altra variable central per a les nostres anàlisis és el grau d'institucionalització o no d'un contracte federal en l'àmbit de país. En aquest cas utilitzem també l'Índex de Federalisme que va codificar Lijphart (1999), el qual mesura l'existència d'un contracte federal per a cadascun dels països analitzats. Concretament, l'Índex de Federalisme de Lijphart pren el valor 1 (el més baix) per als països unitaris i centralitzats, el valor 2 per als països unitaris però descentralitzats, el valor 3 per als països semifederals, el valor 4 per als països amb una arquitectura federal però centralitzats, i el valor 5 (el més alt) per als països amb una arquitectura federal i descentralitzats. A la pràctica, però, i per a simplificar els resultats, en la majoria de les nostres anàlisis empíriques utilitzem una variable dicotòmica que mesura la presència o no d'un contracte federal. Aquesta variable dicotòmica, que anomenem "contracte federal", pren valor 1 si la variable original de Lijphart pren el valor 4 o 5 en el seu índex, i valor 0 si la variable original de Lijphart pren valors 1, 2 i 3. Tot i això, per a mostrar la robustesa dels nostres resultats, relaxarem eventualment aquesta condició i, en alguns dels models, utilitzarem també

la codificació original que va fer Lijphart (1999), és a dir, separatament tots els valors que van de l'1 al 5.

Considerem que l'Índex de Federalisme de Lijphart (1999) és adequat per a testar l'argument que aquí desenvolupem —que posa èmfasi en la importància de l'existència d'un contracte federal— en tant que és coherent amb la definició clàssica de federalisme d'Elazar (1997). D'acord amb Elazar, allò rellevant del federalisme és que l'estat tingui o no una constitució federal que faci explícita i garanteixi la divisió de poder entre el govern central i els governs regionals. Des d'aquest punt de vista, un contracte federal real estableix garanties sobre la divisió de poders entre diferents nivells de govern i, en canvi, té poc o gens a veure amb la devolució de competències.

Finalment, la tercera variable independent d'interès en les nostres anàlisis és una variable que mesura la presència de grups minoritaris a escala regional, és a dir, els grups minoritaris que, d'acord amb l'argument presentat anteriorment, poden estar subjectes a una acomodació institucional correcta o incorrecta per part dels grups majoritaris. En aquest cas, en la majoria dels models que segueixen utilitzarem una variable dicotòmica que mesura si un grup minoritari representa més del 50 % de la població en una determinada regió. És a dir, pren valor 1 si el grup minoritari és més del 50 % de la població a escala regional, i el valor 0 si aquest no és el cas. Aquesta variable va ser codificada originàriament per Sambanis i Milanovic (2014).

Alternativament, però, utilitzem també una segona mesura encara més precisa per a capturar la presència i importància del grup minoritari. En aquest cas, aquesta segona variable mesura el percentatge de població a la regió que pertany a altres grups diferents del grup que és majoritari al país, és a dir, el percentatge de ciutadans en una determinada regió que no pertanyen al grup majoritari del conjunt del país. Aquesta segona variable, de tipus contínua, també va ser codificada per Sambanis i Milanovic (2014). En el cas català, per exemple, aquest percentatge podem pensar-lo com l'equivalent al percentatge de ciutadans o ciutadanes que mostren una identificació nacional subjectiva diferenciada de l'espanyola.

Aquest apartat presenta l'anàlisi de diferents models empírics que busquen, en última instància, testar les hipòtesis plantejades en la part teòrica. Els models empírics que desenvolupem a continuació exploren la variabilitat regional en els indicadors descrits anteriorment i, a més, tenen en compte factors en el conjunt del país, com el nivell de rigidesa constitucional i la presència o no d'un contracte federal. És important

remarcar que tots els models estan ponderats per pesos regionals seguint la metodologia de Sambanis i Milanovic (2014) i, a més a més, els errors estàndards dels coeficients estimats estan clusteritzats en l'àmbit de país. Els models que presentem estan estimats per mínims quadrats ordinaris (OLS). Tots els resultats que descrivim a continuació són exactament els mateixos tant si els models s'estimen per OLS com si s'estimen amb models multinivell (HLM), de manera que, per simplicitat en la interpretació, preferim presentar els models estimats per OLS.

Més enllà de les variables independents d'interès, i per tal d'evitar el màxim possible de relacions espúries, tots els models inclouen una bateria de controls a escala regional: renda regional relativa, població regional relativa, recursos regionals, desigualtat regional i nombre de regions al país. Tenir en compte aquests controls econòmics i demogràfics a escala regional és important donat que per a testar el problema d'acomodació institucional volem aïllar l'efecte de les variables de caràcter més institucional. Els recursos regionals són una variable dicotòmica que captura la presència de recursos naturals a la regió. La desigualtat regional està mesurada d'acord amb l'índex de Gini. Finalment, el nombre de regions és el nombre total de regions/províncies o departaments amb autoritat política.

Al quadre 4.4 iniciem les anàlisis empíriques examinant fins a quin punt les tres variables clau per separat expliquen de manera sistemàtica la variació en els graus d'autonomia fiscal a escala regional. Al model 1.1 podem observar com aquelles regions que tenen un grup minoritari tendeixen a disposar de menys autonomia fiscal. És a dir, el coeficient per la variable *minoria regional* és negatiu i significatiu. En canvi, però, ni la variable *rigidesa constitucional* ni la variable *contracte federal* semblen tenir poder explicatiu de la variabilitat en les finances regionals. Això és perfectament raonable, però, en la mesura que, d'acord amb les hipòtesis plantejades, és la interacció entre aquestes variables institucionals la que ens hauria d'explicar el grau d'autonomia fiscal.

De fet, els resultats comencen a canviar de manera notable en el model 1.2 d'aquest primer quadre. Si incloem una interacció entre la variable *contracte federal* i l'Índex de Rigidesa Constitucional, apareix una relació sistemàtica i significativa. Dit amb altres paraules, la rigidesa constitucional està associada sistemàticament amb més autonomia financera regional quan hi ha a la vegada, al conjunt del país, un contracte federal en vigor. Això és exactament el que esperem d'acord amb el problema de credibilitat: que la rigidesa constitucional sigui l'element que dona credibilitat al contracte federal —l'anomenat “instrument del compromís”. Amb tot,

aquests resultats són una primera evidència de la relació positiva i sistemàtica entre la rigidesa constitucional i el nivell d'autonomia fiscal de les regions quan hi ha efectivament un contracte federal.

Per altra part, en el model 1.3 analitzem una segona interacció rellevant entre les variables de tipus institucional. En aquest cas afegim una interacció entre la variable dicotòmica que captura la presència d'una minoria regional i l'Índex de Rigidesa Constitucional. Aquesta segona interacció institucional és també positiva i significativa. El que vol dir és que l'Índex de Rigidesa Constitucional està associat sistemàticament amb nivells d'autonomia financera regional més elevats precisament en aquelles regions on hi ha un grup minoritari que representa més del 50 % de la població a escala regional. Per què passa això? La nostra resposta, avançada teòricament abans i que desenvolupem a continuació, és que aquest patró és també un reflex del problema de credibilitat institucional. En la mesura que el problema de credibilitat emergeix, justament, a l'hora d'acomodar grups minoritaris, el que esperem és que l'associació positiva entre rigidesa constitucional i finances regionals passi en aquelles regions on hi ha aquests grups minoritaris.

#### QUADRE 4.4. Determinants de les finances regionals (I)

	OLS	OLS	OLS
Finances regionals	Model 1.1	Model 1.2	Model 1.3
Renda regional relativa	0,018 (0,092)	0,143 (0,135)	0,171 (0,135)
Població regional relativa	0,889** (0,344)	0,787* (0,361)	0,730* (0,373)
Recursos regionals	0,140** (0,050)	0,145*** (0,043)	0,162*** (0,047)
Desigualtat regional	-0,007 (0,013)	-0,008 (0,013)	-0,008 (0,012)
Nombre de regions al país	0,009* (0,005)	0,010** (0,003)	0,010** (0,003)
Minoria regional	-0,190** (0,074)	-0,153** (0,059)	-0,995** (0,347)

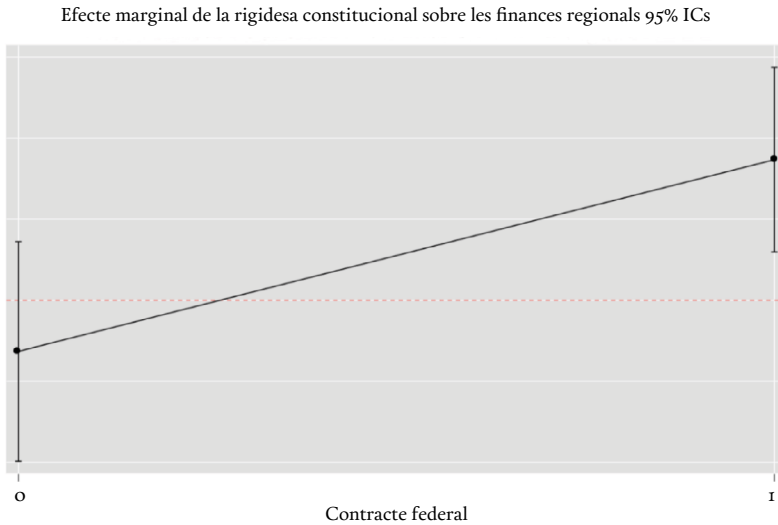
	OLS	OLS	OLS
Finances regionals	Model 1.1	Model 1.2	Model 1.3
Rigidesa constitucional	-0,010 (0,159)	-0,141 (0,121)	-0,149 (0,119)
Contracte federal	-0,163 (0,295)	-1,896*** (0,287)	-1,816*** (0,286)
Contracte federal x rigidesa constitucional		0,498*** (0,118)	0,473*** (0,117)
Minoria regional x rigidesa constitucional			0,248** (0,098)
Constant	0,717 (0,453)	0,967*** (0,216)	0,951*** (0,211)
Observacions (nombre de regions)	183	w183	183
Nombre de països	10	10	10
<i>R-squared</i>	0,261	0,462	0,492

Error estàndards clusteritzats en l'àmbit de país

\*\*\* p < 0,01, \*\* p < 0,05, \* p < 0,1

Un últim comentari dels models inclosos al quadre 4.4 que és convenient fer és que en tots tres models la variable dicotòmica que aproxima la presència d'un grup minoritari a escala regional té un impacte significatiu i negatiu sobre les finances regionals. Dit d'una altra manera, semblaria que en aquelles regions on els grups minoritaris són dominants (superen el 50 % de la població) el nivell d'autonomia fiscal és sistemàticament menor. Més endavant veurem com, només si es dona una acomodació correcta dels grups minoritaris, l'autonomia fiscal en aquestes regions deixa de ser sistemàticament inferior i pot arribar a ser sistemàticament més elevada.

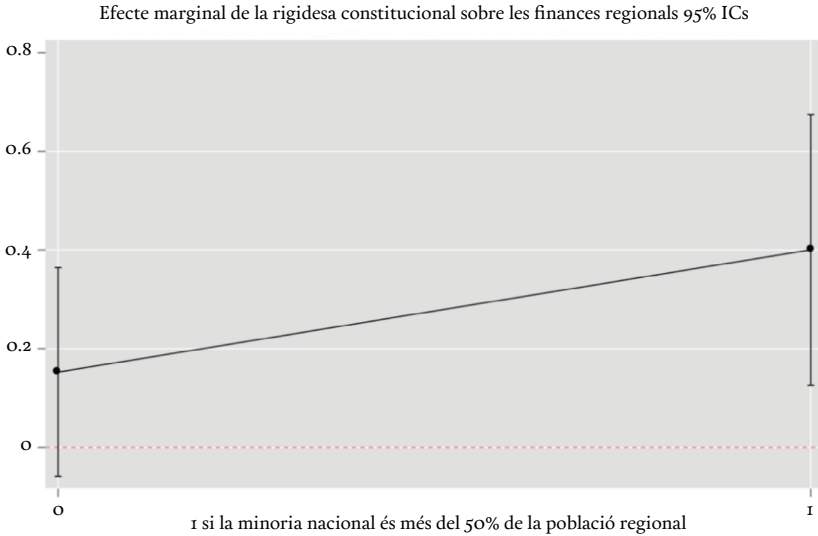
### GRÀFIC 4.10. Efecte marginal de la rigidesa constitucional sobre les finances regionals en funció de l'existència d'un contracte federal



El gràfic 4.10 mostra com la rigidesa constitucional té un efecte marginal negatiu, tot i que no és significatiu, sobre l'autonomia fiscal de les regions quan no hi ha un acord constitucional efectiu de tipus federal (*no federal bargain*). Però allò clau és que la rigidesa constitucional té un efecte marginal positiu i significatiu sobre l'autonomia fiscal de les regions quan, en canvi, hi ha un “contracte federal” d'acord amb la codificació de Lijphart (1999). Dit d'una altra manera, la rigidesa constitucional “importa” quan hi ha un contracte de tipus federal. Això indicaria que, quan el grup majoritari es “lliga de mans” i s'autolimita de manera creïble, fixant una constitució federal i fent-la, per tant, costosa de modificar, aleshores les regions tenen sistemàticament més autonomia fiscal. Aquest és un primer resultat rellevant del tot coherent amb les hipòtesis que hem plantejat abans. Així mateix, aquest resultat també reflecteix que el contracte federal per si sol no és suficient, sinó que ha d'anar acompanyat d'un mecanisme que atorgui credibilitat i durabilitat al pacte. La rigidesa constitucional seria la que, en aquest cas i probablement només en aquest cas, pot fer aquesta funció.



**GRÀFIC 4.11.** Efecte marginal de la rigidesa constitucional sobre les finances regionals en funció de l'existència d'una minoria nacional que representa més del 50 % de la població regional



Per altra part, el gràfic 4.11, també elaborat sobre la base dels coeficients estimats en el model 1.3, té en compte la possible existència d'un grup regional minoritari. Aquí l'objectiu és veure si la rigidesa constitucional té un efecte marginal positiu i significatiu sobre l'autonomia fiscal regional, especialment en aquelles regions on hi ha grups minoritaris. Convé recordar que això és el que hauríem d'esperar d'acord amb el plantejament teòric del problema de credibilitat que hem fet abans: l'associació positiva entre la rigidesa constitucional i l'autonomia fiscal seria causada per la necessitat de fer creïble que el grup majoritari es compromet a respectar l'autoritat política regional dels grups minoritaris. Dit d'una altra manera, d'acord amb el problema de credibilitat, només és raonable plantejar una associació positiva entre rigidesa constitucional i graus elevats d'autonomia regional en tant que la rigidesa constitucional actua com a instrument de compromís —és a dir, com a eina per a protegir els grups minoritaris—, de manera que la relació positiva entre rigidesa constitucional i autonomia fiscal regional s'hauria d'observar especialment per a aquelles regions on hi ha grups minoritaris. Això és exactament el que observem en els resultats anteriors i, per tant, aquest és un segon resultat destacable que aporta evidència de la importància del problema de

credibilitat institucional a l'hora d'acomodar satisfactòriament els grups regionals minoritaris.

És important subratllar, però, que hi ha un element que encara cal tenir en compte: d'acord amb el problema de credibilitat d'acomodació de les minories, és raonable esperar una associació positiva entre rigidesa constitucional i finances regionals en aquelles regions on hi ha grups minoritaris si, i només si, hi ha un contracte federal en vigor. Dit d'una altra manera, la rigidesa constitucional i el contracte federal són dues condicions que s'han de complir a la vegada per a esperar que els grups minoritaris disposin de més autonomia financera regional.

Així doncs, la manera de plantejar un test empíric complet i rigorós del problema d'acomodació institucional és una triple interacció que tingui en compte els tres factors: la rigidesa constitucional, el contracte federal i la presència de minories o grups minoritaris a escala regional. Això és el que fem als models del quadre 4.5: plantejar diferents models que inclouen la interacció d'aquests tres factors institucionals i demogràfics. La hipòtesi de fons, una vegada més, és que esperem una associació especialment positiva i significativa entre rigidesa constitucional i finances regionals quan hi ha un contracte federal i la presència de grups minoritaris. Els controls regionals inclosos en aquest quadre són exactament els mateixos que els del quadre anterior.

Tots els models desenvolupats al quadre 4.5 inclouen la triple interacció entre la variable dicotòmica que captura la presència de minories regionals, rigidesa constitucional i l'existència o no d'un contracte federal. Com esperàvem, i de forma coherent amb el problema d'acomodació institucional que hem plantejat, és la interacció de tots tres factors el que realment explica una part important de la variabilitat en el grau d'autonomia fiscal regional. Els resultats es mantenen estables i no canvien a mesura que s'introdueixen progressivament els diferents controls regionals en passar del model 2.1 al model 2.3. Dit d'una altra manera, aquests models ens permeten confirmar que l'acomodació institucional correcta dels grups minoritaris té un impacte positiu i significatiu sobre les finances regionals. El que tenen de crucial els resultats, però, és que revelen que els grups minoritaris només aconsegueixen graus d'autonomia fiscal significativament més elevats quan es donen dues condicions: un contracte federal i una alta rigidesa constitucional, és a dir, el contracte i allò que atorga credibilitat i durabilitat al contracte. Per contra, si aquest no és el cas, els grups minoritaris no aconsegueixen de mitjana

obtenir recursos similars als disponibles en regions on el grup majoritari al conjunt del país és també el grup dominant a la regió.

La forma més eficient de visualitzar els resultats és altra vegada mitjançant la representació gràfica dels efectes marginals de l'Índex de Rigidesa Constitucional en les finances regionals. Això és el que fem al gràfic 4.12. Tal com s'hi pot veure, és destacable el fet que, quan no hi ha un contracte federal real, d'acord amb Lijphart (1999), una major rigidesa constitucional està associada sistemàticament amb menys autonomia fiscal de les regions. És a dir, sense contracte, la rigidesa constitucional està vinculada a pitjors resultats pel que fa a autonomia financera regional (vegeu la part esquerra del gràfic). Dit d'una altra manera, la rigidesa constitucional per si sola no és desitjable, sinó que acostuma a estar vinculada amb nivells d'autonomia regional més baixos, especialment per a aquelles regions on hi ha grups minoritaris.

**QUADRE 4.5.** Determinants de les finances regionals (II)

	OLS	OLS	OLS
Finances regionals	Model 2.1	Model 2.2	Model 2.3
Rigidesa constitucional	-0,184** (0,070)	-0,182 (0,110)	-0,131 (0,125)
Contracte federal	-1,456*** (0,367)	-1,507*** (0,325)	-1,781*** (0,237)
Rigidesa constitucional x contracte federal	0,418** (0,137)	0,421*** (0,129)	0,455*** (0,110)
Minoria regional	-0,266** (0,102)	-0,060 (0,223)	-0,102 (0,202)
Minoria regional x rigidesa constitucional	-0,002 (0,066)	-0,102 (0,119)	-0,106 (0,118)
Minoria regional x contracte federal	-1,066** (0,402)	-1,307** (0,471)	-1,109** (0,383)
Minoria regional x rigidesa x contracte federal	0,340** (0,139)	0,462** (0,177)	0,421** (0,154)

	OLS	OLS	OLS
<b>Finances regionals</b>	<b>Model 2.1</b>	<b>Model 2.2</b>	<b>Model 2.3</b>
Constant	0,917*** (0,146)	0,990*** (0,203)	0,911*** (0,202)
Controls inclosos	Sí	Sí	Sí
Observacions (nombre de regions)	184	183	183
Nombre de països	10	10	10
<i>R-squared</i>	0,302	0,364	2,135

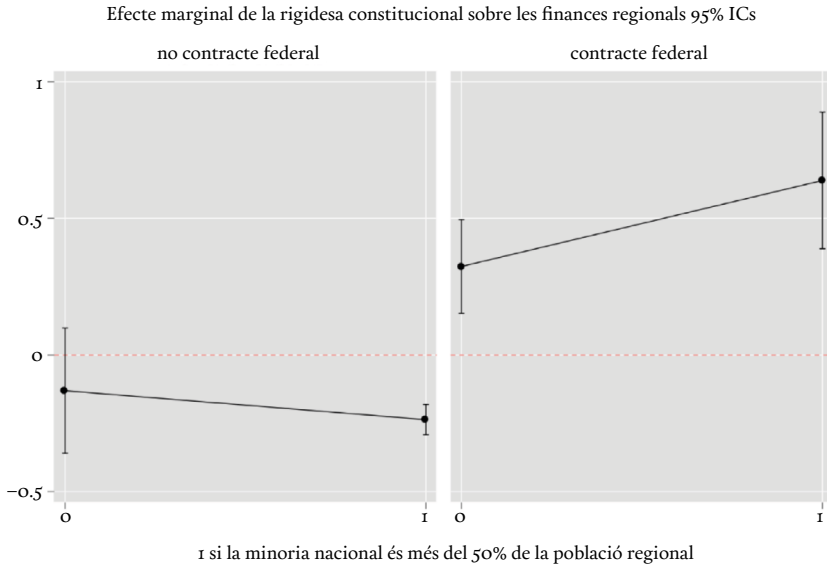
Errors estàndards clusteritzats en l'àmbit de país

Controls inclosos: renda regional relativa, població regional relativa, recursos regionals, desigualtat regional, nombre de regions

\*\*\*  $p < 0,01$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*  $p < 0,1$

Això canvia radicalment, però, quan hi ha un contracte federal. Aleshores sí que la rigidesa constitucional està associada sistemàticament amb nivells d'autonomia fiscal més elevats (vegeu la part de la dreta del gràfic). Però el que és crucial, que suposa evidència empírica del problema de credibilitat a l'hora de dissenyar l'acomodació institucional de les minories, és que l'efecte marginal de la rigidesa constitucional és especialment positiu (pel que fa a la magnitud de l'efecte) en aquelles regions on hi ha grups minoritaris i quan hi ha en vigor un contracte federal. És a dir, és aleshores quan hi ha un vincle més fort i positiu entre rigidesa constitucional i finances regionals. Amb tot, aquests resultats indiquen de nou que, quan es tracta d'acomodar satisfactòriament grups minoritaris, la rigidesa constitucional pot ser positiva i desitjable en tant que actua com a mecanisme que dona credibilitat al contracte federal. Però això només passa en la mesura que hi ha en vigor un contracte federal real. Per tant, és només quan hi ha un contracte creïble entre el grup majoritari i els grups minoritaris que l'acomodació és satisfactòria.

**GRÀFIC 4.12.** Efecte marginal de la rigidesa constitucional sobre les finances regionals en funció de l'existència d'un contracte federal i de si la minoria representa més del 50 % de la població regional



### 3.4. Els partits polítics: la competició política i la rigidesa constitucional

En aquesta secció volem enfocar el problema d'acomodació institucional de les minories nacionals des d'una perspectiva diferent. En aquest cas, volem analitzar-ho des de la perspectiva dels partits polítics i la competició política. L'essència del problema de credibilitat en l'acomodació institucional no canvia i, per tant, les implicacions són les mateixes. D'una banda, esperem que els partits polítics atorguin més rellevància o importància a qüestions vinculades amb el conflicte polític d'acomodació territorial quan el problema de credibilitat no està ben resolt. D'altra banda, també esperem, al contrari, que, si el problema d'acomodació institucional està resolt satisfactòriament, aleshores els partits polítics haurien d'atorgar menys rellevància al conflicte territorial.

Això és exactament el que pretenem contrastar empíricament en aquesta secció. Per a fer-ho, utilitzem observacions de partit que ens proporciona la base de dades de Chapel Hill. Aquesta base de dades està construïda a partir de l'opinió d'experts i codifica informació diversa sobre programes

polítics dels partits polítics en les democràcies avançades (Bakker et al. 2015). Entre tota la informació codificada també s'hi inclouen indicadors sobre la prioritat de la qüestió territorial per als partits polítics de diferents països. En aquest cas disposem d'informació per a dotze països, la qual integrem a les dades que ja hem utilitzat a escala de país sobre rigidesa constitucional i mitjanes d'autonomia política regional. Més concretament, els quadres d'anàlisis empíriques següents (quadres 4.6 i 4.7) analitzen informació sobre els partits polítics en aquests països: Bèlgica, Grècia, Espanya, França, Irlanda, Itàlia, Holanda, Regne Unit, Portugal, Finlàndia, Dinamarca i Suècia. Malauradament, no són els mateixos països que els inclosos en la secció anterior, però en ser estats membres de la Unió Europea permeten fer una bona anàlisi comparada de la rellevància política del conflicte territorial.

### *L'asimetria i el conflicte territorial en l'àmbit dels partits polítics*

En els models que s'inclouen a continuació, la variable dependent és el grau d'importància que els partits atorguen al conflicte territorial. La variable va de 0 a 10 i està codificada per experts que avaluen quina és la rellevància que cadascun dels partits dona a la dimensió territorial. Tots els models del quadre 4.6 controlen per dues variables en l'àmbit de partit que podrien esbiaixar els resultats: una variable dicotòmica que mesura si es tracta d'un partit que està al govern, i una segona variable que mesura el percentatge de vot de cada partit en les darreres eleccions. A més, tots els models inclouen efectes fixos segons la tipologia o família política del partit (socialdemòcrates, conservadors, etc.), i també efectes fixos segons l'any electoral. Finalment, els errors estàndards estan clusteritzats a escala de país. El mètode d'estimació és, de nou, via OLS, com a la secció anterior. Els resultats són fonamentalment els mateixos si els models s'estimen amb mètodes multinivell.

Als models 3.1 i 3.2 del quadre 4.6, doncs, el coeficient estimat d'interès és el de la interacció entre l'Índex de Rigidesa Constitucional i la mitjana d'autogovern (*self-rule*) a escala regional del país. El que és rellevant és que el coeficient és positiu i significatiu, la qual cosa vol dir que, quan la rigidesa constitucional és alta i la mitjana de *self-rule* regional és elevada, els partits polítics tendeixen a atorgar més rellevància al conflicte polític territorial. Els resultats no canvien quan al model 4.2 hi incloem una bateria de controls addicionals que tenen en compte les posicions dels partits polítics no només en l'eix territorial sinó també en l'eix econòmic.

Una cosa similar passa als models 3.3 i 3.4 del quadre 4.6 quan analitzen la interacció entre l'Índex de Rigidesa Constitucional i una variable que anomenem “*asimetria*” i que mesura simplement la diferència entre la mitjana d'autogovern (*self-rule*) i la mitjana de govern compartit (*shared rule*) a escala regional (Hooghe et al. 2016). Els models 4.3 i 4.4 són un test molt més directe del problema de credibilitat, en la mesura que testen empíricament si els partits polítics donen més rellevància al conflicte territorial quan la rigidesa constitucional és alta i l'asimetria entre el *self-rule* i el *shared rule* regional és elevada. Entenem que això és un contrast del problema de credibilitat en l'acomodació institucional en tant que, si el problema d'acomodació no està resolt satisfactòriament (quan l'asimetria és intensa), aleshores és més probable que el conflicte polític territorial sigui més intens.

**QUADRE 4.6.** Determinants institucionals de la competició política (I)

	OLS	OLS	OLS	OLS
Conflicte polític territorial	Model 3.1	Model 3.2	Model 3.3	Model 3.4
Rigidesa constitucional	-1.085** (0,479)	-1.158** (0,498)	-1.385*** (0,323)	-1.560*** (0,377)
Mitjana regional <i>self-rule</i>	-0,107 (0,067)	-0,118 (0,069)		
Rigidesa constitucional x mitjana <i>self-rule</i>	0,081** (0,026)	0,086*** (0,027)		
Asimetria ( <i>imbalance</i> )			-0,331*** (0,057)	-0,371*** (0,068)
Rigidesa constitucional x asimetria ( <i>imbalance</i> )			0,192*** (0,028)	0,211*** (0,034)
Posició partit descentralització	-1,670*** (0,254)	-1,634*** (0,248)	-1,952*** (0,231)	-1,910*** (0,212)
Posició quadràtica partit descentralització	0,140*** (0,025)	0,136*** (0,025)	0,170*** (0,026)	0,164*** (0,024)
Posició partit eix redistributiu		0,271 (0,212)		0,354 (0,225)
Posició quadràtica partit eix redistributiu		-0,020 (0,021)		-0,023 (0,023)

	OLS	OLS	OLS	OLS
<b>Conflicte polític territorial</b>	<b>Model 3.1</b>	<b>Model 3.2</b>	<b>Model 3.3</b>	<b>Model 3.4</b>
Vot de partit a les eleccions prèvies	0,024* (0,011)	0,022* (0,011)	0,029** (0,010)	0,026** (0,010)
Partit al govern	0,297 (0,233)	0,272 (0,242)	0,095 (0,174)	0,034 (0,174)
Constant	9,363*** (1,086)	8,645*** (1,044)	10,888*** (0,852)	10,058*** (0,781)
Efectes fixos de tipologia de partit	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectes fixos d'any d'eleccions	Sí	Sí	Sí	Sí
Nombre de països	12	12	12	12
Observacions (nombre de partits)	200	200	200	200
<i>R-squared</i>	0,769	0,772	0,777	0,784

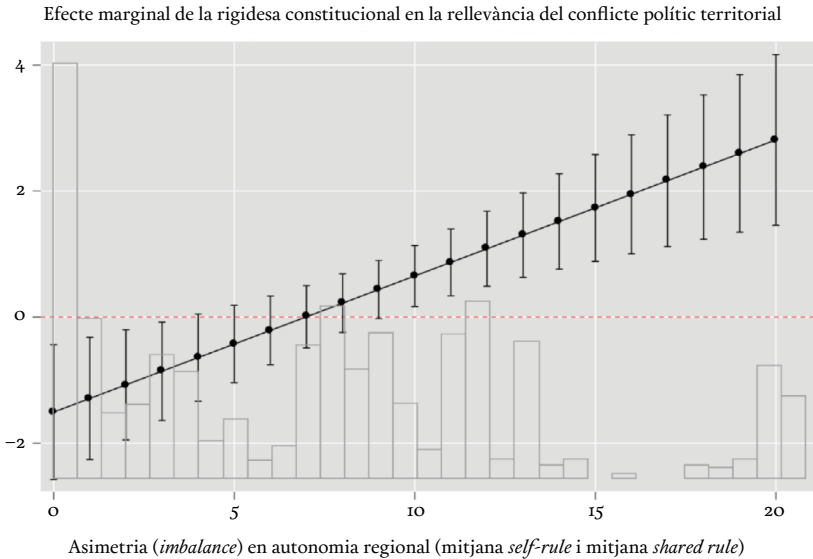
Error estàndards clusteritzats a escala de país

\*\*\*  $p < 0,01$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*  $p < 0,1$

Per il·lustrar els resultat principal del quadre 4.6, al gràfic representem l'efecte marginal de l'Índex de Rigidesa Constitucional de Lijphart (1999) sobre la rellevància que els partits polítics atorguen al conflicte territorial en funció del grau d'asimetria entre el *self-rule* i el *shared rule* regional. El que esperàvem, d'acord amb el problema de credibilitat plantejat anteriorment, és que els partits polítics haurien d'atorgar més rellevància al conflicte territorial quan hi ha una asimetria entre el *self-rule* de què disposen i el *shared rule* (entès com a mecanismes de codecisió) al qual tenen accés. Això és exactament el que trobem.



**GRÀFIC 4.13.** Efecte marginal de la rigidesa constitucional en la rellevància del conflicte polític territorial en funció de diferents graus d'asimetria en l'autonomia regional



De fet, un dels resultats interessants del gràfic 4.13 és que el signe de l'efecte marginal de la rigidesa constitucional arriba a canviar en funció de quin és el nivell d'asimetria. Quan l'asimetria entre la mitjana de *self-rule* i *shared rule* és molt baixa o inexistent, aleshores la rigidesa constitucional està associada amb menys conflicte territorial (la part de l'extrem esquerra del gràfic). En canvi, quan hi ha una asimetria severa entre el grau de *self-rule* i el de *shared rule*, és a dir, quan la capacitat de codecisió és baixa tenint en compte el grau d'autogovern regional, aleshores la rigidesa constitucional està associada sistemàticament amb el fet que els partits polítics atorguin més rellevància al conflicte territorial. El grau d'asimetria o "*imbalance*", doncs, sembla ser fonamental a l'hora d'entendre la rellevància política del conflicte territorial.

Dit d'una altra manera, l'asimetria, entesa com una mancança en la capacitat de codecisió de les regions, està sistemàticament associada a més rellevància del conflicte territorial quan, a més a més, la rigidesa constitucional és elevada. El mecanisme que explicaria aquesta associació està directament vinculat amb el problema de credibilitat que hem desenvolupat al llarg d'aquest capítol: quan els partits polítics perceben un dèficit

en la capacitat de codecisió de les regions i, a la vegada, una rigidesa constitucional elevada, aleshores és quan tendeixen a atorgar més importància al conflicte polític territorial. Aquest procés evidenciaria que la falta de capacitat de codecisió per part de les regions, que és sovint assenyalada com un dels ingredients fonamentals de tot contracte federal efectiu, està vinculada amb un augment de la preeminència del conflicte polític territorial, sobretot quan la rigidesa constitucional és elevada.

### *La importància de la capacitat de codecisió*

Finalment, tanquem aquesta secció analitzant de quina manera els partits polítics reaccionen a les condicions que propicien el problema de credibilitat. Ho fem investigant l'altra cara de la moneda, és a dir, examinant fins a quin punt els partits polítics efectivament rebaixen la importància o rellevància que donen al conflicte territorial quan perceben que es donen unes condicions d'acomodació institucional satisfactòries. D'acord amb el problema d'acomodació política entre el grup majoritari i els grups minoritaris, hauríem d'esperar que, si la capacitat de codecisió de les regions és elevada i, a més a més, la rigidesa constitucional és també alta, aleshores el conflicte territorial haurà de ser menor. La raó seria que la capacitat de codecisió de les regions (*shared rule*) aportaria un mecanisme de garantia que és propi en tot contracte federal efectiu i, a la vegada, la rigidesa constitucional aportaria la credibilitat necessària per a segellar aquest contracte federal. Conseqüentment, els partits polítics haurien d'atorgar menys rellevància al conflicte territorial.

Això és exactament el que testem empíricament al quadre 4.7 d'aquesta secció. Els models 4.1 i 4.2 tenen una estructura idèntica a la discutida anteriorment pel quadre 4.6; la diferència és que ara el coeficient estimat d'interès és el de la interacció entre l'índex de Rigidesa Constitucional de Lijphart (1999) i la mitjana de *shared rule* per part de les regions al conjunt del país. En tots dos models, al 5.1 i al 5.2, el coeficient estimat és ara negatiu i significatiu. És a dir, la rigidesa constitucional està associada efectivament amb una pèrdua de rellevància del conflicte territorial quan el nivell de codecisió de les regions —mesurat segons l'índex de *shared rule* de Hooghe et al. (2008)— és elevat. El gràfic 4.14, que tanca aquesta secció, il·lustra aquest resultat. Reprodueix l'efecte marginal de l'Índex de Rigidesa Constitucional sobre la rellevància que els partits atorguen a qüestions territorials en funció de la mitjana de *shared rule* (codecisió) de

les regions. Com es pot apreciar fàcilment, com més capacitat de codecisió hi ha (més *shared rule*) més negatiu és l'efecte marginal de la rigidesa constitucional sobre la rellevància del conflicte territorial. És a dir, això és exactament el mirall invers del que hem analitzat abans quan investigàvem l'efecte marginal de la rigidesa constitucional en funció del grau d'asimetria entre autogovern i govern compartit.

Així, abans hem mostrat que la mancança de capacitat de codecisió incentivava la rellevància del conflicte territorial quan la rigidesa constitucional era alta. Ara, en canvi, hem mostrat també que la capacitat de codecisió fa que la rigidesa constitucional tingui un efecte negatiu sobre el conflicte polític territorial. La conclusió és, doncs, que la rigidesa constitucional és només desitjable en tant que opera com un instrument de compromís que segella els pactes federals quan són efectius, és a dir, els pactes federals que inclouen una capacitat de codecisió regional elevada.

**QUADRE 4.7. Determinants institucionals de la competició política (II)**

	OLS	OLS
Conflicte polític territorial	Model 5.1	Model 5.2
Rigidesa constitucional	-0,520 (0,319)	-0,134 (0,271)
Mitjana regional <i>shared rule</i>	0,859*** (0,210)	0,756*** (0,172)
Rigidesa constitucional x mitjana <i>shared rule</i>	-0,220** (0,071)	-0,208*** (0,058)
Posició partit descentralització		-1,641*** (0,308)
Posició quadràtica partit descentralització		0,133*** (0,036)
Posició partit eix redistributiu		0,209 (0,205)
Posició quadràtica partit eix redistributiu		-0,021 (0,019)
Vot de partit a les eleccions prèvies	0,029** (0,013)	0,018 (0,012)

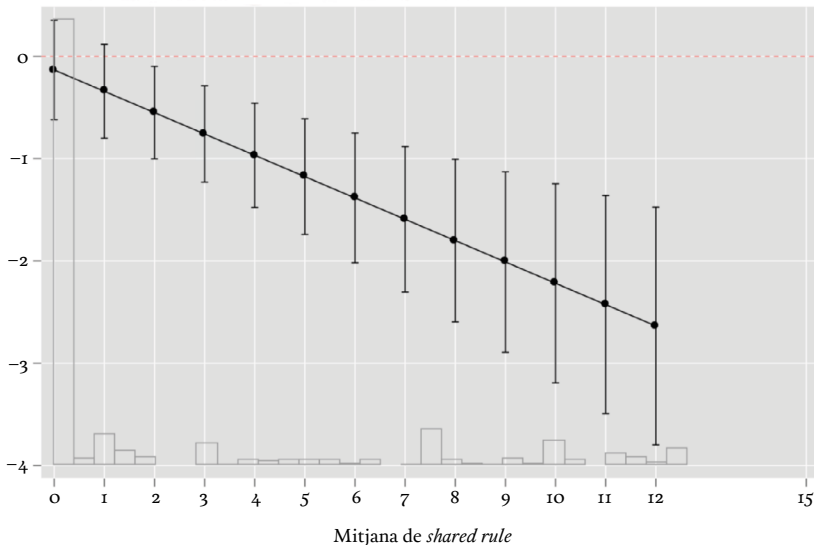
	OLS	OLS
Conflicte polític territorial	Model 5.1	Model 5.2
Partit al govern	-0,039 (0,282)	0,285 (0,218)
Constant	4,669*** (0,520)	8,245*** (1,379)
Efectes fixos de tipologia de partit	Sí	Sí
Efectes fixos d'any electoral	No	No
Nombre de països	12	12
Observacions (nombre de partits)	200	200
<i>R-squared</i>	0,561	0,700

Error estandard clusteritzats a escala de país

\*\*\*  $p < 0,01$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*  $p < 0,1$

**GRÀFIC 4.14.** Efecte marginal de la rigidesa constitucional en la rellevància del conflicte polític territorial en funció de la mitjana de govern compartit (*shared rule*)

Efecte marginal de la rigidesa constitucional en la rellevància del conflicte polític territorial



### 3.5. Conseqüències del problema del compromís sobre l'autonomia i l'autogovern

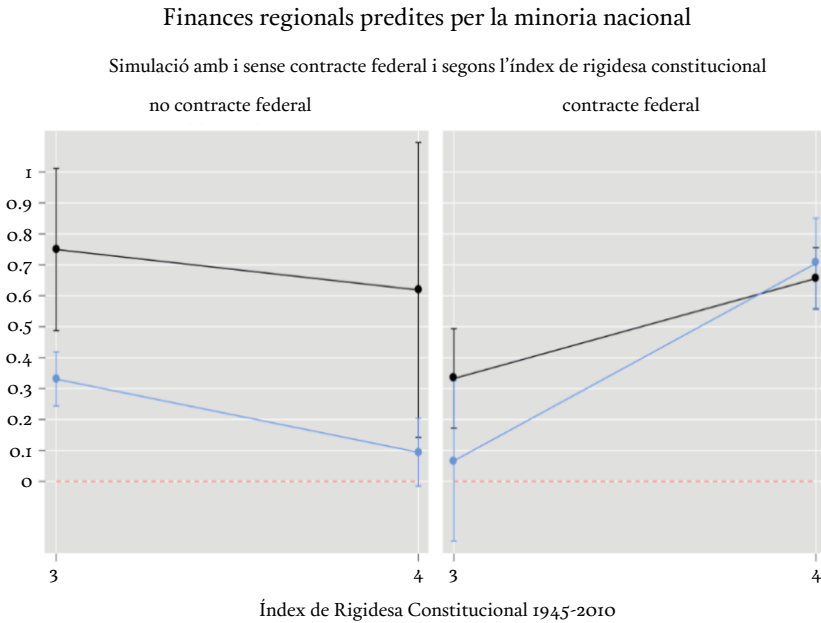
Quines implicacions tenen els resultats presentats en aquest capítol en els diferents escenaris que es discuteixen en aquest estudi? La millor manera d'il·lustrar-ho és a partir del gràfic 4.15. Aquest gràfic resumeix de quina manera el conflicte polític afecta les finances regionals. En concret, mostra el valor predit d'autonomia fiscal regional en funció de: (i) si hi ha o no una constitució que inclogui un contracte de tipus federal; (ii) el grau de rigidesa constitucional, i (iii) si hi ha un grup minoritari a escala regional que sumi més del 50 % de la població a la regió. Cadascun dels punts és, de fet, un dels escenaris estudiats. Vegem-ho.

D'acord amb la simulació que hem fet amb els models del quadre 4.5 anterior, si no hi ha una constitució de tipus federal i la rigidesa constitucional és alta, la conseqüència és que els grups minoritaris tenen, sistemàticament, nivells d'autonomia relativament baixos. Aquest seria, de fet, el cas d'Espanya. Dit d'una altra manera, aquest seria l'estatu quo, és a dir, un cas en el qual no s'ha resolt satisfactòriament el problema de credibilitat: els grups minoritaris no disposen de mecanismes constitucionals de protecció (no hi ha contracte federal ni negociació federal efectiva) i, a més, és molt costós reformar la Constitució donada l'alta rigidesa del procés de reforma. En la simulació es pot comprovar que aquest escenari implica nivells d'autonomia fiscal sistemàticament inferiors, especialment per a aquelles regions on hi ha un grup nacional minoritari que supera el 50 % de la població de la regió. Aquest és el cas tant si la rigidesa constitucional és alta (valor 3) com, sobretot, si la rigidesa és molt elevada (valor 4).

En canvi, si hi ha una constitució federal efectiva (en el sentit d'Elazar, és a dir, un text que estableixi una distinció clara en la distribució dels poders dels diferents governs) i un nivell de rigidesa constitucional també elevada, aleshores és quan els grups minoritaris disposen sistemàticament de nivells més elevats d'autonomia regional. Aquest seria el cas paradigmàtic en el qual es resol el problema del compromís. En aquest escenari, els grups minoritaris disposen de mecanismes constitucionals de protecció. A més, la Constitució és difícil de reformar pel mateix disseny institucional. En altres capítols d'aquest llibre es discuteixen detalladament aquests mecanismes de protecció. En aquest escenari els grups minoritaris poden restar tranquils que la seva autonomia està protegida. Aquest és també el cas en què el grup majoritari s'ha "lligat les mans" de manera creïble. Això és el que podem observar a la part dreta del gràfic 4.15. Veiem que

els nivells predits d'autonomia regional són especialment elevats per als grups minoritaris nacionals quan la rigidesa constitucional és molt alta (pren valor 4) i a la vegada hi ha en vigor un contracte federal efectiu.

### GRÀFIC 4.15. Simulació de les finances regionals en diferents escenaris institucionals



D'aquesta manera, l'anomalia del cas espanyol i el seu statu quo actual es pot explicar de la següent manera: és un cas en què no hi ha una constitució de tall federal efectiu (d'acord amb les dades i codificació del mateix Lijphart) i, en canvi, sí que hi ha molta rigidesa constitucional. Aquest és, des de la perspectiva dels grups nacionals minoritaris, el pitjor dels escenaris possible perquè a la pràctica provoca que el problema de credibilitat, o de respecte de la majoria als grups minoritaris, no estigui ben resolt. De fet, queda lluny d'estar ben resolt. Però és que, a més a més, en termes pràctics i de manera molt evident, provoca que Catalunya tingui nivells d'autonomia fiscal sistemàticament baixos en termes comparats i que el nivell de conflicte territorial sigui utilitzat sistemàticament pels partits polítics.

Una de les virtuts de l'anàlisi empírica que hem desenvolupat en aquest capítol és que permet situar en perspectiva comparada la problemàtica de les finances regionals. Permet establir una sèrie de *benchmarks*, és a dir, de punts

de referència. Des d'aquesta perspectiva veiem que l'infrafinançament que ha patit històricament Catalunya no seria una anomalia, sinó que les seves arrels es poden explicar-se en funció d'una incorrecta acomodació institucional o constitucional. És a dir, en darrer terme les institucions tenen un paper clau en tant que poden fixar o no un contracte creïble entre el grup majoritari i els grups nacionals minoritaris. Això només passa, però, quan el grup majoritari és capaç d'oferir una sèrie de garanties als grups minoritaris. Si, per contra, el contracte no existeix o no és creïble, aleshores el disseny institucional últim pot tenir conseqüències sistemàticament contraproductes.

Per concloure, doncs, podem dir que en aquest capítol hem mostrat que les diferències en els graus d'autonomia regional es poden explicar en funció de la intensitat del conflicte polític territorial i, sobretot, en funció de si l'acomodació institucional dels grups nacionals minoritaris s'ha resolt satisfactòriament. Així, una correcta acomodació institucional —que passa per establir de manera creïble un contracte federal— es converteix en un element crucial perquè els grups nacionals minoritaris no es vegin abocats a disposar d'una autonomia financera sistemàticament inferior, limitada i, el que és més important, potencialment reversible. Aprofundir en els mecanismes per a solucionar aquest problema d'acomodació institucional dels grups nacionals minoritaris constitueix, de fet, una bona via per a començar a buscar una solució al conflicte territorial.

Els resultats presentats en aquest capítol indiquen de manera clara que, per a aconseguir una acomodació satisfactòria dels grups nacionals minoritaris, cal establir un contracte de tipus federal efectiu i creïble. Però el que és crucial és que, perquè aquest contracte sigui efectiu, cal establir mecanismes de garantia suficientment explícits i acceptats per totes les parts, és a dir, tant pel grup dominant o majoritari com pel grup minoritari. Potser paradoxalment, en aquest capítol hem analitzat com la rigidesa constitucional pot ser un mecanisme institucional d'establir creïblement un contracte federal efectiu.

És a dir, la rigidesa constitucional pot ser acceptable i desitjable en tant que blinda les minories en fer creïble el contracte federal. Aquest és el cas quan la majoria, fent rígida una constitució que atorga garanties a les minories, es lliga de mans institucionalment per tal de no vulnerar i infringir el perímetre competencial de l'autogovern regional. Al seu torn, les minories es comprometen a canalitzar el conflicte en el sistema. Només des d'aquesta perspectiva la rigidesa constitucional és desitjable. En canvi, hem vist que, si no hi ha contracte federal, aleshores la rigidesa constitucional es converteix en un element que perjudica sistemàticament l'autonomia regional. Això és el que ha passat durant anys a Catalunya.

## 4. Implicacions per als diferents escenaris considerats

De l'anàlisi feta en els dos apartats anteriors s'arriba, de forma resumida, a les conclusions següents:

1. Les anàlisis conclouen que, des d'un punt de vista comparat, l'existència de minories nacionals comporta generalment la implementació d'un sistema asimètric. És a dir, quan hi ha grups minoritaris amb característiques culturals diferents a les del grup majoritari, el sistema institucional que s'acostuma a implementar té un cert grau d'asimetria, o, dit d'una altra manera, es transfereixen poders només al grup minoritari i no a altres unitats subestatals.
2. L'anàlisi feta en el segon apartat conclou que hi ha un diferencial entre la descentralització percebuda i la desitjada. Aquesta bretxa es produeix, sobretot, en aquells territoris i entre la ciutadania que volen un nivell més alt de descentralització —i sobretot entre els que tenen una preferència per la independència.
3. L'anàlisi feta en el tercer apartat revela que, en situacions en les quals hi ha minories nacionals, com més explícit és el pacte territorial i més rígida la Constitució, menys conflicte territorial hi ha. En concret, la rigidesa de la Constitució permet que la majoria no se salti fàcilment les normes contra la minoria i que, al seu torn, la minoria es trobi còmoda en un sistema que ofereix garanties.
4. La segona part d'aquesta secció també mostra que si es combina un bon nivell d'autogovern (*self-rule*) amb un govern compartit (*shared rule*) el pacte territorial fundacional tindrà més credibilitat i, per tant, el grau de conflicte serà menor.

Vistos els resultats d'ambdues anàlisis, és convenient examinar quines són les implicacions, les ensenyances, que hom pot extreure de l'anàlisi efectuada a l'hora de situar els diferents escenaris de la relació entre Catalunya i Espanya. Tot seguit es planteja la qüestió.

### 4.1. Escenari de l'*statu quo*

El primer escenari plantejat és l'*statu quo*, és a dir, l'actual model de l'estat de les autonomies —o un model que a escala territorial sigui molt similar. Tal com plantegen els resultats d'aquest capítol, l'*statu quo* està caracteritzat, en primera instància, per una polarització elevada de les preferències ter-



ritorials. Mentre que la ciutadania de certes regions pretén quedar-se com està a escala territorial, la d'altres territoris pretén ampliar l'autogovern o el govern compartit. En l'equilibri de l'estatu quo, a més, atesa la insatisfactòria resolució de la qüestió territorial, la polarització territorial es reforça constantment donat que els actors polítics tenen incentius per a fer-ho.

Tal com mostren els resultats del capítol, si no hi ha constitució de tipus federal i la rigidesa constitucional és alta, la conseqüència és que els grups minoritaris tenen nivells d'autonomia relativament baixos. Es tracta d'un model de manca de credibilitat: els grups minoritaris no disposen de mecanismes constitucionals de protecció (no hi ha contracte federal ni negociació federal efectiva) i, a més, és molt costós reformar la Constitució donada l'alta rigidesa del procés de reforma. A més, la manca de mecanismes constitucionals de protecció fa que, eventualment, la majoria s'imposi a la minoria. La majoria no té les mans lligades i, per tant, pot desfer el pacte inicial i establir un model territorial que satisfaci únicament les seves preferències —i, per tant, no tingui en compte les preferències dels grups minoritaris. De fet, això és precisament el que va passar amb la sentència del TC sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de l'any 2010.

Així, tal com s'explica en aquest capítol, el model territorial espanyol és una anomalia en el sentit que, ateses les seves característiques, gairebé cap estat opta pel model territorial de manca de codecisió i rigidesa constitucional pel qual ha optat. És un cas en què no hi ha una constitució de tipus federal efectiu i, en canvi, la Constitució és difícil de reformar. Com ja s'ha assenyalat, aquest és, des de la perspectiva dels grups nacionals minoritaris, el pitjor dels escenaris possibles perquè a la pràctica provoca que el problema de credibilitat, o de respecte de la majoria als grups minoritaris, no estigui ben resolt. A més a més, en termes pràctics provoca que Catalunya tingui nivells d'autonomia fiscal sistemàticament baixos en termes comparats i que el nivell de conflicte territorial sigui utilitzat sistemàticament pels partits polítics.

## **4.2. Escenari de federalisme**

- Federalisme dèbil
- [Federalisme moderat]<sup>13</sup>
- Federalisme fort

---

13. Només en els aspectes relatius a les finances, però no en els competencials i institucionals.

Els resultats d'aquest capítol també ens il·lustren com funcionarien les relacions de Catalunya amb Espanya en un eventual establiment d'una Constitució de tipus federal (sigui dèbil, moderat o potent), un altre dels escenaris plantejats en aquest treball. En aquest escenari, l'eventual establiment d'una constitució federal "efectiva" (en el sentit d'Elazar, és a dir, un text que estableixi una clara distinció en la distribució dels poders dels diferents governs) tindria molt probablement uns nivells de rigidesa constitucional també elevats però també certes garanties de codecisió que la majoria no s'imposaria a la minoria.

El resultat, segons indiquen les anàlisis del capítol, seria que les minories disposarien sistemàticament de graus més elevats d'autonomia regional, tant en l'àmbit d'autogovern com en el de govern compartit. Així mateix, quant a l'opinió pública, els partits tindrien pocs incentius per a brandar la qüestió territorial. Al seu torn, el grau de polarització ciutadana seria més baix, com mostren els resultats comparats d'altres latituds. Aquest escenari seria, de fet, el cas paradigmàtic en el qual es resol el problema del compromís. De nou, en aquest escenari, els grups minoritaris disposen de mecanismes constitucionals de protecció. A més, la Constitució és difícil de reformar pel mateix disseny institucional, tal com discuteixen altres capítols d'aquest llibre. En aquest escenari els grups minoritaris poden restar tranquils que la seva autonomia està protegida. Aquest és també el cas en què el grup majoritari s'ha "lligat de mans" de manera creïble.

Si l'escenari de federalisme fort s'implementés, l'estructura institucional podria ser l'habitual en aquestes casos: pacte fundacional recollit de forma molt precisa en la Constitució, pacte difícil de reformar, i institució arbitral per a resoldre els conflictes (TC) paritària (possiblement amb mecanismes de representació territorial). Per contra, si l'escenari fos el federalisme dèbil, es podria partir del model actual de les comunitats autònomes i aprofundir-hi en sentit federal. Per a fer-ho, caldria molt probablement una reforma constitucional que permetés alguns dels elements federals existents en altres latituds (per exemple, atorgar les competències residuals a les CA o augmentar-ne el poder jurídic).

### **4.3. Escenari d'acord bilateral**

- Acord bilateral específic
- Adaptació de model foral
- Pacte confederal

Què ens diu l'anàlisi respecte a un eventual acord bilateral entre Catalunya i Espanya? Com descriu aquest estudi, aquest escenari es basa, resumidament, en un pacte *ad hoc* entre els dos governs o institucions que doti Catalunya de més autogovern (o govern compartit) en els temes que es consideri. D'aquesta manera, s'establiria una certa dosi d'asimetria entre el tracte territorial que rep Catalunya i el que reben una bona part de les comunitats autònomes —una asimetria que s'afegiria a l'asimetria ja existent en els casos forals del País Basc i Navarra.

Tot i que lògicament l'especulació pot tenir un cert marge d'error, l'anàlisi d'aquest capítol ens indica que l'acord bilateral (i l'asimetria associada) es donaria en un context de preferències territorials contraposades, tant en l'àmbit de la ciutadania com dels partits polítics. Com bé ha documentat la ciència política, el comportament de les elits polítiques pot resultar important a l'hora de fer créixer o decreïxer la polarització. Per tant, si l'acord bilateral rep el beneplàcit d'una bona part dels actors polítics, la polarització és probable que es redueixi. Tanmateix, tenint en compte l'estructura de preferències territorials polaritzades que hi ha actualment, la probabilitat que un acord d'aquest tipus sigui rebut de forma positiva tant per la ciutadania com per les elits és raonablement baixa. Com bé s'ha documentat al capítol, una bona part de la ciutadania espanyola, així com dels partits polítics, està en contra d'ampliar la descentralització o els mecanismes de codecisió.

Des del punt de vista del debat majoria-minoria, els resultats d'aquest capítol també mostren que, per tal que el pacte tingués èxit, caldria establir mecanismes de protecció de la minoria. És a dir, convindria que l'ampliació de la descentralització i dels mecanismes de codecisió anessin acompanyats de certs mecanismes constitucionals i institucionals per tal que la majoria no es desdigués del pacte i no s'erosionés la voluntat de la minoria. Amb tot, com hem vist, són els països que combinen rigidesa constitucional i un correcte acord federal els que tenen menys tensió territorial i que han solucionat més satisfactòriament l'acomodament de les minories.

A la pràctica, l'acord bilateral específic requeriria pactes sectorials o específics que permetessin mecanismes de codecisió. Això es podria articular via òrgans específics de nova creació o atorgant algun estatus especial a certes comunitats més enllà de les conferències de presidents autonòmics. Amb relació al model foral, per a assolir-la caldria canvis constitucionals que permetessin assolir el mateix estatus que té plantejat el País Basc i Navarra.

#### 4.4. Escenari d'independència

Les implicacions dels resultats d'aquest capítol en l'últim escenari, la independència de Catalunya, es poden plantejar de diverses formes. En l'escenari últim, una eventual separació de Catalunya i la creació d'un estat propi, l'eventual Govern català i les seves institucions s'enfrontarien en un debat semblant al de qualsevol estat que crea o reforma profundament la seva constitució: el d'establir els mecanismes de la seva reforma. Com hem vist, la flexibilitat o rigidesa de les normes constitucionals i institucionals tenen un impacte significatiu en la competició política, sobretot quan hi ha grups territorials amb un estatus de minoria. En el cas d'una Catalunya independent, és probable que aquest debat ressorgís de nou, sobretot si hi ha un eventual pacte per a descentralitzar poders a la Vall d'Aran o a qualsevol altre subentitat territorial de nova creació.

Més enllà d'aquest escenari "final", però, les conclusions d'aquest capítol també il·lustren d'una altra forma l'escenari de la creació d'un estat propi. Tal com es mostra empíricament, l'actual equilibri territorial està caracteritzat per una polarització de preferències territorials elevada, per unes institucions que donen incentius als partits polítics per a mantenir elevada (o fer créixer) aquesta polarització, i per un disseny que permet a la majoria redefinir el pacte territorial al seu gust i no transmet confiança a la minoria territorial. Lògicament, l'establiment d'un nou pacte territorial pot reordenar aquest equilibri no òptim i donar una nova oportunitat a l'entesa territorial basada en l'acord federal, la codecisió i la rigidesa constitucional (en línia amb l'anterior punt).

Ara bé, una de les grans qüestions és la racionalitat del resultat si aquesta reforma no és el resultat. Tenint en compte que l'equilibri actual no és òptim, ¿és racional generar-ne un de nou basat en la separació? La racionalitat depèn, lògicament, de diferents factors, des de les conseqüències que una eventual independència pugui tenir, tant a Catalunya com a la resta de l'Estat, com en el procés de separació en si mateix. Des del punt de vista de les institucions, els resultats del capítol il·lustren que, de forma abstracta, el camí es bifurca en dues grans solucions racionals: per dir-ho en termes de Hirschmann, quan hi ha veu i lleialtat, la sortida no és una opció racional. En canvi, davant la manca persistent de veu, la sortida esdevé l'equilibri més racional.

## Referències

- Aarts, K., i J. Thomassen. 2008. Satisfaction with Democracy: Do Institutions Matter? *Electoral Studies* 27 (1): 5–18. <https://doi.org/10.1016/J.ELECTS-TUD.2007.11.005>.
- Acemoglu, D., S. Johnson, i J. Robinson. 2005. The Rise of Europe: Atlantic Trade, Institutional Change, and Economic Growth. *American Economic Review* 95 (3): 546–79. <https://doi.org/10.1257/0002828054201305>.
- Amat, F., i A. Falcó-Gimeno. 2014. The Legislative Dynamics of Political Decentralization in Parliamentary Democracies. *Comparative Political Studies* 47 (6): 820–50. <https://doi.org/10.1177/0010414013488550>.
- Anderson, Ch. J., i Ch. A. Guillory. 1997. Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross-National Analysis of Consensus and Majoritarian Systems. *American Political Science Review* 91 (01): 66–81. <https://doi.org/10.2307/2952259>.
- Bakker, R., E. Edwards, L. Hooghe, S. Jolly, J. Koedman, F. Kostelka, G. Marks, J. Polk, J. Rovny, G. Schumacher, M. Steenbergen, M. Vachudova, i M. Zilovicet. 2015. 1999-2014 Chapel Hill Expert Survey TrendFile. Carolina del Nord: Chapel Hill. <https://static1.squarespace.com/static/5975c9bdfb29d6a05c65209b/t/599doco6bebabfcd8c66edfa/1503464455314/chesdata.eu>.
- Bastian, S., i R. Luckham. 2003. *Can Democracy Be Designed?: The Politics of Institutional Choice in Conflict-Torn Societies*. Zed Books. [https://books.google.co.uk/books?id=xJgBroRWX\\_MC&dq=institutional+design+conflict&lr=&hl=ca&source=gbs\\_navlinks\\_s](https://books.google.co.uk/books?id=xJgBroRWX_MC&dq=institutional+design+conflict&lr=&hl=ca&source=gbs_navlinks_s).
- Benz, A. 2013. Balancing Rigidity and Flexibility: Constitutional Dynamics in Federal Systems. *West European Politics* 36 (4): 726–749.
- Boix, C. 1999. Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies. *American Political Science Review* 93 (03): 609–24. <https://doi.org/10.2307/2585577>.
- Brancati, D. 2008. The Origins and Strengths of Regional Parties. *British Journal of Political Science* 38: 135–159.
- . 2009. *Peace by Design: Managing Intrastate Conflict through Decentralization*. Nova York: Oxford University Press.
- Burgess, J. W. 1891. Political Science and Comparative Constitutional Law. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 681–85. Ginn.
- Caramani, D. 2004. *The Nationalization of Politics. The Formation of National Electorates and Party Systems in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chhibber, P., i K. Kollman. 1998. Party Aggregation and the Number of Parties in India and the United States. *American Political Science Review* 92: 329–342.

- . 2004. *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India, and the United States*. Princeton: Princeton University Press.
- Coby, J. P. 2016. The Long Road toward a More Perfect Union: Majority Rule and Minority Rights at the Constitutional Convention. *American Political Thought* 5 (1): 26–54. <https://doi.org/10.1086/684558>.
- Curtice, J. 2006. A Stronger or Weaker Union? Public Reactions to Asymmetric Devolution in the United Kingdom. *Publius. The Journal of Federalism* 36: 95–113.
- De Winter, L. 1998. Conclusion: a comparative analysis of the electoral office and policy success of ethnoregionalist parties. A L. de Winter, i H. Tursan, ed., *Regionalist parties in Western Europe*, 204–24. Londres: Routledge.
- Eisenstadt, T. A., A. Carl Levan, i T. Maboudi. 2015. When Talk Trumps Text: The Democratizing Effects of Deliberation during Constitution-Making, 1974–2011. *American Political Science Review* 109 (3): 592–612. <https://doi.org/10.1017/S0003055415000684>.
- Elazar, D. J. 1997. Contrasting Unitary and Federal Systems. *International Political Science Review* 18 (3): 237–51. <https://doi.org/10.1177/019251297018003002>.
- Escobar-Lemmon, M. 2003. Political support for decentralization: An analysis of the Colombian and Venezuelan legislatures. *American Journal of Political Science* 47: 683–697.
- Guinjoan, M., i T. Rodon. 2016. Catalonia at the crossroads. Analysis of te increasing support for secession. A X. Cuadras-Morató, ed. *Catalonia: A New Independent State in Europe?*, 20–61. Nova York: Routledge.
- Gurr, T. R. 2000. *Peoples Versus States: Minorities at Risk in the New Century*. Washington DC: United States Institute of Peace Press.
- Harnel, R., i J. D. Robertson. 1985. Formation and Success of New Parties: A Cross-National Analyses. *International Political Science Review* 6: 501–523.
- Hirschman, A. O. 1970. *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. [https://books.google.co.uk/books?id=vYO6sDvjvcgC&dq=Exit,+voice,+and+loyalty&lr=&hl=ca&source=gbs\\_navlinks\\_s](https://books.google.co.uk/books?id=vYO6sDvjvcgC&dq=Exit,+voice,+and+loyalty&lr=&hl=ca&source=gbs_navlinks_s).
- Hooghe, L., G. Marks, i A. H. Schakel. 2008. Regional Authority in 42 Democracies, 1950–2006. *Regional and Federal Studies* 18 (2-3): 111–302.
- . 2010. *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*. Londres, Nova York: Routledge.
- Hooghe, L., G. Marks, A. H. Schakel, S. Chapman Osterkatz, S. Niedzwiecki, i S. Shair-Rosenfield. 2016. *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance*. Vol. 1. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, W. 1998. Is Federalism a Viable Alternative to Secessionism. A P. B. Lehning, ed. *Theories of Secessionism*, 111–150. Nova York: Routledge Press.
- Landau, M. 1973. Federalism, Redundancy and System Reliability. *CrossRefListing of Deleted DOIs* 3 (2): 173.

- Levi, M., i M. Hechter. 1985. A Rational Choice Approach to the Rise and Decline of Ethnoregional Political Parties. A E. Tiryakian, i R. Rogowski, ed. *New Nationalisms of the Developed West: Toward Explanation*, 129–146. Boston: Allen and Unwin.
- Liñeira, R. 2014. *El Estado de las autonomías en la opinión pública: preferencias, conocimiento y voto*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Lijphart, A. 1991. Constitutional Choices for New Democracies. *Journal of Democracy* 2 (1): 72–84. <https://doi.org/10.1353/jod.1991.0011>.
- . 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press. <http://www.amazon.com/Patterns-Democracy-Government-Performance-Thirty-Six/dp/0300078935>.
- Lublin, D. 2012. Dispersing Authority or Deepening Divisions? Decentralization and Ethnoregional Party Success. *Journal of Politics* 74: 1079–1093.
- . 2014. *Minority Rules: Electoral Systems, Decentralization, and Ethnoregional Party Success*. Oxford: Oxford University Press.
- Lutz, D. S. 1994. Toward a Theory of Constitutional Amendment. *American Political Science Review* 88 (02): 355–70. <https://doi.org/10.2307/2944709>.
- Mata, R., A. K. Josef, G. R. Samanez-Larkin, i R. Hertwig. 2011. Age differences in risky choice: a meta-analysis. *Annals of the New York Academy of Sciences* 1235: 18–29.
- Muñoz, J., i R. Tormos. 2015. Economic expectations and support for secession in Catalonia: between causality and ratioanlization. *Europeam Political Science Review* 7: 315–341.
- O'Neill, Kathleen. 2003. Decentralization as an Electoral Strategy. *Comparative Political Studies* 26: 1068–1091.
- OECD/KIPF. 2016. *Fiscal Federalism 2016: Making Decentralization Work*. París: OECD Publishing.
- Powell, R. 2004. Bargaining and Learning While Fighting. *American Journal of Political Science* 48 (2): 344. <https://doi.org/10.2307/1519887>.
- Riker, W. H. 1964. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Little, Brown and Company. First printing edition. <https://www.amazon.com/Federalism-Operation-Significance-William-Riker/dp/B000KWH3NA>.
- Rodon, T., i M. Guinjoan. 2018. When the context matters: Identity, secession and the spatial dimension in Catalonia. *Political Geography* 63: 75–87.
- Sambanis, N., i B. Milanovic. 2014. Explaining Regional Autonomy Differences in Decentralized Countries. *Comparative Political Studies* 47 (13): 1830–55. <https://doi.org/10.1177/0010414013520524>.
- Sánchez-Cuenca, I. 2010. *Más Democracia, Menos Liberalismo*. Katz. [https://books.google.co.uk/books/about/Más\\_democracia\\_menos\\_liberalismo.html?id=g9i-JzOeg3NcC&redir\\_esc=y](https://books.google.co.uk/books/about/Más_democracia_menos_liberalismo.html?id=g9i-JzOeg3NcC&redir_esc=y).
- . 1998. Institutional Commitments and Democracy. *European Journal of Sociology* 39 (1): 78–109. <https://doi.org/10.1017/S0003975600007803>.

- Shugart, M. S., i J. M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies : Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press. [https://books.google.co.uk/books?id=ZMuFhQ\\_75b64C&dq=constitutional+design+executive+legislative+judicial&lr=&hl=ca&source=gbs\\_navlinks\\_s](https://books.google.co.uk/books?id=ZMuFhQ_75b64C&dq=constitutional+design+executive+legislative+judicial&lr=&hl=ca&source=gbs_navlinks_s).
- Tsebelis, G., i D. Nardi. 2014. A Long Constitution is a (Positively) Bad Constitution: Evidence from OECD Countries. *British Journal of Political Science* 46: 457–478. DOI:10.1017/S0007123414000441.
- Verge, T., M. Guinjoan, i T. Rodon. 2015. Risk aversion, gender and constitutional change. *Politics & Gender* 11: 499–521.
- Vogt, M., N. C. Bormann, S. Rügger, L. E. Cederman, P. Hunziker, i L. Girardin. 2015. Integrating Data on Ethnicity, Geography, and Conflict: The Ethnic Power Relations Dataset Family. *Journal of Conflict Resolution* 59: 1327–1342.
- Weingast, B. R. 1995. The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic development. *Journal of Law, Economics and Organizations* 11: 1–31.
- World Bank. 2000. *Entering the 21st Century*. Washington DC: World Bank.



# V

## Finances de la Generalitat

Núria Bosch

Maite Vilalta

### 1. Els factors determinants de les finances autonòmiques

#### 1.1. Introducció

Aquest apartat examina els tres elements que en aquest estudi considerem determinants en la configuració de les finances de la Generalitat: el repartiment de recursos entre els nivells de govern central i autonòmic (és a dir, l'equilibri vertical entre diferents nivells de govern), els ingressos tributaris de la Generalitat en les tres facetes que determinen el grau real de poder tributari (capacitat normativa, capacitat administrativa i atribució de rendiments), i els mecanismes i el grau d'anivellament.

En aquest subapartat introductori, i abans d'abordar cadascun d'aquests elements, resulta convenient fer dues observacions preliminars:

1) D'aquests tres elements, considerem que només poden incidir en l'increment net de la quantia de recursos de la Generalitat la modificació de l'equilibri vertical a favor del conjunt dels governs d'àmbit intermedi i la disminució del grau d'anivellament. En canvi, considerem que un increment dels recursos tributaris, si no opera cap dels altres dos factors, és neutre des del punt de vista financer. Incideix, per descomptat, en el model, però no en la quantia.

2) Aquest apartat tracta cadascun d'aquests tres elements d'una forma generalitzada per al conjunt dels governs intermedis. Metodològicament,

és necessari fer-ho així, especialment pel que fa als dos elements que incideixen en la quantia. Cal subratllar, tanmateix, que això és perfectament compatible, com es veurà, amb el fet de considerar escenaris en els quals se suposa un tracte específic per a Catalunya.

## 1.2. Equilibri vertical

### *Concepte i formulació (Bosch i Vilalta 2012)*

En una hisenda descentralitzada hi ha equilibri vertical quan el grau de cobertura de les necessitats de despesa és el mateix per als diferents nivells de govern que la integren. Parlar, doncs, d'equilibri vertical vol dir parlar de repartiment de competències i ingressos i de quina manera es dona compliment al principi de suficiència.

Si hi ha tres nivells de govern, tal com passa a Espanya i als països federals, hi ha equilibri vertical si es compleix la següent expressió (Castells 1988; 1991):

$$[1] \quad \frac{B_C \pi_C}{E_C} = \frac{B_I \pi_I}{E_I} = \frac{B_L \pi_L}{E_L}$$

on

$B_C$ ,  $B_I$ ,  $B_L$  són les bases tributàries atribuïdes als governs central, intermedi i local,

$\pi_C$ ,  $\pi_I$ ,  $\pi_L$  són les pressions fiscals "estàndards" o potencials que els governs central, intermedi i local poden aplicar sobre les bases tributàries,

i  $E_C$ ,  $E_I$ ,  $E_L$  són les necessitats de despesa dels governs central, intermedi i local.

El compliment de l'expressió [1] suposa l'existència d'una total correspondència entre els ingressos tributaris potencials i les necessitats de despesa. És a dir, en una situació com la descrita, els ingressos potencials de cada nivell de govern proporcionen el mateix grau de cobertura per a finançar les necessitats de despesa, vinculades a les competències que li han estat atribuïdes legalment, amb els ingressos tributaris que li han estat atribuïts també legalment.

L'experiència comparada demostra que aquesta situació d'equilibri rarament es dona. Normalment, el repartiment de competències i ingressos

impositius entre els diferents nivells de govern es fa de tal manera que el resultat és el d'un desequilibri vertical a favor del govern central. Aquest desequilibri s'expressa de la manera següent [2]:

$$[2] \quad \frac{B_C \pi_C}{E_C} > \frac{B_I \pi_I}{E_I}, \frac{B_L \pi_L}{E_L}$$

És a dir, el grau de cobertura de les necessitats de despesa del govern central a través dels ingressos impositius sol ser més gran que el dels governs subcentrals (intermedi i local). Això és així atès que la descentralització pel costat de la despesa sol ser més gran que la descentralització dels ingressos impositius potencials i, al llarg del temps, perquè el creixement tendencial de les necessitats de despesa dels governs subcentrals (educació, sanitat, serveis socials) sol ser més elevat que el de les del govern central. L'existència d'aquest desequilibri ha de ser solucionat. No fer-ho comporta un problema d'insuficiència de recursos per als nivells subcentrals.

Hi ha diferents alternatives possibles per a corregir l'existència d'un desequilibri vertical:

i) Un replantejament del repartiment de competències, i per tant de necessitats de despesa, entre els diferents nivells de govern. Es tractaria d'un reajustament vertical ascendent de competències. Matemàticament, això suposaria reduir  $E_I$  i  $E_L$ , i augmentar  $E_C$ . Políticament, això suposaria una retallada de les facultats competencials dels governs subcentrals.

ii) Un replantejament del repartiment de les bases tributàries. En aquest cas es tractaria d'incrementar  $B_I$  i  $B_L$ , i reduir  $B_C$ , la qual cosa significa traspassar o compartir figures tributàries del govern central als governs subcentrals. Això suposaria una disminució de les facultats tributàries del govern central.

iii) L'aplicació de més pressió sobre les bases tributàries subcentrals. Matemàticament, això suposa un increment de  $\pi_I$  i  $\pi_L$ . Aquest escenari només seria possible si els governs subcentrals disposessin de capacitat normativa sobre aquestes bases. I suposaria també que s'hauria d'incrementar la pressió fiscal dels ciutadans més enllà del que inicialment és considerat com a desitjable, tret que el govern central cedís espai fiscal als governs subcentrals.

iv) La prestació dels serveis subcentrals per sota del nivell considerat inicialment desitjable. Això no comporta cap modificació de la distribució de funcions i responsabilitats. La disminució d' $E_I$  i  $E_L$  es produeix, en aquest cas, com a conseqüència de l'empitjorament (una reducció) dels nivells de prestació dels serveis a càrrec dels governs subcentrals.

v) La instrumentació d'un mecanisme de subvencions procedents del govern central per als governs subcentrals. Aquesta alternativa és la que ha estat adoptada, d'una manera més estesa, en el sistema comparat com la solució més natural al problema del desequilibri vertical. La formulació general del seu funcionament es descriu en el subapartat següent.

### *L'equilibri vertical i les subvencions intergovernamentals*

#### *a) La subvenció vertical a l'any base*

Les subvencions apareixen, tal com acabem d'apuntar, com una solució al problema del desequilibri vertical. El volum de la subvenció hauria de ser aquell que permetés donar compliment a la següent igualtat:

$$[3] \quad \frac{B_c \pi_c - Q}{E_c} = \frac{B_s \pi_s + Q}{E_s}$$

on  $Q$  és el volum global de la subvenció i el subíndex  $s$  indica el nivell subcentral de govern.

Operant matemàticament, la quantia de la subvenció ( $Q$ ) serà:

$$[4] \quad Q = \left[ \frac{e^{-b(\pi_s/\pi_c)}}{1+e} \right] \pi_c B_c$$

on  $e = E_s/E_c$  i  $b = B_s/B_c$ .

Substituint  $e$  i  $b$ , i desenvolupant la igualtat, l'expressió [4] es pot formular de la següent manera:

$$[4'] \quad Q = \left[ \frac{E_s}{E_T} - \frac{\hat{T}_s}{\hat{T}_T} \frac{\hat{T}_T/E_T}{\hat{T}_C/E_C} \right] \hat{T}_c$$

Les expressions [4] i [4'] mostren la quantia de la subvenció que ha de permetre assolir l'equilibri vertical com un percentatge dels ingressos impositius del govern central. Aquest percentatge serà més o menys elevat segons quin sigui el valor d' $e$ ,  $b$  i la relació ( $\pi_s / \pi_c$ ). Tal com està definida,  $e$  indica la participació relativa dels governs subcentrals en les necessitats de despesa, i  $b$  indica la participació relativa dels governs

subcentrals en la capacitat tributària. Per tant, la quantia de la subvenció ( $Q$ ) depèn del repartiment que s'hagi decidit prèviament en relació amb les competències (necessitats de despesa), en relació amb els ingressos tributaris i en relació amb la pressió fiscal (potencial) a aplicar pels diferents nivells de govern.

Com més gran hagi de ser  $Q$ , més dependència tindran els governs subcentrals respecte del govern central. El fet que la subvenció tingui més pes en el model de finançament dels governs subcentrals comporta menys autonomia tributària per part d'aquests, així com menys corresponsabilitat fiscal. La no correspondència territorial entre ingressos impositius i responsabilitats de despesa dificulta el desitjable control públic de les activitats dels governants, en la mesura que els ciutadans que resideixen en un determinat territori paguen els seus impostos a un nivell de govern diferent (el central) d'aquell del qual reben determinats serveis públics. Apareix el problema de la il·lusió fiscal, que acaba tenint conseqüències negatives sobre l'eficiència en la prestació d'aquests serveis.

La subvenció ( $Q$ ) compleix, doncs, amb l'objectiu d'aconseguir l'equilibri vertical, és a dir, permet que els diferents nivells de govern disposin dels recursos suficients per a cobrir les seves necessitats de despesa. Però suposa una limitació a l'autonomia tributària dels governs subcentrals i, a més, l'aparició de problemes d'ineficiència en la prestació dels serveis per part d'aquests governs. Com més baixa hagi de ser la subvenció ( $Q$ ), menors seran les ineficiències degudes a la manca d'autonomia.

Un cop calculat el volum de la subvenció  $Q$ , s'ha d'acordar de quina manera ha de ser distribuïda entre els diferents governs que integren un determinat nivell de govern. En aquest cas, la literatura econòmica recomana fer-ho de manera que es compleixi el principi d'equitat horitzontal (anivellament horitzontal). És a dir,  $Q$  hauria de ser distribuïda de manera que les diferents unitats de govern d'un mateix nivell disposessin d'un volum igual (anivellament total) o similar (anivellament parcial) de recursos per unitat de necessitat fent el mateix esforç fiscal.

#### *b) La subvenció vertical: aspectes dinàmics*

En el punt anterior s'ha mostrat la forma de càlcul del volum de la subvenció que permet el compliment de l'equilibri vertical en un any base. És raonable pensar que poden donar-se circumstàncies que suposin una ruptura d'aquest equilibri. Les més freqüents poden ser:

i) La introducció de canvis normatius per part del govern central que suposin una disminució dels recursos tributaris potencials dels governs sub-

centrals. Això passa si el govern central té capacitat normativa sobre tributs que estiguin compartits totalment o parcialment amb els governs subcentrals. Això afectaria la variable  $b$  de l'expressió [4]. És a dir, es modificaria la participació relativa dels governs subcentrals en la capacitat fiscal ( $B_s/B_c$ ).

ii) L'establiment de canvis en la normativa per part del govern central que signifiqui un augment de les obligacions de despesa dels governs subcentrals. Això pot passar si aquell disposa de potestat legislativa sobre competències que han estat atribuïdes als governs subcentrals. Això suposaria un canvi en la variable  $e$  de l'expressió [4]. És a dir, es veuria modificada la participació relativa dels governs subcentrals en les necessitats de despesa ( $E_s/E_c$ ).

iii) Un comportament expansiu de les necessitats de despesa dels governs subcentrals en relació amb les del govern central per raons estructurals. Si la despesa dels serveis atribuïts als nivells subcentrals de govern està relacionada amb la variable *població* (i amb la seva estructura), quan aquesta variable pateix un important creixement, les necessitats de despesa d'aquests nivells de govern augmenten. Això passa, fonamentalment, amb serveis com l'educació, la sanitat i els serveis socials. Si aquest comportament es dona, es produeix una fallida de l'equilibri vertical pactat en l'any base. En aquest cas, tot i que no hi hagi hagut cap canvi normatiu, també s'altera la relació  $E_s/E_c$ .

v) Un comportament a la baixa per causes conjunturals de les bases imposables dels nivells subcentrals de govern. Per exemple, si els impostos en mans d'aquests governs estan vinculats a la compra-venda de la propietat immoble, o a la matriculació de vehicles, la seva capacitat recaptatòria disminuirà si aquestes activitats disminueixen a causa d'una situació de crisi econòmica. Això afectaria la relació  $B_s/B_c$ .

Qualsevol d'aquestes circumstàncies provoca una fallida de l'equilibri vertical en contra dels nivells subcentrals de govern, o bé deguda a un canvi en el pes de les necessitats de despesa d'aquests nivells respecte a les del govern central ( $E_s/E_c$ ), i/o bé deguda a un canvi en la relació dels ingressos potencials dels nivells subcentrals de govern respecte als del govern central ( $B_s/B_c$ ). Davant d'aquesta possible fallida, el procediment per al restabliment de l'equilibri vertical seria diferent segons que es donessin una de les dues situacions següents:

1) La fallida podria ser restablerta sense massa dificultats si els nivells subcentrals de govern tinguessin accés a totes les bases tributàries en les mateixes condicions que el govern central i tots els seus recursos procedissin d'aquestes bases. En aquest cas, els governs subcentrals augmentarien els seus recursos tributaris (via augment de la pressió fiscal,  $\Pi_s$ ) fins a assolir un nou equilibri (aplicant l'expressió [3]). En aquest cas, no estaria

justificat que els nivells subcentrals de govern rebessin un increment de recursos procedents del govern central.

Si l'augment dels impostos, que haurien d'aplicar els nivells de govern subcentrals per a restablir l'equilibri vertical, suposés un augment molt elevat de la pressió fiscal, els diferents nivells de govern es veurien confrontats a demandes dels seus ciutadans per a disminuir-la i hauria de ser el nivell de govern que pogués justificar menys la seva despesa qui ho hauria de fer. Aquesta justificació, més o menys elevada, hauria d'estar relacionada amb el tipus de competències que cada nivell de govern té assumides.

En definitiva, quan els diferents nivells de govern tenen el mateix accés a totes les bases tributàries, l'increment de les necessitats de despesa dels governs subcentrals planteja un problema de disseny constitucional en el sentit de definició de les regles del joc, en concret, pel que fa a dues qüestions bàsiques: les preferències dels ciutadans pels serveis prestats pel govern central respecte als prestats pels governs intermedis i els nivells de pressió fiscal, considerats socialment acceptables, sobre els diferents impostos. Segons com es dilucidin aquestes dues qüestions, el desequilibri vertical que s'hagi pogut produir es resoldrà d'una manera o d'una altra (augmentant la pressió fiscal subcentral i mantenint el nivell de prestació de serveis, mantenint la pressió fiscal i disminuint el nivell de serveis, augmentant la pressió fiscal central i establint transferències als governs intermedis, o bé disminuint el nivell de prestació de serveis del govern central per destinar més recursos als prestats pels governs subcentrals).

2) En canvi, si els nivells subcentrals de govern no gaudeixen de les mateixes possibilitats per a accedir a les diferents bases tributàries de què disposa el govern central ni tenen les mateixes facultats per a prendre decisions sobre els elements tributaris que acaben determinant la pressió fiscal efectiva, el restabliment de l'equilibri vertical, davant d'una possible fallida d'aquest govern a causa d'alguna de les circumstàncies exposades anteriorment, només admet dues possibilitats:

a) Augmentar els percentatges de participació atribuïts als nivells subcentrals de govern en el cas dels tributs compartits i/o cedir-los noves figures tributàries.

b) Augmentar la subvenció global atribuïda als governs subcentrals (Q). És a dir, recalcular tenint en compte la nova situació.

Tot això posa de manifest que un dels aspectes que han de ser acordats quan es dissenyen els models de finançament dels nivells subcentrals de govern és, precisament, el del mecanisme d'actualització i seguiment d'aquests models i, per tant, el mecanisme d'actualització i seguiment

d'una de les seves peces clau: la subvenció ( $Q$ ) que permet donar compliment a l'equilibri vertical. En aquest cas també hi ha dues opcions:

a) Es pot acordar que el càlcul de la subvenció vertical ( $Q$ ) es faci anualment. Això suposa que cada any es recalcularà l'expressió [4] i, per tant, s'hauran d'actualitzar totes les variables que hi intervenen. En realitat, en aquest cas es podria afirmar que mai es trencarà l'equilibri vertical establert, i la quantia de  $Q$  sempre serà aquella que s'adapti a les circumstàncies de cada exercici.

b) Es pot decidir calcular la subvenció vertical ( $Q$ ) només per a un any base i actualitzar-la (sense recalculer-la) durant un període establert, per exemple, quinquennalment. En aquest cas, l'expressió [4] serà utilitzada només en l'any base i s'haurà d'aplicar una taxa d'actualització de  $Q$  al llarg d'aquest període.

$$[5] \quad Q_t = Q_0 I_t$$

Això exigeix haver d'escollir la taxa d'actualització ( $I_t$ ), que hauria de ser degudament justificada. I és en aquest cas que poden succeir algunes de les circumstàncies, esmentades anteriorment, que provoquin una ruptura de l'equilibri vertical pactat en l'any base. El més raonable seria establir uns senyals d'alarma que detectessin aquesta possible ruptura i es pactessin clàusules que garantissin el compliment de l'equilibri vertical al llarg dels anys del període. Per exemple, revisar quinquennalment els paràmetres  $e$  i  $b$  i les pressions fiscals estàndards de la fórmula [4] i, anualment, els ingressos tributaris potencials (Castells et al. 2005).

### ***L'equilibri vertical en el model de finançament autonòmic del 2009***

El model de finançament autonòmic del 2009 va contribuir a corregir el deteriorament de l'equilibri vertical mitjançant la dotació addicional de recursos que va aportar l'Estat al model de finançament autonòmic. El govern de l'Estat va aportar un volum de recursos addicionals amb un doble objectiu: d'una banda, contribuir a disminuir el desequilibri vertical entre l'Estat i les CA i, d'altra banda, garantir a cada comunitat autònoma un increment mínim de recursos que possibiliti que cap comunitat resulti perjudicada en termes absoluts per l'aplicació del nou model. Així mateix, en el text de la Llei s'explicitava que aquesta aportació addicional tenia com a finalitat reforçar l'estat del benestar, atès que les principals competències que el defineixen són de competència autonòmica, així com fomentar la convergència dels recursos per unitat de necessitat entre les CA.



En aquest sentit, l'acord establia el volum addicional de recursos i els criteris per a distribuir-los entre les CA. L'import addicional va ser d'11.173 milions d'euros. Aquesta xifra s'aproxima notablement a la que es podria estimar que és l'import adequat per a restablir l'equilibri vertical acordat en l'anterior model tenint en compte només l'evolució dels ingressos. En el període 1999-2007, comprès entre els dos anys base del model del 2001 i del model del 2009, els recursos de l'Estat van créixer a una taxa anual del 11,8 % (en termes nominals), mentre que els de les CA a una del 8,7 %. Aquest comportament va alterar l'equilibri vertical acordat en l'any base del model del 2001. Així, el 1999 la distribució d'ingressos entre Estat i CA era del 45,2 % a favor de l'Estat i del 54,9 % a favor de les CA. En canvi, el 2007 aquesta distribució era del 50,4 % i del 49,6 %. Per a restablir l'equilibri del 1999, l'Estat hauria d'haver transferit el 5,3 % (diferència entre 54,9 % i 49,6 %) del total dels recursos públics a les CA. En valors de l'any 2007, això significava una quantia d'11.474 milions d'euros.

Aquesta dotació addicional comporta que la distribució d'ingressos entre Estat i CA passi del 50,4 % - 49,6 % el 2007 al 37,8 % - 62,2 % el 2010, primer any en què el model del 2009 va estar totalment desplegat. Aquesta nova distribució millora l'equilibri existent en l'any base de l'anterior model, que era del 45,2 % - 54,9 %. Aquest restabliment de l'equilibri vertical no només és degut a la dotació addicional aportada pel Govern central als governs autonòmics, sinó també a la davallada de la taxa de creixement dels tributs que afecta la distribució de recursos entre els dos nivells de govern.

A més, el model del 2009 establia mecanismes per a poder incidir sobre l'equitat vertical si alguna de les circumstàncies descrites en el punt 2.2 comportaven que es trenqués. Així, s'establia que els paràmetres estructurals es revisarien cada cinc anys i es podia incidir sobre la  $Q$  de l'equació 3.

Per tant, el 2014 havia d'entrar un nou model revisat. Però, com que això encara no ha tingut lloc, s'ha tornat a trencar l'equilibri vertical existent el 2010. Seguidament, es calculen dues magnituds que podrien restablir aquest equilibri, agafant com a any de referència el 2015. La primera magnitud té en compte només l'evolució dels ingressos de l'Estat i les CA entre el 2010 i el 2015, i seria la quantitat que restabliria la distribució d'ingressos existent el 2010 entre l'Estat i les CA. La segona magnitud representa la quantitat de recursos que s'hauria d'haver traspassat a les CA perquè el 2015 hi hagués hagut equilibri vertical complet entre l'Estat i les CA, és a dir, que es complís l'equació 3. Per tant, el restabliment de l'equilibri vertical hauria d'oscil·lar entre aquestes dues magnituds, la primera com a quantia mínima a considerar i la segona com a quantia màxima.

a) *Restabliment de l'equilibri vertical el 2015 segons l'evolució dels ingressos*

Com s'ha esmentat abans, l'any 2010 la distribució dels recursos entre l'Estat i les CA era del 37,8 % a favor de l'Estat i del 62,2 % per a les CA. No obstant això, el 2015 la distribució havia passat a ser del 45,3 % i del 54,7 % respectivament.

Aquesta evolució desfavorable per a les CA va tenir lloc perquè els ingressos de l'Estat van créixer a una taxa superior als de les CA. El quadre 5.1 mostra que entre el 2010 i el 2015 els recursos disponibles de l'Estat van créixer a una taxa de variació interanual del 6 %, mentre que en aquest mateix període la de les CA ha estat negativa, del -0,4 %.

Per tant, si el 2015 s'hagués restablert la situació de l'any 2010 (és a dir, per a retornar al 37,8 % de l'Estat i al 62,2 % de les CA), caldria haver transferit 14.430 milions d'euros a les CA (*vid.* Bosch, 2018).

**QUADRE 5.1.** Evolució dels recursos disponibles de l'Estat i de les comunitats autònomes de règim comú (Milions d'euros)

	Estat		% de variació interanual	CA		% de variació interanual
			2015/2010			2015/2010
	2010	2015		2010	2015	
Tributs compartits (IRPF, IVA, IE)	65.778	73.786	2,3	68.728	76.627	2,2
Tributs no compartits	21.851	27.683	4,8	15.800	13.816	-2,6
Total recaptació	87.629	101.469	3,0	84.528	90.443	1,4
Transferències del model de finançament a CA *	-22.541	-14.482	-8,5	22.541	14.482	-8,5
<b>TOTAL</b>	<b>65.088</b>	<b>86.987</b>	<b>6,0</b>	<b>107.069</b>	<b>104.925</b>	<b>-0,4</b>

(\*) Fons de Garantia, Fons de Suficiència Global, Fons de Convergència

Font: Quadre 2.1 a *Anàlisi del model de finançament de les comunitats autònomes (2009-2013)*, Departament d'Economia i Coneixement, Generalitat de Catalunya, monografia n° 18, 2015; *Informe Anual de Reaudació Tributaria*, 2015, AEAT; *Recaudación líquida obtenida y aplicada por tributos cedidos gestionados por las comunidades autónomas de régimen común*, Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2015; *Liquidación de ingresos de Comunidades Autónomas*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2015; *Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas de régimen común*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2015.

*b) Establiment d'un l'equilibri vertical total el 2015*

En aquest apartat es calcula la  $Q$  de l'equació 3 anterior per a l'any 2015, la qual cosa suposaria un equilibri vertical total entre l'Estat i les CA. Segons Pérez (2017), l'any 2015 la cobertura de les seves despeses no financeres (excloses les transferències a altres administracions públiques) amb els ingressos tributaris de l'Estat era del 107,2 %, mentre que per a les CA aquesta cobertura era del 64,0 %. Per tant, hi havia un desequilibri vertical. Aquest desequilibri s'hauria corregit totalment si l'Estat hagués transferit a les CA 39.330 milions d'euros (la  $Q$  de l'equació 3) (*vid.* quadre 5.2).

**QUADRE 5.2. Equilibri vertical 2015**

	Despeses no financeres sense transf. a altres Adm. Pub. (A)	Ingressos tributaris (B)	
	Milions €	Milions €	% B/A
Adm. Central (Estat + SS)	255.501	273.958	107,2
CA de règim comú	141.317	90.443	64,0
Total	396.818	364.401	

Font: F. Pérez: Propuesta para el nuevo sistema de financiación autonómica. Segundo informe de la comisión de expertos nombrada por las Cortes Valencianas, diciembre 2017.

### 1.3. Ingressos i autonomia tributària

#### *L'autonomia tributària en el sistema comparat (Bosch 2006; Zubiri 2010)*

En la majoria de països federals el poder tributari està compartit entre la federació i els estats. El poder tributari dels estats pot ser més o menys ampli, i la majoria de les vegades és un poder originari procedent directament de la Constitució, sense necessitat de lleis habilitadores de l'estat; és a dir, no és un poder delegat de la federació. Amb tot, l'experiència dels països federals demostra que l'evolució del poder tributari al llarg dels anys ha portat a una preponderància del poder de la federació enfront dels estats que la formen.

El poder tributari dels governs subcentrals admet moltes gradacions. Hi ha tres plans en els quals es pot tenir poder tributari: a) en el normatiu: capacitat legislativa per a determinar totalment o parcialment els elements bàsics de l'impost (base imposable, tipus impositiu, exempcions, deduccions, etc.); b) en el dels rendiments: atribució total o parcial dels rendiments d'un impost, i c) en l'administratiu: competències de gestió tributària.

Així mateix, el model de finançament elegit pot basar-se en una separació de fonts impositives entre els diferents nivells de govern (cada nivell gaudeix en exclusiva de les fonts impositives que se li assignen) o en la utilització conjunta de les mateixes fonts impositives per part dels diferents nivells de govern. L'anàlisi del sistema comparat dona lloc a diferents models i combinacions dels aspectes anteriors.<sup>1</sup>

Una altra qüestió és quina naturalesa han de tenir els impostos dels governs subcentrals. La teoria del federalisme fiscal fa una sèrie d'aportacions que estableixen, des del punt de vista de l'assignació de recursos i de l'eficiència, quines són les figures més aptes per a descentralitzar-se. Ara bé, a la pràctica i analitzant el sistema comparat, es comprova que totes les fonts tributàries que utilitza el govern central també es poden trobar a nivell subcentral, principalment intermedi (vid. McClure 1983).

---

1. Per a una anàlisi més detallada del sistema comparat, vid. Committee of the Regions 2001; Giménez 2003.

**QUADRE 5.3. Poder tributari dels governs subcentrals, 2011**

	Ingressos impositius subcentrals	Com a % dels ingressos impositius subcentrals							
		Poder sobre els tipus i deduccions		Poder sobre els tipus		Participacions impositives	Tipus i deduccions esables pel govern central	Altres	Total
		Complet A1	Restringit A2	Complet B1	Restringit B2				
	Com a % del total d'ingressos impositius				C	D	E		
<b>CANADÀ</b>	<b>49,4</b>								
Estats	39,7	88,9			3,2		7,9	100,0	
Governos locals	9,7	1,9	96,1			0,5	1,5	100,0	
<b>SUÏSSA</b>	<b>39,4</b>								
Estats	24,2	100,0						100,0	
Governos locals	15,2	1,5		98,5				100,0	
<b>EUA</b>	<b>36,8</b>								
Estats	20,9	100,0						100,0	
Governos locals	5,9						100,0	100,0	
<b>ALEMANYA</b>	<b>29,3</b>								
Estats	21,3		3,1		93,6		3,3	100,0	
Governos locals	8,0		15,1	43,3	40,5		1,1	100,0	
<b>ESPANYA</b>	<b>32,7</b>								
Estats	23,1	57,3		2,8	39,7	0,2		100,0	
Governos locals	9,6	28,8		52,4	17,9	0,9		100,0	

Font: OCDE.

#### QUADRE 5.4. Taxonomia del poder tributari

---

A1: El govern subcentral estableix el tipus impositiu i les deduccions sense necessitat de consultar-ho a un nivell superior de govern.

---

A2: El govern subcentral estableix el tipus impositiu i les deduccions després de consultar-ho a un nivell superior de govern.

---

B1: El govern subcentral estableix el tipus impositiu sense limitacions per part d'un nivell superior de govern.

---

B2: El govern subcentral estableix el tipus impositiu amb limitacions per part d'un nivell superior de govern.

---

C: Hi ha un sistema de participació impositiva on el corresponent percentatge només pot canviar-se amb el consentiment del govern subcentral.

---

D: Altres casos en els quals el govern central estableix el tipus i la base de l'impost del govern subcentral.

---

E: Cap de les anteriors categories són aplicades.

---

Font: OCDE.

Els quadres 5.3 i 5.4 mostren, per a un conjunt de països federals i per a Espanya d'una manera resumida, la manera com es reparteixen els ingressos impositius segons el poder tributari (en aquest cas, la capacitat normativa) dels governs subcentrals (estats de la federació i governs locals). Es constata que la importància relativa dels impostos subcentrals varia força entre els països federals analitzats. El país on tenen més importància és el Canadà, on representen el 49,4 % del total dels ingressos tributaris, el 39,7 % dels quals corresponen a les províncies canadenques i el 9,7 % als governs locals. A més distància hi ha Suïssa, EUA i Alemanya, on els impostos subcentrals tenen un pes relatiu del 39,4 % (cantons, 24,2 %; governs locals, 15,2 %), del 36,8 % (estats, 20,9 %; governs locals, 5,9 %) i del 29,3 % (lands, 21,3 %; governs locals, 5,9 %) respectivament. Pel que fa a Espanya, els impostos subcentrals representen, relativament, el 32,7 % del total d'ingressos impositius (percentatge que se situa entre el que presenten EUA i Alemanya), el 23,1 % dels quals corresponen a les CA i el 9,6 % als governs locals.

Alhora, el quadre 5.3 mostra que els governs intermedis dels països federals analitzats, llevat d'Alemanya, tenen un ampli poder tributari per a determinar els elements essencials dels impostos, com ara el tipus impositiu i les deduccions. Els lands alemanys, en canvi, tenen un poder tributari baix, ja que el seu sistema impositiu es basa en participacions impositives territorialitzades sobre els grans impostos federals.

Seguidament, s'exposarà amb més detall quins són els impostos dels estats d'aquestes federacions i el poder tributari sobre cadascun. El quadre 5.5 ho presenta d'una manera esquemàtica.

### QUADRE 5.5. Descentralització impositiva

País	Principals impostos dels governs estatals i gestió tributària	Autonomia fiscal
Canadà 10 províncies	<p><b>Impostos comuns amb el govern federal</b></p> <p><b>IRPF:</b> en 9 províncies s'aplica sobre l'impost federal i el govern federal l'administra. Quebec té el seu propi impost i l'administra.</p> <p><b>IS:</b> en 8 províncies s'aplica sobre l'impost federal i el govern federal l'administra. 2 províncies (Quebec i Alberta) tenen els seus propis IS i els administren.</p> <p><b>Vendes:</b> 9 províncies tenen impostos sobre vendes. 3 apliquen un IVA harmonitzat administrat pel govern federal. Quebec té també un IVA harmonitzat però se'l administra.</p> <p>5 províncies tenen impostos sobre vendes al detall i se'ls administren.</p> <p>Alberta no té impostos sobre vendes.</p> <p><b>Les províncies tenen altres impostos propis</b></p>	<p>Autonomia total. Les províncies que voluntàriament harmonitzen els seus impostos amb el federal (IRPF o IS) han d'adoptar la definició federal de la base imposable. No obstant això, poden establir els tipus impositius i les deduccions.</p>
Suïssa 26 cantons	<p><b>IRPF</b></p> <p><b>Impostos sobre el Patrimoni Net</b></p> <p><b>IS</b></p> <p>Impostos sobre el Guany del Capital Immobiliari</p> <p>Impostos sobre Béns Immobles</p> <p>Impostos sobre Transmissions Patrimonials</p> <p>Impostos sobre Successions i Donacions</p> <p>Impostos sobre Vehicles de Motor</p> <p>Altres impostos menors</p> <p><b>Els cantons administren els seus propis impostos i alhora hi ha una obligació legal de recaptar els impostos federals sobre l'IRPF i l'IS.</b></p>	<p>La Llei d'Harmonització estableix límits a la definició de base imposable i a les deduccions en varis impostos (IRPF, IS, impostos sobre patrimoni i transmissions patrimonials). En la resta d'impostos hi ha autonomia total</p>

IRPF: Impost sobre la Renda de les Persones Físiques

IS: Impost sobre la Renda de les Societats

IVA: Impost sobre el Valor Afegit

Font: Zubiri (2010) i elaboració pròpia, pàgs. 100-101.

## *Canadà*

En el cas del Canadà, tant la federació com els governs intermedis (les províncies) disposen de sobirania tributària originària, reconeguda constitucionalment. Això implica que les províncies tinguin una ampli poder tributari. Poden utilitzar qualsevol impost, excepte duanes i impostos sobre no-residents que estan reservats a la federació. La Constitució de 1867 limità el poder tributari de les províncies a la imposició directa. El Govern federal podia establir impostos directes o indirectes, però a la pràctica es decantà per aquests darrers en un primer temps. Actualment, tant la federació com les províncies estableixen impostos directes i indirectes. Per tant, el sistema es caracteritza per la superposició d'impostos sobre les mateixes bases imposables per part del Govern federal i els governs provincials.

Així doncs, els grans impostos (IRPF, IS i impostos sobre vendes) són comuns tant per al Govern federal com per a les províncies. En el cas de l'IRPF, totes les províncies, llevat del Quebec, l'apliquen harmonitzat amb l'impost federal i aquest l'administra. Han adoptat la mateixa base imposable de l'impost federal, malgrat que poden establir lliurament el tipus impositiu i les deduccions. El Quebec té el seu propi impost i l'administra. Pel que fa a l'IS, passa quelcom semblant. Totes les províncies, a excepció del Quebec i Alberta, l'apliquen amb la base imposable harmonitzada amb l'impost federal i tenen poder per a establir tipus i deduccions. El Govern federal també l'administra. En canvi, el Quebec i Alberta tenen els seus propis IS i els administren. Les províncies graven les societats que tenen l'establiment permanent en el seu territori. Si tenen establiments permanents en més d'un territori, la base imposable gravable s'assigna entre les províncies d'acord amb una fórmula acordada entre el Govern federal i els governs provincials (Treff i Ort 2013, 4:2).

Amb relació a la imposició sobre vendes de les províncies, tres apliquen un IVA harmonitzat administrat pel Govern federal. El Quebec té també l'IVA harmonitzat, però se l'administra. Cinc províncies tenen impostos monofàsics sobre vendes al detall i se'ls administren, i Alberta no té impostos sobre vendes. Les províncies també apliquen altres impostos propis més baixos.

Pel que fa a l'administració tributària, les províncies poden gestionar els seus impostos, malgrat que, com s'ha dit, la federació els administra com a compensació pel fet que les províncies han adoptat la base imposa-



ble dels impostos federals sobre IRPF i IS. Només hi ha dues excepcions a aquesta regla: Alberta, que té el seu propi IS i se'l gestiona, i la província del Quebec, la qual s'administra tots els impostos, és a dir, ha preferit preservar l'autonomia tributària a estalviar-se els costos de la gestió (*vid.* Giménez 2003; Zubiri 2010, 99-103).

### *Suïssa*

A Suïssa tant el nivell cantonal (intermedi) com el federal tenen sobirania fiscal. No obstant això, degut al seu origen confederal, el nivell federal disposa solament de la sobirania que li atribueix la Constitució federal, sobirania transferida en el seu moment pels cantons a la confederació. Per la seva part, segons l'article 3 de la Constitució federal, els cantons són sobirans si la seva sobirania no està limitada per la Constitució federal. Així, els cantons poden exigir els tributs que vulguin, i la seva potestat legislativa es limita per l'esmentat article 3 i per certes disposicions que figuren en les pròpies constitucions cantonals. En canvi, el Govern central només pot exigir els tributs que figuren en la Constitució federal (*vid.* Bosch 2006). La realitat és que el nivell central i el cantonal gaudeixen d'una gran independència, cosa que ha portat a un sistema de superposició d'impostos en què els diferents nivells acudeixen a les mateixes fonts impositives. Es tracta d'un sistema mixt de separació i superposició d'impostos. A l'inici, el principi inspirador era, com en el Canadà, reservar els impostos indirectes a la confederació i els directes als cantons. Actualment, ambdós nivells de govern estableixen impostos directes i indirectes. Els cantons poden aplicar qualsevol impost llevat de l'IVA, que està reservat a la federació. Amb tot, la llei d'harmonització fiscal del 1990, que no es va aplicar en la seva integritat fins al 2001, va harmonitzar l'estructura d'alguns impostos federals i cantonals. Aquesta llei estableix límits a la definició de base imposable i a les deduccions en diversos impostos (IRPF, IS, impostos sobre patrimoni i transmissions patrimonials). En la resta d'impostos hi ha autonomia total. Al quadre 5.5 hi ha els principals impostos de què gaudeixen els cantons.

Més concretament, les lleis federals estableixen les classes de deduccions que la federació i els cantons poden establir en els principals impostos, IRPF i IS, sense fixar-hi cap límit. Alhora, els tipus impositius són fixats pels cantons lliurement sense cap restricció. En el cas de l'IS la

base està totalment harmonitzada i tots els cantons apliquen la mateixa normativa. Pel que respecta al sistema de repartiment dels ingressos impositius per a les empreses que operen en més d'un cantó, depèn de la naturalesa de l'activitat (assegurances, serveis, venda de productes, etc.). El cantó on es troba la seu oficial ha d'informar tots els altres cantons interessats. L'empresa pot donar indicacions de la part de l'activitat o el benefici que fa o obté a cada cantó, però els cantons han d'arribar a un acord sobre la part que poden gravar al seu propi tipus impositiu. Això es fa per evitar una comptabilitat creativa per part de l'empresa que comporti tenir el benefici màxim en què l'impost és més baix. Per a les activitats al detall, el repartiment es fa segons el volum de negocis; per a les d'assegurança segons la prima d'assegurança pagada pels assegurats en cada cantó, etc.<sup>2</sup>

A Suïssa, els cantons administren els seus propis impostos i alhora hi ha una obligació legal de recaptar els impostos federals sobre l'IRPF i l'IS. Amb tot, recentment els cantons menys poblats han decidit contractar l'administració tributària dels cantons amb més població. També alguns municipis han optat per contractar l'administració tributària del cantó. En aquests casos, l'impost municipal s'aplica sobre el cantonal, alhora que l'impost federal es recull en la declaració cantonal (*vid.* Martínez-Vázquez i Timofeev 2005, 164).

#### *EUA (Goodspeed 2004)*

Als EUA, igual que al Canadà i Suïssa, tant la federació com els estats tenen sobirania originària. La Constitució federal explicita les competències de la federació, de forma que les que no hi figuren assignades a aquesta o prohibides als estats es reserven a aquests. Així, els estats membres tenen un poder tributari originari, no delegat de l'estat federal. Es tracta d'un poder tributari propi, tot i que, com és lògic, és sotmès a limitacions. No obstant això, aquestes són relativament febles, cosa que a la pràctica ha portat a configurar un sistema de superposició d'impostos per l'elevat grau de sobirania tributària de què gaudeixen

---

2. *Vid. Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) du 14 décembre 1990.*

**QUADRE 5.5. (cont.) Descentralització impositiva**

País	Principals impostos dels governs estatals i gestió tributària	Autonomia fiscal
EUA 50 estats i el Districte de Columbia	IRPF: S'utilitza a 43 estats IS: S'utilitza a 44 estats Impostos sobre Vendes: S'utilitza a 45 estats Impostos sobre Consums Especials Impostos sobre Successions i Donacions	Autonomia total, inclosa la decisió d'establir impostos. Per raons d'harmonització, molts estats han adoptat la base imposable federal de l'IRPF i de l'IS.
Alemanya 16 Länder	<b>Participacions impositives en els impostos federals:</b> IRPF, IS, IVA Participació impositiva en l'Impost Local sobre Negocis Impost sobre la Cervesa Apostes i Loteria Impost sobre Vehicles de Motor Impost sobre Successions i Donacions Impost sobre Transmissions Patrimonials Altres impostos menors  <b>Els Länder administren els seus impostos, llevat de les cervesa que ho fa la federació. També administren els impostos participats (IRPF, IS, IVA).</b>	Gairebé cap. Únicament la capacitat d'establir el tipus de l'Impost sobre Transmissions Patrimonials

IRPF: Impost sobre la Renda de les Persones Físiques

IS: Impost sobre la Renda de les Societats

IVA: Impost sobre el Valor Afegit

Font: Zubiri (2010) i elaboració pròpia, pàgs. 100-101.

tant la federació com els estats. Aquests últims tenen autonomia tributària total, inclosa la decisió d'establir impostos. Així doncs, l'IRPF s'utilitza a 43 estats i l'IS a 44. En aquest últim impost i en el cas de les societats que operen en més d'un estat, els ingressos fiscals es distribueixen d'acord amb una fórmula que varia en funció de l'estat. Per exemple, la recaptació es pot distribuir així: 25 % segons el valor de la propietat, 25 % segons el volum de salaris i 50 % segons les vendes de la companyia a cada estat.

Altres impostos rellevants dels estats són els impostos sobre vendes, els impostos especials sobre consums específics i els impostos sobre successions i donacions. Ara bé, en els últims anys han augmentat les mesures de coordinació entre els diferents nivells de govern. Per raons d'harmoni-

nització, la majoria han adoptat la definició federal de la base imposable de l'IRPF i de l'IS.

Amb relació a l'Administració tributària (*Vid.* Martínez-Vázquez i Timofeev 2005, 157-159), cada nivell de govern té la seva pròpia administració, i la coordinació i cooperació entre administracions és limitada. Durant el període 1972-1990 el Congrés dels EUA va permetre l'opció que la definició estatal de renda gravable es vinculés a la definició federal de renda. D'aquesta manera, l'impost estatal podia ser recaptat per l'Administració tributària federal, però cap estat es va acollir a aquesta opció. No obstant això, per disminuir els costos de compliment dels contribuents, diversos estats fan recaure l'IRPF estatal sobre una quantia de renda bruta ajustada a nivell federal, de manera que l'impost estatal comença amb la xifra obtinguda de la declaració de l'IRPF federal. Així, les administracions tributàries federals i estatals es coordinen mitjançant acords d'intercanvi d'informació.

En el cas dels EUA, cal dir també que alguns governs locals estableixen recàrrecs sobre els impostos estatals sobre la renda personal, de manera que l'Administració tributària estatal els administra conjuntament. També en alguns estats passa el mateix amb la imposició sobre les vendes. Els impostos locals són recàrrecs sobre l'impost estatal sobre les vendes, i l'Administració tributària estatal els administra tots dos a la vegada.

El sistema tributari descrit, amb superposició d'impostos i administracions tributàries separades entre els nivells de govern, junt amb la forta autonomia tributària de què gaudeixen els estats, porta a una realitat molt heterogènia entre aquests. Així, per exemple, la imposició general sobre vendes no existeix en cinc estats, l'IRPF no s'aplica a set estats i l'IS tampoc a sis. La conseqüència és una gran diferència en la recaptació per càpita i la pressió fiscal entre els estats.

Des del punt de vista econòmic, es podria pensar que el sistema descrit comporta una deficient assignació dels recursos afectant les decisions de localització empresarial i la distribució de la renda. No obstant això, molts estudis arriben a la conclusió que la diversitat tributària i la competència fiscal no són problemes importants ni per al desenvolupament econòmic ni per a la mateixa articulació del federalisme. Les raons són, en primer lloc, que aquests aspectes han format part del sistema històricament, el qual ha anat assimilant-los progressivament ajustant-se a aquesta situació. En segon lloc, hi ha mecanismes de coordinació fiscal que atenuen els efectes negatius (intercanvi d'informació entre els estats i la federació, existència

de deduccions o crèdits fiscals, que comporten que els ciutadans dedueixin de l'impost estatal una part de les quotes federals, etc.) (Vid. Giménez 2003, 145-146).

### *Alemanya*

La reforma constitucional del 1969 va atorgar més competències en sobirania tributària a la confederació (*Bund*) en detriment dels lands i els municipis. La confederació té poder legislatiu exclusiu en duanes i monopolis, i competències legislatives concurrents amb els lands en determinades matèries, però en no estar enumerades explícitament en la Constitució, es dona a la confederació la competència preferent sobre tota matèria tributària. Així, als lands els queda un poder legislatiu exclusiu de tipus molt residual, limitat a impostos sobre consums de luxe, d'àmbit local, i a establir el tipus impositiu de l'impost sobre transmissions patrimonials, ja que una vegada la confederació ha fet ús de la seva competència legislativa, els lands no poden exercir la seva.

Malgrat que la situació descrita sembla negar autonomia tributària als lands, aquest intervenen directament, a través del Consell federal (*Bundesrat*) (cambra alta), en les lleis impositives, encara que no hi poden haver diferències de càrrega fiscal entre els lands. En concret, l'article 105.3 de la Llei fonamental diu que les lleis federals sobre impostos, amb un rendiment que correspon totalment o parcialment als lands o als municipis, requereixen l'aprovació del Consell federal.

Si bé la sobirania legislativa està en mans primordialment de la confederació, el poder sobre els rendiments impositius està molt més repartit. El sistema alemany és un sistema clar de participació impositiva (*tax sharing*). Els diferents nivells de govern participen dels rendiments que generen en el seu territori els impostos d'un únic sistema impositiu. En el cas de l'IRPF, el 42,5 % del seu rendiment se'l queda la federació, el 42,5 % els lands i el 15 % restant els governs locals. La territorialització de la recaptació impositiva es fa bàsicament en funció d'on es genera l'impost. En l'IS, la federació i els lands es reparteixen a mitges el rendiment. En cas de les companyies que operen en més d'un land, la territorialització depèn de la ubicació de la filial i del nombre d'empleats de la filial en comparació amb el total de la companyia. L'altre impost participat pel tres nivells de govern és l'IVA. El 2,2 % va a parar als governs locals, i la resta (97,80 %) es reparteix entre la federació (51,5 %) i els lands (46,3 %). El repartiment del que toca als lands es fa segons la població de cada

land. Els lands també tenen una participació impositiva en l'impost municipal sobre negocis.

Així mateix, hi ha una sèrie d'impostos que són propis de cada nivell de govern. La federació té impostos sobre consums especials i els lands sobre la cervesa, sobre vehicles de motor, sobre successions i donacions, sobre transmissions patrimonials, entre altres (*vid.* quadre 5.5).

Quant a l'Administració tributària, el principi organitzatiu que té és el de la separació de tasques administratives per figures impositives i la col·laboració entre les tres administracions, i no hi ha una correlació entre la gestió d'un tribut i el dret a percebre'n la recaptació. Així, per exemple, la federació gestiona per compte dels lands l'impost sobre la cervesa, i la gestió dels impostos participats correspon als lands. L'Administració federal administra també duanes, els monopolis fiscals, els impostos especials, l'IVA sobre importacions i els gravàmens dels impostos de la UE. Els altres impostos són administrats pels lands d'acord amb els criteris de l'Administració federal (*Vid.* Giménez 2003, 258–259; Martínez-Vázquez i Timofeev 2005, 165–167).

### *El poder tributari actual de les comunitats autònomes*

Pel que fa al marc normatiu del poder tributari de les CA, cal esmentar la Llei 22/2009, de 18 de desembre, per la qual es regula el sistema de finançament de les CA de règim comú i ciutats amb Estatut d'autonomia, i es modifiquen determinades normes tributàries, i la Llei orgànica 3/2009, de 18 de desembre, de modificació de la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes.

En el quadre 5.6 es mostren els elements de cadascun dels tributs cedits sobre els quals les CA poden prendre decisions.

La Llei 22/2009 estableix l'abast de la cessió i els punts de connexió de cadascun dels tributs cedits totalment. Aquests punts de connexió són els que determinen a quina comunitat autònoma correspon el rendiment de cada tribut. Per exemple, en el cas dels impostos relacionats amb les transmissions immobiliàries, el criteri que s'utilitza per a determinar el rendiment que correspon a cada comunitat autònoma (punt de connexió) és el del lloc on radica l'immoble, i en el cas dels impostos personals el criteri és el de la residència habitual del subjecte passiu.

En el cas de Catalunya, els tributs cedits totalment són gestionats per l'Agència Tributària de Catalunya (ATC) tal com preveu l'Estatut,

agència que va començar a funcionar l'1 de gener de l'any 2008, amb l'excepció de l'impost sobre mitjans de transport, joc on line, impost sobre dipòsits bancaris i l'impost especial sobre l'electricitat.<sup>3</sup>

Quant a la capacitat normativa dels governs autonòmics sobre els tributs cedits parcialment, la Llei 22/2009 fa referència al tram autonòmic de l'IRPF especificant els elements sobre els quals les CA poden incidir: el mínim personal i familiar, l'escala de gravamen de la base general, les deduccions de la quota i els percentatges de deducció de l'habitatge habitual. Les CA no tenen cap capacitat normativa sobre l'IVA i els impostos especials.

De la descripció feta sobre el poder tributari, es pot constatar que la capacitat normativa sobre els tributs cedits (totalment i parcialment) és limitada, igual que la capacitat de gestionar-los, que és inexistent pel que es refereix als grans impostos. Així, en el cas de la Generalitat de Catalunya el pes dels ingressos dels impostos cedits sobre els quals té capacitat normativa és del 58 % i només del 13 % si és té en compte aquells sobre els quals té capacitat de gestió (*vid.* Departament d'Economia i Coneixement 2016, 72). Aquest fet li crea una gran dependència del Govern espanyol, ja que aquest li ha de transferir tots els recursos que gestiona l'Agència Estatal d'Administració Tributària (AEAT) a través de bestretes mensuals de les previsions de recaptació estimades.<sup>4</sup> Si durant l'exercici els ingressos impositius creixen per sobre les previsions, la Generalitat no se'n beneficia fins al cap de dos anys, quan es fa la liquidació definitiva dels impostos.

Per altra banda, les CA també tenen poder per a crear nous impostos sempre que no gravin fets imposables gravats per l'Estat. Aquest fet fa que sigui realment difícil trobar espais que no siguin gravats per l'Estat i provoca que molts impostos creats per les CA acabin suspesos pel TC per recursos presentats per l'Estat.

---

3. Ateses les particularitats de la seva gestió, l'Agència Estatal d'Administració Tributària (AEAT) recapta tot l'impost i distribueix la totalitat del seu rendiment a les CA en funció del percentatge relatiu de consum net d'energia elèctrica.

4. El Ministeri d'Hisenda fa una estimació dels recursos que transferirà mensualment en forma de bestretes a la Generalitat pels següents conceptes: els impostos compartits (IRPF, IVA i impostos especials), l'impost sobre l'electricitat, el Fons de Garantia dels Serveis Públics Fonamentals i el Fons de Suficiència Global. Les bestretes són per un import del 98 % de les previsions. Al cap de dos anys, quan l'Estat ja coneix els recursos definitius dels conceptes anteriors, liquida a la Generalitat la diferència entre els imports definitius i la bestreta feta l'any t-2.

**QUADRE 5.6. Competències de la Generalitat sobre els tributs ceditos**

Import	Rendiment	Capacitat normativa	Gestió
Patrimoni	100%	Mínim exempt	ATC
		Tipus de gravamen	
		Deduccions i bonificacions de la quota compatibles amb la normativa estatal	
Successions i donacions	100%	Successions i donacions	ATC
		Tarifa	
		Quanties i coeficient de patrimoni preexistent	
		Deduccions i bonificacions de la quota compatibles amb la normativa estatal	
Transmissions patrimonials	100%	Tipus de gravamen sobre:	ATC
		Concessions administratives	
		Transmissions de béns mobles i immobles	
		Constitució i cessió de drets reals, excepte drets reals de garantia	
		Arrendament de béns mobles i immobles	
		Deduccions i bonificacions de la quota sobre els actes dels quals es diposa de capacitat sobre el tipus de gravamen compatibles amb la normativa estatal	
Actes jurídics documentats	100%	Tipus de gravamen dels documents notariais	ATC
		Deduccions i bonificacions de la quota sobre els documents dels quals es diposa de capacitat sobre el tipus de gravamen compatibles amb la normativa estatal	



Import	Rendiment	Capacitat normativa	Gestió
Tributs sobre el joc	100%	Exempcions	ATC
		Base imposable	
		Tipus de gravamen i quotes	
		Bonificacions	
		Meritament	
		Aplicació dels tributs	
Determinats mitjans de transport	100%	Increment dels tipus de gravamen estatals fins un 15%	AEAT
Joc on line	100%	Tipus de gravamen fins un 20%	AEAT
Dipòsits bancaris	100%		AEAT
Electricitat	100%		AEAT
IVA	50%		AEAT
Impostos especials (tabac, alcohols, hidrocarburs)	58%		AEAT
Tram autòmic de l'IRPF	50%	Mínim personal i familiar amb una banda del $\pm 10\%$	AEAT
		Escala aplicable a la base general mantenint una estructura progressiva	
		Deduccions de la quota per:	
		Circumstàncies personals i familiars	
		Inversions no empresarials i aplicació de renda	
		Subvencions i ajuts públics no exempts rebuts de les comunitats autònomes (excepte les que afecten al desenvolupament d'activitats econòmiques o les rendes que s'integren en la base de l'estalvi)	
		Augments o disminucions en els percentatges de deducció de l'habitatge habitual	

ATC: Agència Tributària de Catalunya.

AEAT: Agència Estatal d'Administració Tributària.

Font: Departament d'Economia i Coneixement (2015), Anàlisi del model de finançament de les comunitats autònomes (2009-2013), monografia n<sup>o</sup>18, Generalitat de Catalunya, pàg. 16 i actualització.

## *Opcions a considerar per a incrementar el poder tributari*

Per a poder disposar d'un poder tributari en la línia dels països federals esmentats, s'hauria d'incrementar aquest poder en les seves tres vessants: els rendiments, la capacitat normativa i la gestió tributària. Seguidament, per a cada vessant es farien diferents propostes per a incrementar el poder tributari. El resultat final podria ser una combinació de propostes, la qual cosa implicaria diferents nivells de poder tributari.

### *a) Increment del poder tributari sobre els rendiments. Alternatives*

– *Increment de l'actual participació en l'IRPF.* Cada 10 % d'augment podria representar uns 1.500 milions d'euros.

– *Participació en l'IS (30 % - 50 %).* D'acord amb l'experiència comparada, una via a explorar seria que les CA tinguessin una participació en l'IS. Una participació territorialitzada del 30 % o 50 % representaria entre 1.400 i 2.300 milions d'euros. S'haurien d'establir els criteris apropiats per a territorialitzar els impostos pagats per les empreses que operen en més d'una comunitat, la qual cosa es podria resoldre adoptant alguna fórmula semblant a la que utilitzen els lands a Alemanya, els estats als EUA, les províncies al Canadà o els cantons a Suïssa, com s'ha descrit abans. Les variables més emprades per a fer el repartiment impositiu entre territoris són el volum de vendes, el volum de salaris i el nombre d'empleats.

### *b) Increment de la capacitat normativa. Alternatives*

– *Establiment sense límits del mínim personal i familiar a l'IRPF.* La mesura consistiria a treure la limitació actual que cenyeix les CA i poder variar-ne només el 10 % de més i de menys.

– *Ampliació de les deduccions sobre la quota de l'IRPF.* Les CA podrien afegir lliurement més deduccions a les actuals sobre la quota de l'IRPF (per exemple: deduccions sobre activitats empresarials, entre altres).

– *Determinació de la base imposable de l'IRPF per part de les CA.* Aquesta opció portaria molta autonomia tributària, però podria crear distorsions assignatives entre les CA, i va en contra de la tendència general que hi ha hagut als últims anys als països federals, on els governs subcentrals han harmonitzat les seves bases imposables sobre la renda amb l'impost federal o han adoptat la base imposable federal.

– *Capacitat normativa sobre la fase minorista de l'IVA.* Si bé hi ha el cas del Canadà, on algunes províncies tenen el seu propi IVA a més de l'IVA federal, en el cas europeu la UE no veu bé la descentralització d'aquest

impost, per la qual cosa segurament hi hauria problemes per a portar-ho a terme (*vid.* European Commission 2017, 197–200).

*c) Increment de la capacitat de gestió tributària. Alternatives*

– *Gestió tributària consorciada amb l'Administració tributària estatal.* L'ATC forma un consorci amb l'AEAT per tal de poder gestionar tots els impostos estatals (cedits parcialment o totalment) o alguns dels més rellevants.

– *Administració tributària pròpia.* L'ATC passa a gestionar tots els impostos recaptats a Catalunya o alguns dels més rellevants.

## 1.4. Mecanismes d'anivellament

### *Concepte*

L'objectiu de les subvencions d'anivellament és aconseguir que els diferents governs d'un mateix nivell (per exemple, els lands a Alemanya o les CA a Espanya) puguin assolir un nivell similar de prestació dels serveis que tenen atribuïts, demanant un esforç similar als seus ciutadans.

És molt probable que es donin situacions de desigualtat. I això és així perquè, encara que els governs disposin d'una mateixa cistella tributària, pot ser que els ingressos potencials que obtenen siguin diferents per unitat de necessitat (per exemple, per població) tot i fer un mateix esforç fiscal. Això es deu al fet que les bases imposables dels tributs que integren aquesta cistella estan distribuïdes de forma desigual en el territori, de manera que generen una situació inicial de desigualtat. Reparar-la suposa donar compliment a un principi d'equitat horitzontal i, per a fer-ho, existeixen precisament les subvencions d'anivellament. El seu paper en el model de finançament dels governs subcentrals és aconseguir que, sigui quina sigui la seva capacitat tributària, acabin disposant d'un volum igual o similar de recursos que els permeti cobrir les seves necessitats de despesa, demanant als seus ciutadans el mateix esforç fiscal. Aquest sol ser el criteri d'equitat en què se solen basar els mecanismes d'anivellament i que es podria denominar “criteri d'igualació de capacitat fiscal a igualtat de necessitats”.

### *Disseny de la fórmula de les subvencions d'anivellament*

La fórmula estàndard que s'utilitza per a calcular la subvenció anivelladora que correspon a cada govern parteix de la següent expressió:

$$(1) \quad \frac{\hat{R}_i}{E_i} = \frac{\hat{R}}{E}$$

en què  $\hat{R}_i$  és el total dels recursos potencials del govern  $i$ , i  $E_i$  són les necessitats de despesa del govern  $i$ . L'absència del subíndex es refereix al total.

El total de recursos del conjunt dels governs ( $\hat{R}$ ) és igual a la suma dels tributs ( $\hat{T}$ ) i la subvenció procedent de l'Administració central ( $Q$ ).

$$(2) \quad \hat{R} = \hat{T} + Q$$

Els recursos de cada govern  $i$  ( $\hat{R}_i$ ) procedeix dels seus tributs potencials ( $\hat{T}_i$ ) i de la subvenció anivelladora ( $G_i$ ), que pot ser positiva o negativa segons si es tracta d'un govern receptor o aportador:

$$(3) \quad \hat{R}_i = \hat{T}_i \pm G_i$$

El tributs potencials que obté cada govern procedeixen d'aplicar una pressió fiscal estàndard ( $\pi^s$ ) sobre els seves bases tributàries ( $B_i$ ), és a dir,  $\hat{T}_i = B_i \pi^s$ .

Substituint les expressions (2) i (3) en la (1), i operant, s'arriba a la següent expressió:

$$(4) \quad G_i = \frac{E_i}{E} Q + B \pi^s \left[ \frac{E_i}{E} - \frac{B_i}{B} \right]$$

El primer sumand de l'expressió (4) correspon a un fons vertical. Es reparteix una quantia  $Q$  de recursos segons un indicador de necessitats ( $\frac{E_i}{E}$ ). L'objectiu d'aquest subfons vertical és donar compliment al principi d'equilibri vertical. I l'objectiu d'aquest equilibri és assegurar que el grau de cobertura de les necessitats de despesa del nivell central de govern és el mateix que el del nivell subcentral. Podria no existir aquest primer sumand si no hi hagués problemes de desequilibri vertical.

El segon sumand és un fons horitzontal: els governs es redistribueixen els seus recursos tributaris potencials ( $B \pi^s$ ) segons un indicador de necessitats ( $\frac{E_i}{E}$ ) i un indicador de capacitat fiscal ( $\frac{B_i}{B}$ ). Aquells governs que tenen més necessitats que capacitat fiscal seran receptors del fons d'anivellament,

i els que tenen menys necessitats que capacitat en seran aportadors. Si això es fa d'aquesta manera, el resultat serà un fons de suma zero i un anivellament total. És a dir, s'aconseguirà retallar del tot les diferències inicials en capacitat fiscal dels governs. El mecanisme d'anivellament aconseguirà una igualtat de recursos per unitat de necessitat.

En cas que es vulgui un anivellament parcial, és a dir, en cas que l'objectiu sigui retallar distàncies, sense igualar del tot, caldrà introduir algunes variants a l'expressió (4). Per exemple: a) es pot decidir que els recursos a redistribuir no siguin la totalitat dels recursos tributaris potencials ( $B\pi^s$ ) (sinó només una part ( $\mu B\pi^s$ ), o b) es pot decidir que el que aporta o rep cada govern no resulta del total de la diferència entre el seu indicador de necessitats i el de capacitat fiscal, sinó només d'una part.

L'expressió (4) també es pot reescriure de la manera següent:

$$(5) \quad G_i = Q \left[ \alpha \frac{E_i}{E} - \beta \frac{B_i}{B} \right]$$

$$\text{on } \alpha = \frac{1}{d} \text{ i } \beta = \frac{1-d}{d}$$

en què  $d = \frac{Q}{\hat{T}+Q}$ , és a dir,  $d$  mesura el grau de dependència del nivell de govern subcentral respecte al central (pes de la subvenció sobre el total de recursos).

Al mateix temps, l'expressió (4) també es pot reescriure de manera que permeti determinar el volum de subvenció corresponent a cada govern ( $G_i$ ), en funció del grau d'anivellament del sistema ( $\gamma$ ). Tal com s'ha dit anteriorment, si es vol aconseguir un anivellament parcial, es pot introduir a l'expressió (4) una part ( $\mu$ ) del total d'ingressos tributaris ( $B\pi^s$ ). No obstant, si això es fes d'aquesta manera no s'estarien anivellant els recursos procedents del fons vertical ( $Q$ ). Per a aconseguir anivellar tots els recursos, tant els procedents dels ingressos tributaris com els de la subvenció vertical, caldria aplicar la següent expressió (6):

$$(6) \quad \text{en què } B_i \pi^s = \hat{T}_i; B \pi^s = \hat{T}$$

Per tant, a l'hora de dissenyar un mecanisme d'anivellament cal decidir sobre els elements següents:

1) El criteri d'equitat al qual es vol donar compliment i especialment el grau d'anivellament que considerem desitjable. Abans de dissenyar la fórmula de càlcul de la subvenció anivelladora cal acordar el criteri d'equitat territorial que es vol assolir. Amb el criteri utilitzat en la formulació

anterior, es considera que hi haurà equitat si els governs poden prestar un nivell similar de serveis fent el mateix esforç fiscal. I un cop s'ha acordat el criteri cal encara fer un altre pas: decidir el grau d'anivellament del sistema. És clar que tant una cosa com l'altra admeten diferents possibilitats, es mouen en el terreny dels valors. Es tracta de qüestions que només poden ser resoltes negociadament, a través del pacte.

2) L'indicador de necessitats. Cal decidir quin serà l'indicador que s'utilitza per a quantificar les necessitats de despesa dels diferents governs ( $\frac{E_i}{E}$ ). L'indicador que intervé en un mecanisme d'anivellament ha de reflectir adequadament les necessitats relatives de despesa dels diferents governs en la prestació dels serveis que tenen encomanats. Cal que es basi en criteris objectius, no manipulables. Hauria de ser al més simple possible per tal que sigui entès i acceptat; hauria de considerar, tant com sigui possible, les característiques demogràfiques, socials i econòmiques que provoquen disparitats en els costos de produir i/o proveir els serveis públics, i hauria de reflectir el canvis que es puguin produir al llarg del temps. Tenint en compte aquestes consideracions, hi ha diferents maneres per a determinar l'indicador de necessitats: la més simple és considerar la població de cada territori com a únic indicador de les necessitats de despesa. En aquest cas,  $\frac{E_i}{E} = \frac{P_i}{P}$  (essent  $P_i$  la població de dret de la jurisdicció  $i$ , i  $P$  la població del conjunt de jurisdiccions). Hi ha bons referents d'índexs de necessitats més complexos tenint en compte especialment algun indicador de la sortida proveït pels diferents serveis (vinculat, en el cas dels serveis personals, als usuaris) i el cost de prestació unitària.

3) L'indicador de capacitat fiscal. Aquest és un element clau per a assegurar que tots els governs acabin disposant d'un volum similar de recursos fent el mateix esforç fiscal. Hi ha un fort consens entorn de dues maneres de quantificar la capacitat fiscal dels governs: 1) fer servir algun indicador agregat del nivell de renda o riquesa, com per exemple el PIB o la renda familiar disponible, en aquest cas ( $\frac{B_i}{B} = \frac{PIB_i}{PIB}$ ), i 2) fer un càlcul basat en les bases imposables dels tributs que configuren la cistella tributària dels governs, ponderades en funció de la seva importància relativa.

4) La ponderació relativa dels indicadors de necessitats i de capacitat fiscal. Aquests dos indicadors han d'estar degudament ponderats en la fórmula de càlcul de la subvenció. Tal com es pot veure en l'anterior expressió (5), el valor dels coeficients de ponderació ( $\alpha$  i  $\beta$ ) estan relacionats amb el grau de dependència financera del conjunt dels governs subcentrals respecte al central (amb el pes que tenen les subvencions respecte al total de recursos). Cal evitar que un dels dos indicadors estigui sobreponderat.

5) El mecanisme d'actualització i seguiment del sistema. L'estabilitat del mecanisme d'anivellament aconsella establir mecanismes de seguiment i actualització molt concisos. En teoria, un bon sistema d'anivellament obligaria a recalcular regularment els elements següents: 1) la quantia global de la subvenció ( $Q$ ); 2) el valor de les variables utilitzades en els indicadors de necessitats i de capacitat fiscal de cada govern, i 3) la ponderació dels indicadors en funció de com evoluciona l'estructura del model de finançament.

### *El sistema comparat*

Hi ha països com Alemanya, Canadà o Suïssa on hi ha mecanismes d'anivellament explícits, d'àmbit estatal, sobre els quals hi ha un cert consens a ser considerats un bon referent. Als EUA, tot i que també hi ha diferències en el volum de recursos tributaris dels diferents governs estatals, no hi ha cap mecanisme explícit d'anivellament que tingui per objectiu corregir-les. Tot i així, hi ha algun tipus de subvencions que reben els estats procedents del Govern federal americà que contribueixen a reduir les disparitats fiscals existents. Per exemple, el Medicaid és un programa destinat a donar cobertura mèdica als indigents, i la quantia que rep cada estat varia en relació inversa amb els ingressos estatals per habitant. La quantia que reben els estats pot arribar a cobrir entre el 50 % i el 77 % de la despesa (Blöchliger 2007, 21). Val a dir que també hi ha experiències interessants a tenir en compte pel que fa a l'anivellament a escala local, sobretot al Regne Unit i als països nòrdics.

A continuació es destacaran els principals aspectes que actualment caracteritzen els mecanismes d'anivellament dels lands alemanys, de les províncies canadenques i dels cantons suïssos:

1) En tots tres casos l'objectiu que es pretén assolir amb el mecanisme d'anivellament està determinat en la mateixa Constitució.

1.1. A Alemanya la Constitució estableix que "s'ha de garantir un anivellament *raonable* de les diferències en capacitat fiscal dels lands, tenint en compte la capacitat fiscal i les necessitats del municipis" (art. 107).

1.2. L'article 36 de la Constitució canadenca diu que "el Parlament i el Govern de Canadà estan compromesos amb el principi de donar subvencions d'anivellament per garantir que els governs provincials tinguin recursos suficients per a poder proveir nivells raonablement comparables de serveis públics a nivells raonablement comprables d'imposició". S'estableix que el nivell de recursos que s'ha de garantir a cada província es defineix a partir d'una definició de la capacitat fiscal estàndard.

1.3. El mecanisme d'anivellament dels recursos dels cantons suïssos s'inscriu en l'article 135 de la Constitució. Aquest article estableix que "la Confederació promourà la compensació financera entre cantons a través d'un sistema de subvencions que tindrà en consideració la seva capacitat financera i la situació particular de les regions de muntanya".

2) En aquest tres països la formulació de la subvenció d'anivellament és similar. La distribució dels recursos es fa, bàsicament, tenint en compte la capacitat fiscal dels diferents territoris.

2.1. A Alemanya hi ha tres mecanismes que contribueixen a l'anivellament.<sup>5</sup> El primer és a través de l'IVA. El 75 % de l'IVA corresponent als lands es distribueix entre ells en proporció a la població, i el 25 % restant s'utilitza per a complementar els ingressos dels lands que tenen, abans del repartiment d'aquest impost, menys capacitat fiscal per habitant. El segon mecanisme es produeix a través de l'anomenada "compensació financera". Es tracta d'un fons horitzontal de suma zero: les regions que tenen una capacitat fiscal per habitant que supera la mitjana nacional transfereixen

---

5. El mecanisme d'anivellament que es descriu en aquest punt és el vigent actualment, però cal tenir en compte que el Govern federal i els lands van acordar (el juliol del 2017) una reforma substancial del sistema de finançament dels lands, que entrarà en vigor l'1 de gener de 2020 i que tindrà una vigència, com a mínim, fins al 2030. Aquest acord ha implicat la introducció de tretze esmenes en la Llei fonamental i la modificació de vint-i-tres lleis federals. Pel que fa a l'anivellament dels recursos dels lands, es tracta de canvis molt rellevants. De manera molt resumida, es poden sintetitzar així:

i) La participació dels lands en l'IVA es distribueix íntegrament segons la població dels lands.

ii) S'elimina el fons horitzontal de suma zero.

iii) Desapareixen les transferències procedents del Govern federal destinades als lands de l'Est, i s'introdueixen tres mesures compensatòries per a igualar les disparitats en la capacitat fiscal dels lands. La primera és la destinada als lands amb una capacitat fiscal inferior al 99,75 % de la capacitat fiscal mitjana (en comptes del 99,5 % del model actual): se'ls transfereix una quantia fins un llindar determinat. En el model actual s'anivella fins al 77,5 % del diferencial i, donat que no es fa cap referència a cap nou llindar, es podria interpretar que es manté aquest 77,5 % en el nou model acordat. Per a calcular la capacitat fiscal dels lands, s'ha de tenir en compte el 75 % de la capacitat financera dels municipis (fins ara del 64 %). I s'ha de mantenir l'ajust de Premium Models, així com els ingressos per concessions mineres a determinats lands. La segona compensació és la destinada als municipis relativament "pobres" dels lands "pobres", que són majoritàriament dels lands de l'Est. Aquestes transferències les rebran directament els lands i les transferiran als seus respectius municipis. Amb aquesta mesura es reconeix que actualment hi ha alguns lands que no poden fer-se càrrec del finançament dels seus municipis, i que hi ha, per tant, un desequilibri vertical que s'ha decidit solucionar a través d'aquestes transferències procedents de la confederació. I la tercera compensació és la destinada a aquells lands que rebien un percentatge de fons provinents de l'article 91.b de la llei bàsica (relacionats amb programes d'educació i promoció de recerca), inferior al percentatge de pes que tenen en població. La implementació de la reforma del sistema de finançament ha d'anar acompanyada d'un increment dels recursos totals corresponents als lands, que, a partir del 2020, serà d'uns 9.700 milions d'euros anuals addicionals.



recursos a les altres de manera que es redueixen les disparitats sense que es modifiqui l'ordre en el rànquing inicial. I, finalment, les transferències complementàries procedents del Govern federal constitueixen el tercer mecanisme que contribueix a anivellar els recursos dels lands. Aquestes transferències són de dos tipus: a) les destinades als lands que, un cop repartit l'IVA i aplicat el fons horitzontal, tenen una capacitat financera inferior al 99,5 % de la capacitat financera mitjana, i en aquest cas se'ls transfereix el 77,5 % de la quantitat que els falta fins a arribar al 99,5 %, i b) les destinades a determinats lands per a compensar-los pel cost que suposa l'administració política dels estats petits, per a haver de fer front a la desocupació estructural o, quan es tracta dels lands de l'Est, per a ajudar-los en la seva recuperació econòmica.

2.2. Al Canadà el càlcul de la subvenció anivelladora corresponent a cada província es fa a partir d'una metodologia anomenada "*Representative Tax System*" (RTS), que consisteix a quantificar els ingressos que obtindria cada província si s'apliqués el tipus impositiu mitjà canadenc a les seves bases imposables. Aquestes bases es defineixen de manera homogènia a totes les províncies. El càlcul es fa aplicant la formulació següent (Édison 2013; Bernard 2012):

$$G_j^R = P_j * \bar{t}^R (\bar{B}^R - \frac{B_j^R}{P_j})$$

on  $G_j^R$  = subvenció anivelladora de la província  $j$  corresponent a la base imposable  $R$ ;  $P_j$  = població de la província  $j$ ;  $\bar{t}^R$  = tipus impositiu mitjà aplicat a la base imposable  $R$  d'acord amb l'RTS;  $B_j^R$  = base imposable  $R$  de la província  $j$ , i  $\bar{B}^R$  = mitjana per habitant de la base imposable  $R$  a escala nacional.

Aquesta formulació s'aplica per a un conjunt de bases imposables. Actualment són trenta-tres i estan agrupades en cinc grans tipus de bases, que són les corresponents a: els impostos sobre la renda personal, els impostos sobre societats, els impostos sobre vendes, els impostos sobre la propietat, i els ingressos sobre recursos naturals (actualment s'inclou el 50 % d'aquest últims, percentatge que ha anat variant al llarg del temps: ha estat del 0 %, 50 %, 100 %, 33,3 %, 50 %, 100 %, 70 % i, ara, del 50 %). Si per a una província  $j$  el resultat d'aplicar aquesta formulació a les trenta-tres bases imposables és positiva, aquesta província serà receptora de la subvenció anivelladora que procedirà del Govern federal (fons vertical). Si el resultat és negatiu, no rebrà res. Des de l'any 2006, es fa explícit que el mecanisme d'anivellament canadenc ha de garantir que les províncies que reben la

subvenció anivelladora no acabin amb una capacitat fiscal per sobre de les que no la reben, seguint les recomanacions de l'informe elaborat per un conjunt d'experts (*Achieving a National Purpose: Putting Equalization Back on Track, 2006*).

A part d'aquest mecanisme explícit d'anivellament vertical dels recursos, la federació també fa altres transferències a les províncies: per exemple, les destinades a completar els recursos necessaris per a finançar la sanitat (*Canada Health Transfer*) i els serveis socials (*Canada Social Transfer*). Tot i que es tracta de subvencions específiques, també tenen un cert efecte anivellador.

2.3. A Suïssa l'anivellament dels recursos dels cantons es fa a través de dos mecanismes. El primer és un fons explícit d'anivellament que s'instrumenta a través de la combinació de dos fons, un d'horitzontal i un altre de vertical. El segon mecanisme complementa l'anterior i es tracta d'un conjunt de compensacions procedents del Govern central destinades a aquells cantons que tenen unes necessitats específiques donades les seves característiques geotopogràfiques i socioeconòmiques. Es tracta de compensar el que anomenen "càrregues excessives", a les quals han de fer front alguns cantons.

Pel que fa al fons horitzontal, els cantons que tenen una capacitat fiscal per habitant per sobre la mitjana aporten recursos als cantons que tenen una capacitat fiscal per habitant per sota la mitjana. La contribució per habitant d'un cantó depèn de la diferència entre el seu índex de recursos i l'índex de recursos de la mitjana cantonal, que és, per definició, de 100. Els cantons que són aportadors als fons ho fan de forma proporcional al seu índex de recursos per habitant. En canvi, la quantia que reben els cantons que en són receptors és progressiva, és a dir, augmenta en cada punt de desviació respecte a l'índex de recursos de la mitjana cantonal. Això permet que, després de l'actuació d'aquest fons, els ingressos fiscals (estandarditzats) per habitant dels cantons amb una capacitat fiscal per sota de la mitjana siguin, com a mínim, del 85 % de la mitjana suïssa.

El fons vertical està destinat només als cantons que tenen una capacitat fiscal per habitant inferior a la mitjana cantonal. El càlcul de la quantia que reben aquests cantons febles no distingeix entre el fons d'anivellament horitzontal i el vertical. La quantia aportada per cada fons deriva de la seva participació sobre el total de fons d'anivellament. Per exemple, l'any 2018 el 59,47 % dels recursos destinats als cantons febles van procedir del fons d'anivellament vertical.

Un cop aplicat aquest mecanisme d'anivellament horitzontal i vertical, s'estableixen les compensacions per *càrregues excessives*, esmentades anteriorment, que tenen en compte factors geotogràfics (altitud, pendent del terreny, densitat i estructura de la població etc.), sociodemogràfics (estructura d'edat de la població, pobresa relativa, població estrangera, etc.), o pel fet de ser una ciutat gran. Totes aquestes compensacions també acaben tenint un efecte anivellador.

3) En els tres casos la variable bàsica utilitzada per al càlcul de l'**indicador de necessitats**, que calcula la subvenció anivelladora, és la població.

3.1. A Alemanya dos dels mecanismes que actualment contribueixen a l'anivellament dels recursos dels lands utilitzen la població com a indicador de necessitats. Tal com s'ha dit anteriorment, el 75 % de l'IVA corresponent als lands es distribueix entre ells en proporció a la població, i el 25 % restant s'utilitza per a complementar els ingressos d'aquells lands que tenen, abans del repartiment d'aquest impost, menys capacitat fiscal per habitant (cal recordar que a partir del 2020 es distribuirà totalment en proporció a la població). I, pel que fa al fons horitzontal de suma zero, que desapareixerà a partir del 2020, les regions que tenen una capacitat fiscal *per habitant* que supera la mitjana nacional transfereixen recursos a les altres. Per tant, es pren la població com a indicador de les necessitats. Però es podria dir que es tracta d'una *població ajustada*, perquè es pondera a l'alça, en el 35 %, en els casos de les ciutats (Berlín, Bremen i Hamburg), i en el 2 %, 3 % i 5 % en els lands de Saxònia-Anhalt, Brandenburg i Mecklenburg-Pomerània Occidental respectivament. Així doncs, l'indicador de necessitats utilitzat en aquest mecanisme d'anivellament horitzontal es pot expressar de la manera següent:

$$\frac{E_i}{E} = \frac{\ddot{P}_i}{\ddot{P}}$$

on  $\ddot{P}_i$  és la població corresponent al land  $i$ ;  $\ddot{P}_i = P_i * 1,02$  la corresponent a Saxònia-Anhalt;  $\ddot{P}_i = P_i * 1,03$  la corresponent a Brandenburg;  $\ddot{P}_i = P_i * 1,05$  la corresponent a Mecklenburg-Pomerània Occidental;  $\ddot{P}_i = P_i * 1,35$  la corresponent a Berlín, Bremen i Hamburg, i  $\ddot{P}_i = P_i$  la corresponent a la resta de lands. I  $\ddot{P}$  és la població total.

3.2. Al Canadà l'indicador de necessitats és simplement la població. En no haver-hi una definició explícita d'un indicador de necessitats, i atès que el que es busca és igualar els ingressos per habitant, s'està considerant implícitament que les necessitats de despesa estan directament relaciona-

des amb la població. És a dir, la variable que s'utilitza com a indicador de necessitats és la població.

$$\frac{E_i}{E} = \frac{P_i}{P}$$

3.3. A Suïssa l'indicador de necessitats utilitzat en el mecanisme d'anivellament és també la població. Tal com s'ha dit anteriorment, es tracta d'un fons horitzontal en què els cantons que tenen una capacitat fiscal per habitant per sobre la mitjana aporten recursos als cantons que tenen una capacitat fiscal per habitant per sota la mitjana. Els cantons que són aportadors al fons ho fan de forma proporcional al seu índex de recursos per habitant, i els que en són receptors ho són de forma progressiva al seu índex de recursos per habitant.

Un cop aplicat el mecanisme d'anivellament horitzontal i vertical, les compensacions per *càrregues excessives* que s'estableixen procedents del Govern central tenen en compte dos tipus de factors:

- Factors geotopogràfics: a) altitud (percentatge de població que viu a una altitud superior a 800 metres sobre el nivell del mar), b) pendent del terreny (altitud mitjana de les zones productives de cada cantó), c) estructura de la població (proporció de població que viu en localitats de menys de 200 habitants, i d) densitat demogràfica. Quan l'índex de les càrregues dels cantons superen la mitjan cantonal, es considera que són excessives i, per tant, reben una compensació.

- Factors sociodemogràfics: a) estructura d'edat de la població (percentatge d'habitants més grans de 80 anys), b) pobresa relativa (percentatge de població beneficiària de prestacions d'ajut social), i c) població estrangera (percentatge de població estrangera resident a Suïssa per un període de més de dotze anys).

- Ciutats grans: es consideren tres factors (la població, la densitat i la taxa d'ocupació) per a calcular les possibles càrregues excessives a les quals han de fer front les ciutats grans. Es tracta de Zurich, Basilea al cantó de Bâle-Ville, Lausana al cantó de Vaud, i Gènova.

Així doncs, a Suïssa, si bé la variable bàsica utilitzada per a quantificar les necessitats de despesa en el mecanisme explícit d'anivellament dels recursos dels cantons és la població, també se n'utilitzen d'altres. Es podria parlar també d'un indicador de *població ajustada*.

4) En tots tres països es defineix una variable que s'utilitza com a **indicador de la capacitat** dels governs regionals.

4.1. A Alemanya la determinació de l'índex de capacitat fiscal de cada land en l'actual fons horitzontal ( $\hat{T}_i$ ) es fa distribuint la recaptació tributària del conjunt dels lands, d'acord amb la seva participació en la població, tal com s'indica a la següent expressió:

$$\hat{T}_i = \frac{P_i}{P} T$$

on  $P_i$  = població de land  $i$ ,  $P$  = població del conjunt dels lands i  $T$  = total de la recaptació real obtinguda pel conjunt dels lands a través dels seus tributs i d'una part dels impostos municipals (concretament, inclou la participació dels municipis en l'impost sobre la renda i l'IVA, la recaptació sobre l'IBI i l'impost industrial, les quals es computen en el 64 %). Pel que fa als tributs dels lands, s'inclouen els impostos propis i la participació en els impostos compartits amb el Govern federal, als quals s'afegeixen els ingressos per concessions mineres i l'anomenat "ajust de Premium Models". Aquest ajust és que el 12 % del creixement de la capacitat financera per càpita que experimenta un land per sobre del creixement per càpita del conjunt no es computa com a capacitat financera en calcular la subvenció anivelladora que correspon al land. És una forma de no desincentivar el creixement dels lands.

Es podria dir que, calculada d'aquesta manera, es tracta més aviat d'un indicador de necessitats que no pas d'un indicador de la capacitat fiscal potencial, atès que la variable que s'utilitza és la població (ajustada tal com s'ha descrit en el punt anterior).

4.2. Al Canadà la capacitat fiscal de les províncies es calcula, tal com s'ha descrit anteriorment, fent servir l'RTS, que consisteix a quantificar els ingressos que obtindria cada província si s'apliqués el tipus impositiu mitjà canadenc a les seves bases imposables definides de manera homogeneïa a totes les províncies.

4.3. A Suïssa els cantons tenen plena sobirania fiscal i cadascun té la seva pròpia llei fiscal, la qual cosa dificulta el càlcul de les compensacions financeres que s'han d'establir per aconseguir l'anivellament. És per això que aquest càlcul es fa tenint en compte la seva capacitat fiscal per habitant, calculada a partir del que anomenen "ingressos fiscals estandarditzats" (IFE). Els IFE d'un cantó corresponen a la recaptació fiscal que obtindria si explotés el seu potencial de recursos aplicant un tipus impositiu proporcional i únic per tots els cantons (Département Fédéral des Finances, 2018).

5) En tots tres països es preveu de quina manera es farà el **seguiment i l'actualització** del mecanisme d'anivellament.

5.1. A Alemanya la llei que regula el mecanisme d'anivellament dels recursos dels lands (FAG) té vigència des del 2005 fins al 2019 (catorze anys). Durant aquest període, el repartiment de l'IVA i el càlcul del fons horitzontal es fa cada any utilitzant les dades corresponents a l'any en qüestió. En canvi, la quantia corresponent a algunes de les compensacions verticals complementàries que han de rebre alguns lands fins al 2019 va ser fixada a l'any base. En canvi, en altres casos només es va fixar la quantia a rebre per un període determinat i es va acordar que fos revisada quinquennalment.

5.2. Al Canadà el càlcul de la subvenció anivelladora es fa cada any, de manera que les variables utilitzades per a calcular la capacitat fiscal (*Representative Tax System*) i les necessitats de despesa (la població) són les de l'any corresponent. El càlcul, però, no es considera definitiu fins que al cap de quatre anys es disposa de les dades definitives de la capacitat fiscal de cada província. És aleshores que es fan les compensacions pertinents segons si ha estat sobreestimada o infraestimada amb les dades definitives. No es preveu un període per a la revisió regular del sistema, però històricament les revisions s'han anat fent cada cinc anys.

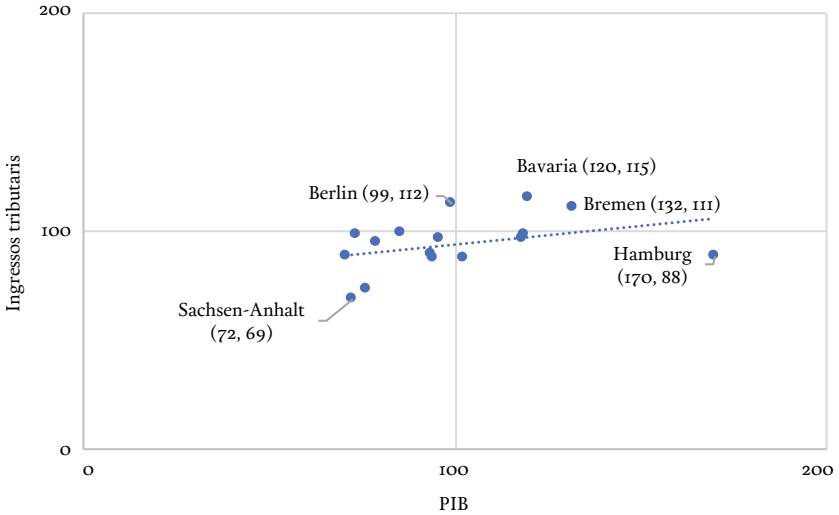
5.3. A Suïssa la Confederació elabora el pla de compensació financera cada quatre anys. Això és així des de fa tres períodes quadriennals (2008-2011, 2012-2015 i 2016-2019). Cada quatre anys, doncs, es determina l'assignació d'igualació de recursos per al següent quadrienni. Per exemple, l'any 2015, tenint en compte els resultats de l'informe que elabora el Consell Federal sobre l'equilibri financer, es va decidir reduir les contribucions que fan el cantons en el fons horitzontal així com la feta pel Govern central. Durant els anys intermedis, la dotació corresponent a la compensació horitzontal entre cantons es calcula aplicant la taxa de variació interanual del potencial de recursos dels cantons que tenen una capacitat fiscal per sobre de la mitjana. I la dotació del fons vertical evoluciona segons la variació interanual del potencial de recursos de tots els cantons. Per exemple, entre el 2017 i el 2018 la taxa de creixement del potencial de recursos de tots els cantons va ser del +3,1 %, mentre que la dels cantons amb una capacitat fiscal per sobre la mitjana va ser del +3,3 %. Les variables utilitzades per al càlcul dels fons (horitzontal i vertical) i les transferències verticals compensatòries s'actualitzen cada any.

6) En aquests tres països els **efectes anivelladors** són parcials. És a dir, amb el mecanisme d'anivellament s'aconsegueix reduir les diferències inicials en la capacitat fiscal dels governs estatals sense eliminar-les del

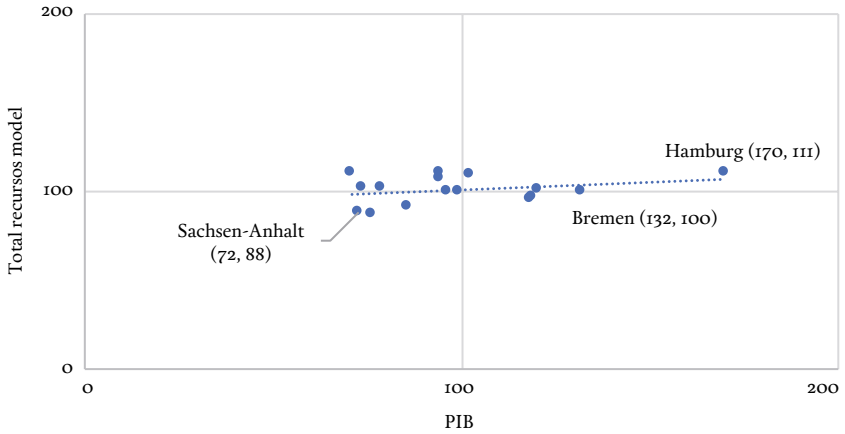
tot. Els estats que inicialment tenen una capacitat fiscal *per habitant* per sobre de la mitjana la hi continuen tenint un cop ha actuat el mecanisme anivellador, i els que estan per sota també, però tots hi estan més a prop.

Els gràfics 5.1, 5.3 i 5.5 permeten veure que els ingressos tributaris en mans dels governs estatals d'aquests països estan clarament correlacionats amb el seu PIB: la línia de tendència té pendent positiu. I els gràfics 5.2, 5.4 i 5.6 mostren que els recursos que obtenen un cop han participat en els respectius mecanismes d'anivellament continuen estant correlacionats amb el PIB, però el pendent de la línia de tendència és més baix.

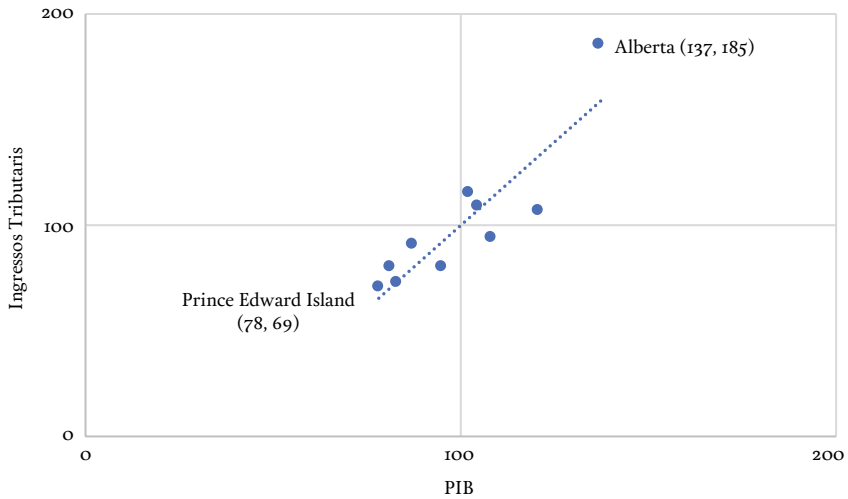
**GRÀFIC 5.1.** Ingressos tributaris i PIB per habitant dels lands alemanys. Índex 2012



**GRÀFIC 5.2.** Total recursos del model i PIB per habitant dels lands alemanys. Índex 2012

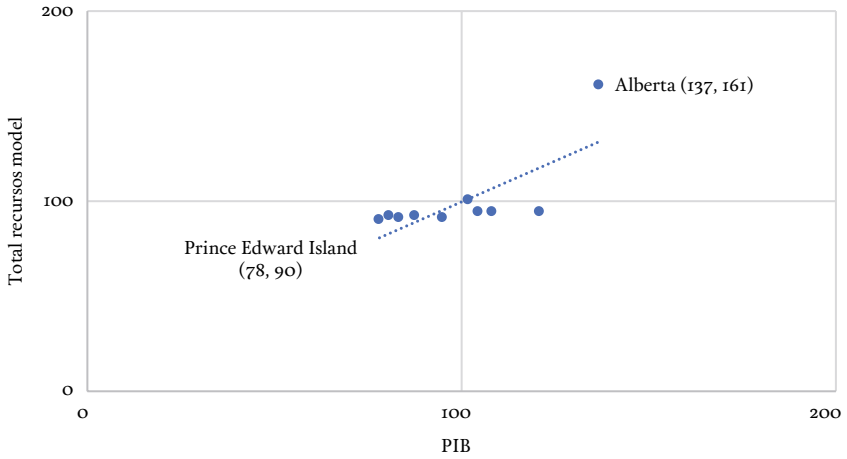


**GRÀFIC 5.3.** Ingressos tributaris i PIB per habitant de les províncies del Canadà. Índex 2008

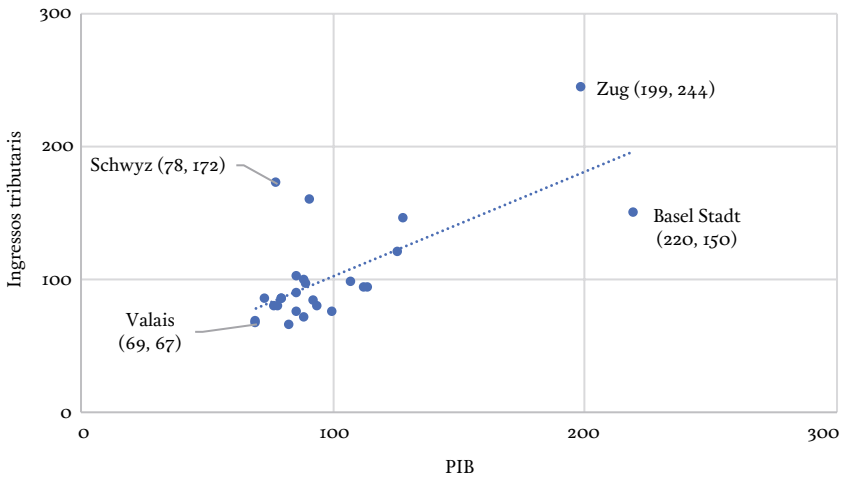




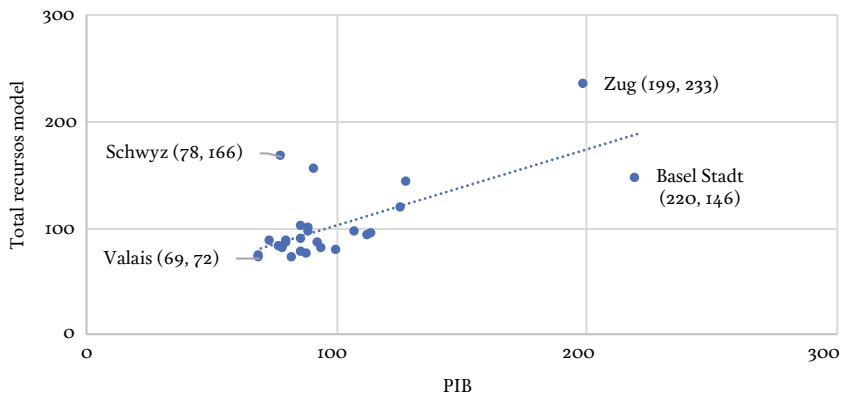
**GRÀFIC 5.4.** Total recursos del model de finançament i PIB per habitant de les províncies del Canadà. Índex 2008



**GRÀFIC 5.5.** Ingressos tributaris i PIB per habitant del cantons suïssos. Índex 2008



**GRÀFIC 5.6.** Total recursos del model de finançament dels cantons suïssos i PIB per habitant. Índex 2018



Font: Elaboració pròpia a partir de Federal Statistics Office of Germany, Bundesministerium der Finanzen; Statistics Canada, CANSIM; i Departament of Finance Canada, Federal Statistics Office i Département Fédéral des Finances (DFF).

### *El mecanisme d'anivellament de l'actual model de finançament de les comunitats autònomes de règim comú*

El model de finançament autonòmic vigent des del 2009 introdueix una subvenció anivelladora anomenada “Fons de Garantia dels Serveis Públics Fonamentals” (FGSPF). L'objectiu és assegurar que cada comunitat autònoma rebi els mateixos recursos per habitant (ajustat) per finançar els serveis essencials de l'estat del benestar (educació, sanitat i serveis socials) fent el mateix esforç fiscal. Aquest és, doncs, el criteri explícit d'equitat a què aquest fons pretén donar compliment.

La dotació d'aquest fons procedeix de dues vies. D'una banda, es dota del 75 % dels recursos tributaris, corresponents a cada comunitat autònoma (calculats en termes normatius i degudament homogeneïtzats). I, d'altra banda, el Fons rep una aportació de l'Administració central. D'aquesta manera, una part funciona com un fons horitzontal de suma 0, en què unes CA aporten i altres reben, i l'altra funciona com un fons vertical del qual tots els governs són receptors.

L'aportació de les CA al fons horitzontal és del 75 % dels seus ingressos tributaris perquè es va estimar que aquest era el pes de la despesa auto-

nòmica en serveis bàsics de l'estat del benestar (educació, sanitat i serveis socials) en relació amb el total de despesa autonòmica en l'any base (2009).

La subvenció que correspon a cada comunitat autònoma procedent de l'FGSPF resulta d'aplicar la següent formulació:

$$(1) \quad G_i = \left[ \left( \frac{E_i}{E} \right) * 0,75\hat{T} - 0,75\hat{T}_i \right] + \left( \frac{E_i}{E} \right) Q$$

en què  $G_i$  = FGSPF corresponent al Govern autonòmic  $i$ ;

$E_i$  = necessitats de despesa del Govern autonòmic  $i$ ;

$E$  = total de necessitats de despesa dels quinze governs autonòmics de règim comú;

$\hat{T}_i$  = ingressos tributaris potencials del Govern autonòmic  $i$ ;

$\hat{T}$  = total d'ingressos tributaris potencials dels quinze governs autonòmics de règim comú;

$Q$  = volum de recursos aportats per l'Administració central a l'FGSPF.

El primer sumand de l'expressió (1) correspon al fons horitzontal i el segon al fons vertical. El funcionament de cadascun és el següent:

i) El fons horitzontal: tal com s'ha dit, les CA aporten el 75 % dels seus tributs potencials. Amb això s'obté un total de recursos ( $0,75\hat{T}$ ), que és el que s'estima que hauria de cobrir la prestació dels serveis essencials de l'estat del benestar per al conjunt de les quinze CA. Aquest volum global és redistribuït entre elles segons un indicador de necessitats  $\left(\frac{E_i}{E}\right)$ . D'aquesta manera, s'obtenen, en termes absoluts, les necessitats de despesa a cobrir corresponents a cada comunitat autònoma. Si d'aquesta quantia es resta el 75 % dels seus ingressos tributaris potencials, s'obté el volum de recursos que reben o aporten al fons horitzontal segons si el resultat de la resta és positiu o negatiu. Calculat, doncs, d'aquesta manera, cada govern aporta al fons horitzontal segons la seva capacitat tributària potencial i rep segons les seves necessitats. Si aquestes són superiors a la capacitat, la subvenció anivelladora és positiva i, en cas contrari, és negativa.

ii) El fons vertical: la part de subvenció que correspon a cada govern procedent del fons vertical es calcula repartint el volum aportat per l'Administració central ( $Q$ ) segons el mateix indicador de necessitats que l'utilitzat en el càlcul de la part horitzontal del fons  $\left(\frac{E_i}{E}\right)$ .

Aquesta formulació conté dues variables clau que han de ser quantificades: les necessitats de despesa ( $E_i$ ) i la capacitat tributària potencial ( $\hat{T}_i$ ). L'acord del 2009 n'especifica la forma de càlcul. És la següent:

a) Com a indicador de les necessitats de despesa ( $Ei$ ), s'utilitza la població ajustada, que es defineix a partir d'un conjunt de variables i ponderacions. Concretament, es tracta de la població de dret (ponderada amb el 30 %), la població protegida equivalent distribuïda en set grups d'edat (38 %), la població major de 65 anys (8,5 %), i la població entre 0 i 16 anys (20,5 %). La suma de les ponderacions d'aquestes variables poblacionals és del 97 %. El 3 % restant correspon a la superfície (1,8 %), la dispersió (0,6 %) i la insularitat (0,6 %).

b) Com a indicador de la capacitat fiscal, s'utilitza el concepte de recursos tributaris normatius ( $\hat{T}i$ ). Per a fer-ho, s'acorden uns criteris que permeten estimar els recursos potencials vinculats a cadascuna de les figures impositives que integren la cistella tributària autonòmica (Bassols et al. 2010).

Aplicant aquesta formulació, s'obté un anivellament total dels recursos vinculats a l'estat del benestar. L'FGSPF aconseguix que els recursos potencials destinats a cobrir els serveis bàsics de l'estat del benestar siguin iguals per a tots els governs autonòmics en termes de població ajustada. S'aconsegueix, doncs, un anivellament complet (del 100 %) d'una part dels recursos autonòmics.

El quadre 5.7 recull el resultat d'aquest càlcul corresponent a la liquidació de l'any 2016. Aportant cada govern el 75 % dels seus ingressos tributaris potencials, s'obté un total de 72.958 milions d'euros (primera columna), que són redistribuïts segons l'indicador de necessitats de despesa (segona columna). Calculat d'aquesta manera, Catalunya té més capacitat fiscal (15.025 milions d'euros) que necessitats (12.601 milions d'euros). És, doncs, aportadora al fons horitzontal. La seva aportació és de 2.425 milions d'euros. L'Administració central ha aportat al fons 8.140 milions d'euros, que són repartits segons el mateix indicador de necessitats utilitzat en la part horitzontal del fons. Lògicament, totes les CA són receptores d'aquest fons vertical. Catalunya en rep 1.406 milions d'euros. Per tant, l'aportació total de Catalunya a l'FGSPF és de -1.019 milions d'euros.

### QUADRE 5.7. Fons de garantia dels serveis públics fonamentals (FGSPF), 2016 Milions €

	Fons horitzontal = FGHi = NGi - 75% Ti			Fons vertical = FGVi	Total FGSPF	Total recursos anivellats	
	75% Ti	NDi	Total FGHi			Milions €	€ pob. ajustada
	(A)	(B)	(C)=(B - A)				
Catalunya	15.025	12.601	-2.425	1.406	-1.019	14.007	1.862
Galícia	4.101	4.554	453	508	961	5.062	1.862
Andalusia	10.887	14.050	3.164	1.568	4.731	15.618	1.862
Astúries	1.778	1.746	-31	195	163	1.941	1.862
Cantàbria	1.067	975	-92	109	17	1.084	1.862
La Rioja	551	529	-22	59	37	588	1.862
Múrcia	2.009	2.454	445	274	719	2.727	1.862
València	7.912	8.308	396	927	1.323	9.235	1.862
Aragó	2.453	2.192	-261	245	-17	2.436	1.862
Castella-la Manxa	2.843	3.420	577	382	959	3.801	1.862
Canàries	1.438	3.521	2.083	393	2.476	3.914	1.862
Extremadura	1.330	1.822	492	203	696	2.025	1.862
Balears	2.330	1.855	-475	207	-268	2.062	1.862
Madrid	15.177	10.832	-4.345	1.209	-3.136	12.041	1.862
Castella i Lleó	4.058	4.100	42	457	499	4.557	1.862
Total	72.958	72.958	0	8.140	8.140	81.098	1.862

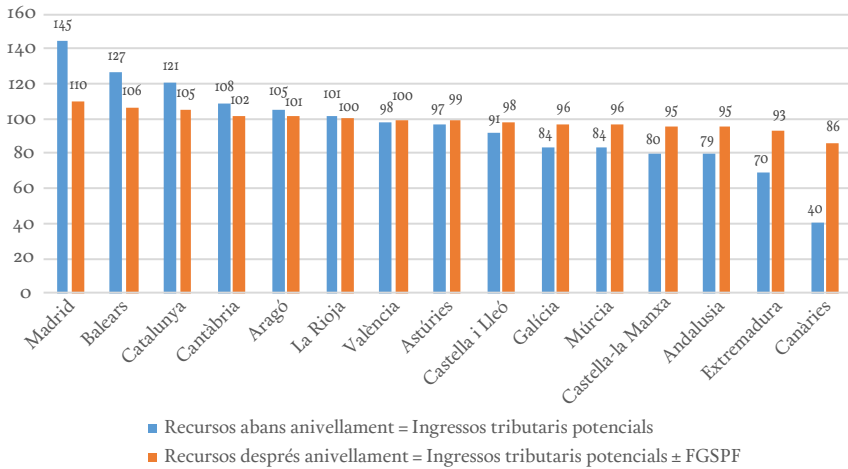
Font: Elaboració pròpia a partir de Ministeri Hisenda i Funció Pública.

L'última columna del quadre mostra que el volum de recursos potencials a disposició dels governs autonòmics per a finançar els serveis essencials del seu estat del benestar és igual en euros per habitant (ajustat). A tots ells se'ls assegura 1.862 euros per habitant (ajustat).

Atès que el 25 % dels ingressos tributaris no s'anivella, s'aconsegueixen retallar les distàncies existents inicialment en la capacitat fiscal potencial dels governs sense eliminar-les completament, tal com mostra el gràfic 5.7. Els governs que disposen d'un volum d'ingressos tributaris potencials per habitant per sobre de la mitjana, hi continuen estant un cop ha actuat el mecanisme anivellador (l'FGSPF), però hi estan més a prop. El mateix passa amb els governs que disposen d'un volum d'ingressos tributaris per càpita per sota la mitjana: hi continuen estant un cop ha actuat el mecanisme d'anivellament, però també en aquest cas s'hi han acostat. A més, es compleix el principi d'ordinalitat. Tots els governs guarden la mateixa posició tant en relació amb el rànquing d'ingressos tributaris potencials

com en relació amb el total d'ingressos disponibles després de l'anivellament. Catalunya abans de l'anivellament ocupa el tercer lloc amb un índex de 121, i després de l'anivellament continua ocupant aquesta posició amb un índex de 105.

**GRÀFIC 5.7.** Recursos de les CA de règim comú abans i després de l'anivellament. Índex € habitant (ajustat). 2016



$G_i$ ) Aquest resultat es pot formular de la manera següent:

$$(2) \quad \hat{R}_i = \hat{T}_i \pm G_i$$

on  $\hat{R}_i$  és el total de recursos del govern  $i$  procedents de la suma dels tributs potencials  $\hat{T}_i$  i de l'FGSPF  $G_i$ .

Substituint l'expressió (1) a la (2), s'obté l'expressió (3):

$$(3) \quad \hat{R}_i = \hat{T}_i + \left[ \frac{E_i}{E} 0,75\hat{T} - 0,75\hat{T}_i \right] + \frac{E_i}{E} Q = 0,25\hat{T}_i + \frac{E_i}{E} 0,75\hat{T} + \frac{E_i}{E} Q$$

Aquesta expressió mostra que un govern autonòmic obté els seus recursos a través de:

- i) El 25 % dels seus ingressos tributaris potencials.
- ii) La part que li correspon, segons el pes de la seva població (ajustada), del 75 % del total de recursos tributaris potencials obtinguts per al conjunt dels governs autonòmics.
- iii) La part que li correspon, segons el pes de la seva població (ajustada), del volum de recursos aportats per l'administració central.

Aquesta seria la descripció del model actual si no existissin els tres fons d'ajustament següents: el Fons de Suficiència Global, el Fons de Competitivitat i el Fons de Cooperació. Amb la incorporació d'aquests tres fons addicionals, el total de recursos que obté un govern autonòmic procedent del model es pot expressar de la manera següent:

$$(4) \quad \hat{R}_i = 0,25\hat{T}_i + \frac{E_i}{E} 0,75\hat{T} + \frac{E_i}{E} Q \pm FS_i + Fcomp_i + Fcoop_i$$

on  $FS_i$  = fons de suficiència corresponent al govern  $i$ ;

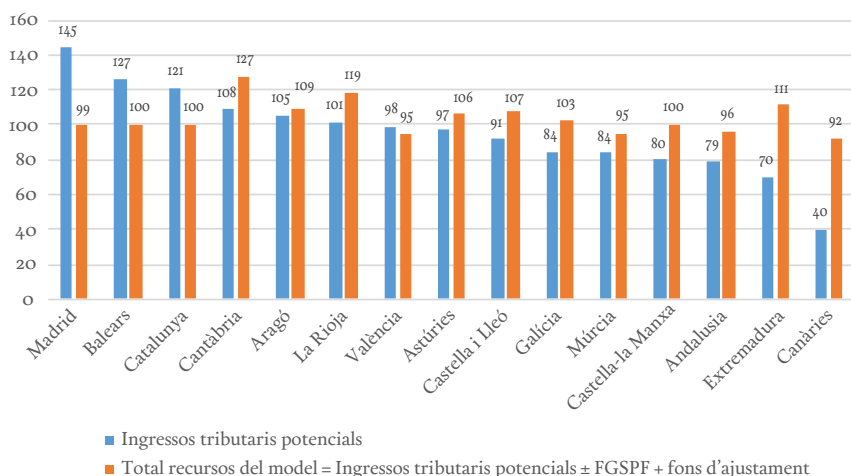
$Fcomp_i$  = fons de competitivitat corresponent al govern  $i$ ;

$Fcoop_i$  = fons de cooperació corresponent al govern  $i$ .

Cadascun d'aquests tres fons ha estat dissenyat per donar compliment a un objectiu predefinit i disposa d'unes regles pròpies de funcionament (quantia global, distribució, evolució, etc.) (Bassols et al. 2010).

El gràfic 5.8 mostra el resultat del model complet un cop han actuat tots els fons. Tal com es pot comprovar, la inclusió d'aquests tres fons d'ajustament distorsiona la pauta distributiva aconseguida amb l'FGSPF, que és la que donava compliment al principi d'equitat horitzontal preestablert en el mateix acord de finançament.

**GRÀFIC 5.8.** Recursos de les CA de règim comú abans i després de tots els fons model. Índex € habitant (ajustat). 2016



En conclusió, Catalunya té un índex d'ingressos tributaris per habitant (ajustat) de 121. Un cop ha participat en el mecanisme d'anivellament (l'FGSPF) passa a 105, i un cop han actuat els altres tres fons es queda a 100. L'any 2016 els ingressos tributaris potencials de Catalunya van ser de 20.034 milions d'euros, i un cop obtinguts tots els fons del model i comptant els recursos que obté per al finançament de competències específiques, passa a tenir 20.309 milions d'euros.

En aquest apartat només ens hem referit al mecanisme d'anivellament de les CA de règim comú, donat que les de règim foral no hi participen. L'aportació que fan aquestes CA a la hisenda estatal (el *cupo*) és només en concepte del pagament dels serveis que l'Administració central els presta, no en concepte d'anivellament. De fet, si s'inclogués el País Basc en els gràfics anteriors hi apareixerien amb una sola columna, la referent als ingressos abans de l'anivellament (els seus tributs concertats), i l'índex seria d'aproximadament 180.

El quadre 5.8 permet comparar els efectes que té el mecanisme d'anivellament de les CA de règim comú que acabem de descriure amb el que tenen els països examinats en el punt anterior. La primera part del quadre recull el valor dels índexs de Gini abans i després de l'anivellament. En tots els casos, un cop ha actuat el mecanisme anivellador, la distribució dels recursos és més igual (s'ha reduït el coeficient de Gini). A Espanya i Alemanya és on aquesta reducció és més important, la qual cosa vol dir que és



on el grau d'anivellament és més elevat. La taxa de variació del coeficient de Gini és del 67 % a Alemanya i del 61 % a Espanya. En canvi, a Canadà i Suïssa la taxa de variació del coeficient de Gini és només del 27 % i del 35 % respectivament. És a dir, tot i que els recursos de les províncies canadenques i dels cantons suïssos són més iguals després de l'anivellament, el grau de desigualtat resultant no és massa diferent de l'inicial. La segona part del quadre ofereix un altre indicador per a mesurar els efectes de l'anivellament. Es tracta de comparar la relació existent entre l'índex de recursos per habitant del govern que el té més alt amb el del que el té més baix, abans i després de l'anivellament. A Espanya el govern que té més recursos per habitant abans de l'anivellament té un índex tres vegades més elevat que el govern que té menys recursos per habitant. Un cop han actuat els fons del model, aquesta relació passa a ser d'1,4. La relació entre ambdós extrems s'ha reduït en el 53 %. Aquest percentatge és només del 25 % a Canadà.

#### QUADRE 5.8. Efectes del mecanisme d'anivellament, 2012

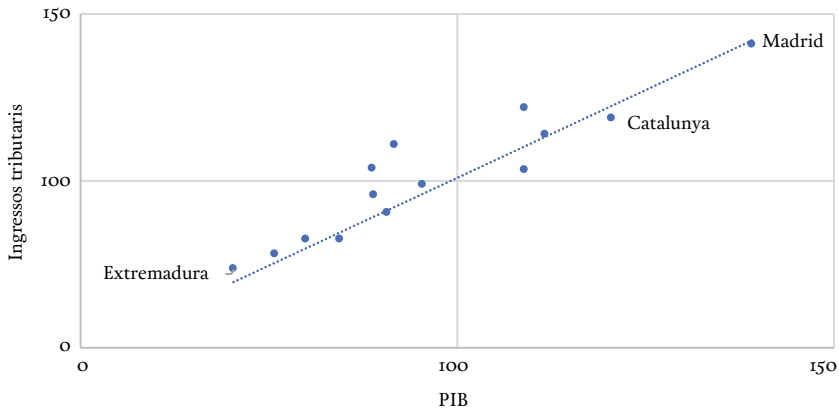
	Coeficient de Gini (%)			Relació entre l'índex de capacitat fiscal més alt i el més baix		
	Abans d'anivellament	Després d'anivellament	Taxa de variació del coeficient de Gini	Abans d'anivellament	Després d'anivellament	Taxa de variació
Alemanya	0,06	0,02	67 %	1,7	1,1	35 %
Canadà	0,11	0,08	27 %	2,4	1,8	25 %
Espanya	0,13	0,05	62 %	3,0	1,4	53 %
Suïssa	0,17	0,11	35 %	4,3	2,6	40 %

Font: Elaboració pròpia a partir d'OCDE, 2014

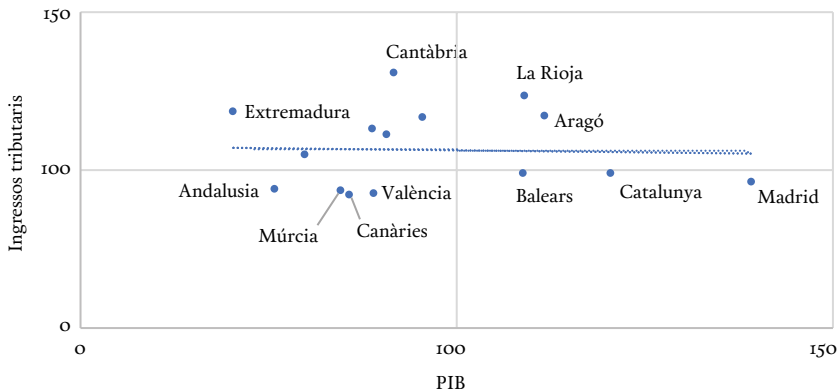
Si comparem els gràfics 5.9 i 5.10 amb els anteriors gràfics del 5.1 al 5.6, en què es mostrava la relació entre els ingressos tributaris i el PIB per habitant dels estats d'Alemanya, Canadà i Suïssa (*vid.* gràfics 5.1, 5.3 i 5.5) i la relació entre el total de recursos del model i el PIB per habitant (*vid.* gràfics 5.2, 5.4. i 5.6), es pot veure que el cas de les CA és ben diferent. Si bé hi ha una correlació positiva entre els ingressos tributaris de les CA i el

seu PIB per habitant (*vid.* gràfic 5.9), un cop han actuat els fons del model, la línia de tendència entre els recursos totals i el PIB per habitant passa a tenir un pendent quasi negatiu. I, a més, s'ha produït un intercanvi de lloc de les CA. Es podria dir que, en termes generals, com més PIB per habitant hi ha menys recursos per habitant proporciona el model.

**GRÀFIC 5.9.** Ingressos tributaris i PIB per habitant de les comunitats autònomes de règim comú. Índex 2015



**GRÀFIC 5.10.** Total de recursos model i PIB per habitant de les comunitats autònomes de règim comú. Índex 2015



Font: Elaboració pròpia.

## 2. Els diferents escenaris financers

### 2.1. Introducció

D'acord amb el que s'ha assenyalat en altres apartats, en aquest estudi es consideren quatre escenaris bàsics (statu quo, federalisme, acord bilateral i independència), dos dels quals, a la vegada, presenten diferents subescenaris. En concret, es consideren tres subescenaris de l'escenari del federalisme (federalisme dèbil, federalisme moderat i federalisme fort) i tres del de l'acord bilateral (un consistent en la translació a Catalunya del model foral, un altre consistent en l'aplicació, només a Catalunya, dels continguts corresponents a l'escenari del federalisme fort, i un altre consistent en un pacte confederal). Tant l'escenari de l'estatu quo com el de la independència són objecte d'un tractament específic. El primer ha estat analitzat en l'apartat anterior en exposar cada un dels tres elements bàsics del finançament. L'escenari de la independència, per la seva banda, té una naturalesa completament singular i és objecte d'un tractament específic en un proper apartat.

D'aquesta manera, aquest apartat examina sis escenaris, tres en l'àmbit global del federalisme (dèbil, moderat i fort) i tres sobre la base d'un acord bilateral entre Catalunya i Espanya. Primer es configuren els escenaris i a continuació se'n quantifica l'impacte economicofinancer. En primer lloc, en el subapartat següent es descriu cada un d'aquests escenaris a partir de la caracterització concreta dels tres elements que configuren el finançament: grau de correcció de l'equilibri vertical (és a dir, increment de la quantia de recursos del nivell intermedi de govern), increment de l'autonomia tributària (en capacitat normativa, administrativa i atribució de rendiments impositius), i modificacions en l'anivellament (grau d'anivellament i mecanisme utilitzat). Òbviament, de l'anàlisi efectuada en l'apartat anterior sobre les possibilitats de reforma d'aquests tres elements es desprendria un nombre potencialment infinit de combinacions. Això significa que en el moment de determinar la configuració dels escenaris, que és el que es fa en aquest estudi, és inevitable dur a terme una selecció rigorosa. Així, els continguts concrets que es donen a aquests tres elements per a la construcció dels escenaris que es presenten cal considerar-los a títol d'exemple, i és evident que la metodologia que s'ha adoptat permetria introduir les alternatives que es consideressin apropiades. Això no significa, per descomptat, que les opcions seleccionades a l'hora de concretar els escenaris no són les que es consideren més representatives de cada un.

Un cop configurats els escenaris, el següent subapartat mostra els resultats quantitius que proporcionaria cada un. En concret, s'ofereixen dos tipus de dades. Per una banda, les referents a les finances de la Generalitat: ingressos tributaris, recursos totals, increment de recursos respecte a la situació actual i posició relativa respecte a la mitjana en ingressos per habitant. Per altra banda, s'ofereixen les dades de la reducció del dèficit fiscal, calculat segons el flux del benefici i segons el flux monetari. El primer càlcul mostra la millora que es produiria en les finances de la Generalitat i el segon l'impacte en termes de PIB que tindria lloc en cada un dels escenaris. Les dades de l'escenari corresponent a un acord bilateral s'han obtingut calculant els ingressos que correspondrien a Catalunya, simulant que l'increment de recursos derivat de la correcció del desequilibri vertical i la modificació del grau d'anivellament funcionarien "com si" s'apliquessin al conjunt de les CA. Però l'eventual aportació de Catalunya a l'anivellament, en aquest cas, tindria com a destinatari el Govern central.

Cal subratllar que, per a tenir una visió completa de cada un dels diferents escenaris, és imprescindible complementar l'anàlisi i les dades que s'ofereixen en aquest apartat amb les que proporcionen els capítols III i IV, dedicats als aspectes competencials i institucionals, per una banda, i als polítològics, per una altra. De fet, l'àmbit competencial té una incidència directa sobre el volum total de recursos de la Generalitat, com és evident. Tanmateix, com ja s'ha assenyalat, en aquest estudi hem adoptat la hipòtesi de neutralitat financera. És a dir, un increment de les necessitats de despesa derivat del fet de tenir més competències aniria necessàriament acompanyat dels corresponents recursos (via un augment dels ingressos tributaris o via de les transferències procedents del Govern central). És a dir, no significaria, en cap cas, un increment net de recursos sobre la situació actual i produiria un efecte estrictament neutral sobre el dèficit fiscal. No tindria, per tant, cap conseqüència sobre les implicacions econòmiques i financeres que s'analitzen en aquest apartat, la qual cosa permet desenvolupar metodològicament per separat els aspectes competencials i els relatius al finançament.

Cal tenir present que alguns dels escenaris seleccionats consideren com un element essencial la capacitat del Govern de Catalunya per a intervenir en les decisions del Govern central que tenen una incidència que es considera rellevant en l'economia catalana. Aquest és el cas de l'escenari de l'acord bilateral i també podria ser-ho del federalisme fort (a través de mecanismes de participació del conjunt de CA i/o de fórmules bilaterals). Aquest factor podria tenir incidència, per descomptat, en la despesa de

l'Estat localitzada a Catalunya i, per tant, sobre el dèficit fiscal, calculat segons el flux del benefici (encara que, en aquest cas, no afectaria les finances de la Generalitat) i segons el flux monetari. És necessari subratllar aquest fet, encara que en aquest treball no es proporcionen estimacions sobre el seu impacte quantitatiu, perquè fer-ho obligaria a introduir hipòtesis extremadament arbitràries respecte a les decisions que es podrien adoptar a conseqüència d'aquest factor i sobre la seva quantificació.

## 2.2. Descripció dels escenaris

En aquest apartat es descriuen diferents escenaris cap a on podria evolucionar el model de finançament autonòmic i es calcula el seu impacte sobre les finances de la Generalitat de Catalunya.

A l'hora de definir aquests diferents escenaris es tenen en compte tres elements: a) l'autonomia tributària, b) l'anivellament fiscal i c) l'equilibri vertical. Es defineixen sis escenaris. El tres primers s'inscriuen en un model federal i es diferencien entre ells en funció del grau d'autonomia tributària i d'anivellament, així com de la quantia de recursos que fa possible l'equilibri vertical. El quart escenari preveu un acord bilateral específic entre Catalunya i l'Estat espanyol. El cinquè es refereix a un model inspirat en el sistema foral. I, finalment, el sisè preveu un pacte confederal.

Pel que fa a l'autonomia tributària, es distingeixen tres aspectes: la composició de la cistella tributària, la capacitat normativa dels governs autonòmics sobre els impostos que la componen i l'Administració tributària.

Amb relació a l'anivellament fiscal, es tindrà en compte la formulació, el grau i els mecanismes d'actualització. En els països federals estudiats prèviament (Alemanya, Canadà i Suïssa), la formulació de la subvenció d'anivellament és similar.

La distribució dels recursos es fa, bàsicament, tenint en compte la capacitat fiscal dels diferents territoris. No hi ha una definició explícita d'un indicador de necessitats, i el que es busca és igualar els ingressos per habitant, de manera que s'està considerant implícitament que les necessitats de despesa estan directament relacionades amb la població. És a dir, la variable que s'utilitza com a indicador de necessitats és la població.

En aquests tres països l'anivellament és parcial. Així mateix, el pes de les subvencions sobre els ingressos totals dels governs estatals de la federació és reduït. És a dir, la major part dels seus recursos procedeixen de les seves pròpies bases tributàries.

Respecte a l'equilibri vertical, es consideren tres imports per a quantificar l'increment de recursos, fonamentats en diferents estudis elaborats sobre aquest tema.

### *Model federal*

#### *Subescenari A: federalisme dèbil*

Aquest escenari, tot i que respondria a un model de relacions fiscals federals, implicaria una millora dèbil respecte al model actual.

L'autonomia tributària només es veuria modificada per una ampliació de la cistella (la participació de l'IRPF passaria del 50 % al 65 %) i no pas per un increment de la capacitat normativa. Pel que fa a la capacitat de la gestió tributària, tot i que no variaria respecte a l'actual, es considera que se solucionaria el problema actual que comporta el sistema de bestretes.

En l'anivellament fiscal es milloraria la formulació del mecanisme d'acord amb la descripció feta a l'apartat corresponent, de manera que proporcionés un anivellament real del 75 % dels recursos i que donés compliment al principi d'ordinalitat, que l'actual formulació no aconsegueix. Alhora, es considera que s'introdueixen instruments d'actualització i seguiment del mecanisme d'anivellament que el facin viable al llarg del temps, fet que tampoc es compleix totalment en l'actualitat.

Amb relació a l'equilibri vertical, se suposa que el volum global de recursos en mans dels governs autonòmics hauria d'incrementar-se en uns 15.000 milions d'euros. Aquesta xifra és la que faria possible restablir l'equilibri existent el 2010 entre els recursos tributaris de l'Estat i els dels governs autonòmics (*vid.* el primer apartat d'aquest capítol). Així mateix, aquesta xifra s'hauria d'actualitzar periòdicament.

#### *Subescenari B: federalisme moderat*

Aquest escenari suposaria la introducció d'un conjunt d'elements que ens apropiaria a unes relacions fiscals entre l'Estat i els governs autonòmics més propers a un model federal potent.

La cistella tributària seria la mateixa que la proposada en l'escenari A, però s'incrementa la capacitat normativa respecte a la situació actual, en concret, l'establiment sense límits del mínim personal i familiar en l'IRPF

i l'establiment de deduccions sobre activitats empresarials en la quota de l'IRPF, tal com passa als EUA o Suïssa.

Amb relació a l'Administració tributària, es proposa l'establiment d'un consorci Estat - comunitat autònoma en la línia del que preveu d'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006.

L'anivellament fiscal en aquest escenari es diferenciaria del descrit en l'escenari A pel seu grau, que passaria a ser del 50 %.

I, finalment, pel que fa a l'equilibri vertical, es proposaria un augment dels recursos de 25.000 milions d'euros, que respondria al restabliment de la situació de l'equilibri inicial en una quantia que se situaria entre l'anterior (tenint en compte l'evolució dels ingressos) i la consecució d'un equilibri vertical total, tal com s'ha descrit en el primer apartat.

### *Subescenari C: federalisme fort*

L'escenari C respondria a un federalisme fiscal potent, semblant al dels països federals esmentats.

Respecte als dos escenaris anteriors, la cistella d'impostos s'ampliaria introduint una participació territorialitzada del 50 % de l'IS, utilitzant una fórmula semblant a la que utilitzen els lands a Alemanya, els estats als EUA, les províncies al Canadà o els cantons a Suïssa. Les variables més emprades per a fer el repartiment impositiu entre territoris són el volum de vendes, el volum de salaris i el nombre d'empleats

Aquest escenari preveu un increment de la capacitat normativa respecte als dos anteriors que es materialitza en la possibilitat que els governs autònoms modifiquin el tipus de l'IS dintre els límits establerts per l'Estat i estableixin deduccions sobre la seva quota. També es preveu l'establiment d'un recàrrec sobre la fase minorista de l'IVA. Pel que fa a l'Administració tributària, estaria assumida íntegrament per les CA.

El grau de l'anivellament fiscal en aquest escenari passaria a ser del 25 %. Finalment, l'augment per al restabliment de l'equilibri vertical seria de 35.000 milions d'euros. Aquesta xifra s'ha calculat suposant l'existència d'un equilibri vertical total entre l'Estat i les CA el 2015 (*vid.* l'apartat anterior).

## *Acord bilateral*

### *Subescenari A: acord bilateral específic*

En aquest escenari es considera que Catalunya disposaria dels continguts d'autogovern (tant competencials com relatius al finançament) corresponents a l'escenari C del model federal (federalisme fort), però no en disposarien la resta de CA (llevat de les forals), que podrien tenir un model federal feble o moderat, o continuar amb un model unitari. Es tractaria, doncs, d'una forma de federalisme asimètric.

En aquest escenari, els resultats per a Catalunya quant a recursos de la Generalitat i dèficit fiscal són els mateixos que en el federalisme fort. Ara bé, en la seva implementació, hi hauria dues diferències importants: ni hi hauria un increment de recursos de 35.000 milions d'euros per al conjunt de CA ni una disminució del grau d'anivellament, perquè no hi hauria governs intermedis similars a Catalunya amb els quals anivellar. Així, en la pràctica, el model s'hauria de dissenyar a partir d'un mecanisme com el següent: caldria calcular els recursos inicials de Catalunya "com si" totes les CA rebessin 35.000 milions d'euros addicionals, el grau d'anivellament fos del 25 % i la Generalitat disposés dels ingressos potencials que es deriven de l'autonomia tributària prevista en aquest escenari. Fet el càlcul, s'obtindria una transferència negativa, que la Generalitat no aportaria a un fons horitzontal constituït per totes les CA, sinó a l'Estat. Després, cada any caldria actualitzar el càlcul amb els mecanismes d'ajustament previstos, i cada un cert període de temps (potser cinc anys), revisar la quantia necessari per restablir l'equilibri vertical.

### *Subescenari B: model foral*

L'escenari que aquí es presenta s'inspira en el model foral, com el que disposa el País Basc. Per tant, es tractaria que Catalunya administrés tots els tributs estatals recaptats (equivalents als concertats) en el seu territori i es quedés amb el seu rendiment, a més de disposar del poder normatiu que gaudeix el País Basc sobre aquests tributs. Anualment hauria de fer una contribució a l'Estat per a contribuir a les seves càrregues generals. Aquesta quantia és el que es coneix com a *cupò* en la terminologia del model foral basc.<sup>6</sup>

---

6. Per a una anàlisi exhaustiva del model de finançament del País Basc, *vid.* Monasterio (2009), De la Fuente (2011), i Zubiri (2010).



*Subescenari C: pacte confederal*

En l'escenari del pacte confederal se suposa que Catalunya acorda amb l'Estat els serveis generals (com defensa o relacions exteriors) que aquest continuarà prestant a Catalunya. Com a contrapartida, la Generalitat contribuirà al finançament de la despesa que suposen aquests serveis en el conjunt d'Espanya, segons la seva participació en el PIB (19,2 %).

### **2.3. Quantificació de l'impacte economicofinancer dels diferents escenaris**

*Model federal*

En aquest punt es presenten l'increment de recursos que suposaria per a la Generalitat de Catalunya cadascun dels escenaris descrits en el model federal.

Els càlculs s'han fet a partir del model actual, és dir, de la quantia que proporciona el model actual en recursos a l'any 2015 i a partir de les hipòtesis següents:

- La variable utilitzada com a indicadora de la capacitat fiscal ha estat el PIB.
- La variable utilitzada com a indicadora de les necessitats fiscal ha estat la població.
- Les diferències en els recursos tributaris entre els diferents escenaris venen donades només per la diferent composició de la cistella, no pas per la variació de la capacitat normativa i/o de gestió tributària, que també defineixen cadascun dels escenaris.
- Les diferències en el volum total de recursos entre els diferents escenaris venen donades només per la diferent quantia atorgada per corregir el desequilibri vertical i pel diferent grau d'anivellament.

En l'escenari A, que implicaria una millora dèbil respecte al model actual, l'impacte que tindria sobre les finances de la Generalitat seria d'uns 4.000 milions d'euros més, i aquesta disposaria d'uns recursos el 5 % per sobre de la mitjana de les CA de règim comú. En l'escenari B, l'increment de recursos seria d'uns 7.000 milions d'euros, la qual cosa portaria la Generalitat a situar-se el 10 % per sobre de la mitjana, i en l'escenari C l'increment de recursos seria d'uns 10.000 i les finances de la Generalitat estarien el 15 % per sobre de la mitjana (*vid.* el quadre 5.15).

Pel que fa al dèficit fiscal (calculat considerant equilibrat el pressupost de l'Estat), en l'escenari de federalisme dèbil, la reducció seria de 1.724 milions d'euros (0,84 % sobre el PIB) en l'aproximació del flux del benefici i de 1.949 milions d'euros (0,95 % sobre el PIB) en la del flux monetari; en el de federalisme moderat, de 3.187 milions d'euros (1,56 % sobre el PIB) i 3.562 milions d'euros (1,74 % sobre el PIB) respectivament, i en el de federalisme fort, de 4.824 milions d'euros (2,36 % sobre el PIB) i 5.349 milions d'euros (2,62 % sobre el PIB) també respectivament (*vid.* el quadre 5.16)

### ***Acord bilateral***

#### *Subescenari A: acord bilateral específic*

Tal com s'ha dit, el resultats es correspondrien amb els de l'escenari C del model federal (federalisme fort).

#### *Subescenari B: model foral*

En aquest apartat es fa una primera aproximació de quina podria ser la quantia del *cupo* a pagar per Catalunya si es reproduís el càlcul del *cupo* basc.

La Llei del concert econòmic amb el País Basc (Llei 12/2002, de 23 de maig) estableix els principis en què s'ha de basar el càlcul del *cupo*. Els detalls del càlcul s'estableixen en les lleis del *cupo*, que s'han d'elaborar quinquennalment. En aquestes lleis es calcula el *cupo* de l'any base (any inicial del quinquenni) i s'estableix un índex d'evolució que ha de permetre calcular el *cupo* en els diferents anys del quinquenni. L'índex està en funció dels ingressos tributaris no cedits de l'Estat.

Per al càlcul del *cupo* que hauria de pagar Catalunya si s'adoptés el sistema foral, ens basem en l'última llei del *cupo* aprovada el 2017 (Llei 11/2017, de 28 de novembre). L'anterior llei era del 2007 i es va anar prorrogant fins al 2017 per falta d'un acord per a establir una nova llei.

En el quadre 5.9 es reproduceix el càlcul del *cupo* basc del 2017, any base del quinquenni 2017-2021.

**QUADRE 5.9.** *Cupo* de la comunitat autònoma del País Basc per al 2017  
(en milions d'euros)

Despeses del pressupost de l'Estat	276.152
Càrregues assumides per la CA del País Basc	-89.966
Total càrregues no assumides	186.186
Imputació de l'índex (186.186 x 6,24%)	11.618
Compensacions i ajustos	-10.314
- Per tributs no concertats	-540
- Per ingressos no tributaris	-595
- Per dèficit pressupostari (140.729 x 6,24%)	-8.782
- Per impostos directes concertats	-397
<b>CUPO LÍQUID</b>	<b>1.304</b>
Compensacions Àlaba	-4
<b>CUPO LÍQUID A PAGAR</b>	<b>1.300</b>

Font: Llei 11/2017, de 28 de desembre, per la que s'aprova la metodologia de senyalament del cupo del País Basc per al quinquenni 2017-2021, i De la Fuente, 2017.

Per al càlcul del *cupo*, el primer pas és restar de la totalitat de les despeses de l'Estat “les càrregues assumides per la comunitat autònoma del País Basc”, que és la despesa de l'Estat que està lligada a les competències assumides per la comunitat autònoma basca o per les diputacions forals. La diferència proporciona les “càrregues no assumides”, que és la despesa estatal (en tot el territori nacional) en competències que no han estat assumides per les institucions basques. D'aquestes càrregues, se n'imputa una part al País Basc mitjançant un índex (6,24 %) que representi la renda d'aquesta comunitat en relació amb el total nacional. Ara bé, sobre la quantia obtinguda així s'hi fan una sèrie d'ajustos fins a arribar al *cupo* líquid a pagar. L'ajust més important és el que correspon al dèficit de l'Estat.<sup>7</sup>

El quadre 5.10 mostra una primera aproximació del *cupo* que hauria de pagar Catalunya si s'adoptés el càlcul del *cupo* basc.

7. Per a un detall del càlcul del *cupo*, *vid.* Monasterio 2009; De la Fuente 2011, 2017.

**QUADRE 5.10.** Escenari foral (I). Ingressos de la Generalitat de Catalunya a partir del càlcul directe del *cupo* 2015 (en milions d'euros)

	(A)	(B)
Despeses del pressupost de l'Estat	276.152	276.152
Càrregues assumides per la CA de Catalunya	-89.966	-89.966
Total càrregues no assumides	186.186	186.186
Imputació de l'índex (186.186 x 19,20%)	35.748	35.748
Compensacions i ajustos	-27.020	-31.735
- Per tributs no concertats	nd	-1.662*
- Per ingressos no tributaris	nd	-1.831*
- Per dèficit pressupostari (140.729 x 19,20%)	-27.020	-27.020
- Per impostos directes concertats	nd	-1.222*
<b>CUPO LÍQUID</b>	<b>8.728</b>	<b>4.013</b>
<hr/>		
Total tributs concertats Catalunya	47.330	47.330
Tributs percebuts per la Generalitat model actual	19.533	19.533
Tributs percebuts actualment per l'Estat**	27.797	27.797
- <i>Cupo</i>	-8.728	-4.013
Total recursos Generalitat en l'escenari foral	38.602	43.317
Augment de recursos respecte model actual	18.456	23.171
Dèficit fiscal (segons flux monetari neutralitzat)	1.532	6.246

nd: no disponible

\* Les dades no disponibles per Catalunya s'han estimat tenint en compte que aquests conceptes al País Basc es calculen en relació al seu PIB (6,24% s/ el total). Per tant, per Catalunya representarien el 19,20%.

\*\* Aquesta dada s'obté del càlcul de la balança fiscal de Catalunya (Generalitat de Catalunya 2020).

Font: elaboració pròpia.

Aquesta aproximació té limitacions, ja que suposa que les càrregues assumides per Catalunya són les mateixes que les assumides per les institucions basques. De tota manera, cal dir que a excepció de l'Administració tributària i la de presons, el grau de competències del País Basc és similar al de Catalunya. Una altra limitació és que hi ha algunes dades que no estan disponibles per a Catalunya: ens referim a les compensacions i ajustos per tributs i ingressos no concertats. És per això que s'han fet dues aproximacions. En la primera (opció A del quadre 5.10), s'ha considerat només l'ajust corresponent al dèficit de l'Estat i, per tant, no s'han tingut en compte els conceptes dels quals no disposem de dades per a Catalunya; i en la segona (opció B del quadre 5.10), s'han estimat aquestes dades no

disponibles considerant que es tracta de conceptes fortament correlacionats amb el PIB del País Basc (el 6,24 % sobre el total) i que, per tant, per a Catalunya representarien aproximadament el 19,20 % (percentatge del PIB de Catalunya sobre el total).

Pel que fa a l'Índex d'Imputació, s'ha utilitzat el pes del PIB a preus de mercat de Catalunya respecte al total estatal, que, tal com acabem d'indicar, és del 19,20 % segons dades de l'INE del 2017. Aquest càlcul dona un *cupo* líquid de 8.728 milions d'euros (opció A) o de 4.013 milions d'euros (opció B).

Si es té en compte que els ingressos tributaris de l'Estat a Catalunya se situen en 27.797 milions d'euros,<sup>8</sup> segons el model foral aquests passarien íntegrament a les arques de la Generalitat. Els tributs concertats, afegint-hi els cedits, assolirien la xifra de 47.330 milions d'euros, i d'aquest import caldria deduir el *cupo* per tal d'obtenir els recursos totals de la Generalitat (*vid.* la segona part del quadre 5.10). Per tant, si aquesta disposés del model de finançament foral del País Basc l'increment de recursos se situaria entre 18.456 milions d'euros (opció A) i 23.171 milions d'euros (opció B). Això comportaria un superàvit fiscal per Catalunya d'entre 1.532 milions d'euros (opció A) i 6.246 milions d'euros (opció B) (*vid.* la segona part del quadre 5.10).

Per tal d'oferir dades de contrast respecte de l'estimació que s'acaba de fer, en aquest estudi es fa una segona estimació, molt elemental, dels recursos de la Generalitat si s'apliqués el model foral amb les mateixes dades de base que al País Basc. Consisteix a equiparar els recursos per habitant que té actualment el Govern basc amb els de la Generalitat de Catalunya. El resultat d'aquest càlcul és, precisament, el que conté el quadre 5.11. Per a igualar els ingressos per habitant que té el Govern basc, la Generalitat de Catalunya hauria de rebre 18.503 milions d'euros més dels que té ara (opció A del quadre) o 9.501 milions d'euros més (opció B del quadre). Això vol dir que els recursos a disposició de la Generalitat es mourien entre 29.647 milions i 38.649 milions, segons quina sigui l'opció considerada. En l'opció A el càlcul s'ha fet a partir dels ingressos consolidats del Govern basc i les diputacions forals (que administren una part importants dels recursos que proporciona el model foral), i, en canvi, en l'opció B s'han considerat exclusivament els

---

8. L'any 2015 la balança fiscal de Catalunya amb l'Administració de l'Estat segons el mètode de flux monetari estimava que el rendiment dels impostos de l'Estat a Catalunya eren de 27.975 milions d'euros, i segons el mètode de càrrega-benefici eren de 27.618. La xifra utilitzada és la mitjana dels dos mètodes. *Vid.* Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda (2020).

del Govern basc (*vid.* l'annex 2). Per a calcular, per tant, amb tot rigor l'augment de recursos que proporcionaria l'opció A a la Generalitat, caldria deduir els aproximadament 900 milions d'euros corresponents a les diputacions catalanes.

**QUADRE 5.11. Escenari foral (II). Ingressos de la Generalitat de Catalunya calculats a partir dels recursos per habitant del Govern del País Basc el 2015 (en milions d'euros)**

	(A)	(B)
Total recursos Generalitat en l'escenari foral	38.649	29.647
Augment de recursos respecte model actual	18.503	9.501

(A) Es considera que els ingressos per habitant de la Generalitat són iguals que els ingressos per habitant del Govern basc més les Diputacions Forals (nets del cupo).

(B) Es considera que els ingressos per habitant de la Generalitat són iguals que els ingressos per habitant del Govern basc.

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del quadre annex 2.

Amb relació a l'augment dels ingressos que tindria Catalunya en l'escenari foral, disposem, doncs, de quatre estimacions segons l'aproximació feta i segons les dues opcions que s'han tingut en compte en cadascuna. Aquests resultats són els que conté, a títol de resum, el quadre 5.12. Estem parlant d'un augment que va des de 9.501 milions d'euros, en el cas de l'equiparació del recursos per habitant exclusivament del Govern basc (aproximació 4), a 23.171 milions d'euros, en el cas de l'aplicació de la metodologia del *cupo*, estimant les dades no disponibles per a Catalunya, d'acord amb el PIB (aproximació 2). En aquest treball s'han fet servir, a tots els efectes, les dades corresponents a l'aproximació 1, en què no s'estimen les dades no disponibles per a Catalunya i que proporciona un augment de recursos de 18.456 milions d'euros.

**QUADRE 5.12. Increment dels recursos de la Generalitat de Catalunya segons les diferents aproximacions utilitzades en l'escenari foral**

	Milions euros
Aproximació 1: aplicant metodologia càlcul <i>cupo</i> sense quantificar dades no disponibles	18.456
Aproximació 2: aplicant metodologia càlcul <i>cupo</i> estimant dades no disponibles	23.171
Aproximació 3: comparant recursos per habitant i considerant els ingressos consolidats del Govern basc i les Diputacions Forals	18.503
Aproximació 4: comparant recursos per habitant considerant ingressos del Govern basc	9.501

Font: Elaboració pròpia

*Subescenari C: pacte confederal*

Com s'ha assenyalat, en l'escenari del pacte confederal se suposa que Catalunya acorda amb l'Estat els serveis generals (com defensa o relacions exteriors) que aquest continuarà prestant a Catalunya. Com a contrapartida, la Generalitat contribuirà al finançament de la despesa que suposen aquests serveis en el conjunt d'Espanya, segons la seva participació en el PIB (19,2 %). Això significa que aquest escenari comporta l'existència d'un dèficit fiscal, en la mesura en què Catalunya contribuiria al finançament d'aquesta despesa en aquest percentatge, i se'n beneficiaria segons l'Índex d'Imputació de la Despesa de l'Estat a Catalunya, que, en l'aproximació del flux monetari, significa el 8,0 % del total.<sup>9</sup>

A partir de les estimacions disponibles, es considera que el dèficit fiscal de Catalunya en aquest escenari, segons l'aproximació del flux monetari, representaria l'1 % del PIB (*vid.* el capítol VI), cosa que suposa 2.043,6 milions d'euros l'any 2015, que utilitzem com referència.<sup>10</sup> A diferència del model foral, en aquest escenari no tot l'augment de recursos es trasllada a menys dèficit fiscal, degut al fet que també es produeix una disminució significativa de la despesa de l'Estat a Catalunya, en assumir la Generalitat pràcticament tots els serveis (amb les excepcions dels serveis generals als

9. Aquest percentatge correspon a l'Índex d'Imputació de la Despesa de l'Estat a Catalunya segons l'aproximació del flux monetari de l'any 2015, exclosa la seguretat social (*vid.* Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda 2020).

10. D'aquí es desprèn que la despesa en l'àmbit espanyol, originada pels serveis generals que l'Estat continua prestant a Catalunya, s'estima en una quantia de 18.246,4 milions d'euros [18.246,4 × (19,2 - 8,0) = 2.043,6].

quals ja s'ha fet referència). Com es pot apreciar (*vid.* quadre 5.13), mentre que l'increment de recursos respecte a la situació actual és de 23.680,7 milions d'euros, la disminució del dèficit fiscal representa 14.880,4 milions d'euros. La diferència, 8.800,3 milions d'euros, és una despesa més reduïda de l'Estat a Catalunya.<sup>11</sup>

### QUADRE 5.13. Quantificació de l'escenari del pacte confederal, 2015

	Milions €
Tributs totals	47.330,00
Aportació a l'Estat(*)	-3.503,30
Recursos totals	43.826,70
Augment recursos respecte model actual	23.680,70
Dèficit fiscal (flux monetari)	-2.043,60
Dèficit fiscal (flux benefici)	-1.339,80 (**)

(\*) La despesa en concepte dels serveis generals que l'estat continua prestant a Catalunya, se situa en 18.246,4 M€ a nivell de tota Espanya. Catalunya hi contibueix en el 19,2% (coeficient de PIB).

(\*\*) Considerant que la proporció entre el dèficit fiscal calculat d'acord amb l'aproximació del flux del benefici i d'acord l'aproximació del flux monetari es correspon amb la mitjana de la situació actual, els tres escenaris federals i el de l'acord bilateral específic (64,54%) (Quadre 3.16).

---

11. Suposant que l'Índex d'Imputació a Catalunya de la despesa de l'Estat és 8,0 %, això significaria que la despesa en el conjunt d'Espanya corresponent als serveis que hauria assumit Catalunya assoliria la quantia de 110.003,8 milions d'euros.



El quadre 5.14 conté un resum dels elements configuradors dels escenaris descrits en aquest apartat.

### QUADRE 5.14. Resum dels elements configuradors dels diferents escenaris

Escenaris	Cistella d'impostos	Ingressos tributaris		Grau	Anivellament	Equilibri vertical	
		Capacitat normativa	Adm. tributària		Mecanisme	Quantitat	Mecanisme
Federalisme dèbil	65% IRPF més els altres impostos cedits actuals	Igual situació actual	Millora de la problemàtica del sistema de bestretes	75%	1. Formulació segons apartat 2.3.3 2. Compliment principi d'ordinalitat 3. Millora instruments actualització i seguiment	15.000 ME	Actualització periòdica
Federalisme moderat	65% IRPF més els altres impostos cedits actuals	1. Establiment sense límits del mínim personal i familiar a l'IRPF 2. Establiment de deduccions empresarials en la quota de l'IRPF	Consorci Estat-CA	50%	1. Formulació segons apartat 2.3.3 2. Compliment principi d'ordinalitat 3. Millora instruments actualització i seguiment	25.000 ME	Actualització periòdica
Federalisme potent	65% IRPF 50% IS més els altres impostos cedits actuals	1. Establiment sense límits del mínim personal i familiar a l'IRPF 2. Establiment de deduccions empresarials en la quota de l'IRPF 3. Modificació del tipus de l'IS dintre els límits establerts per l'Estat 4. Establiment de deduccions sobre la quota de l'IS 5. Establiment d'un recàrrec sobre la fase minorista de l'IVA	Asumida íntegrament per la CA	25%	1. Formulació segons apartat 2.3.3 2. Compliment principi d'ordinalitat 3. Millora instruments actualització i seguiment	35.000 ME	Actualització periòdica
Pacte bilateral	Mateix model que el federalisme potent, però només aplicat a Catalunya						
Model foral	Semblant a l'aplicat actualment al País Basc						
Model confederal	Pacte confederal amb l'Estat espanyol						

A títol de resum dels resultats obtinguts, el quadre 5.15 mostra quin seria el volum de recursos que tindria la Generalitat de Catalunya en els diferents escenaris que s'han considerat. Aquests es mourien entre els 24.075 milions d'euros corresponents a l'escenari federal dèbil i els 38.602 milions d'euros que s'obtidrien en l'escenari foral. Això vol dir, tal com mostra també aquest quadre, que la Generalitat de Catalunya disposaria d'entre 3.929 i 18.476 milions d'euros més segons si es complís l'un o l'altre escenari. I, en tots els casos, la Generalitat tindria uns recursos per habitant per sobre la mitjana: del 5,1 % en l'escenari federal dèbil i del 88,7 % en l'escenari foral.

**QUADRE 5.15. Quantificació dels escenaris considerats: model federal, pacte bilateral, model foral. Any de referència, 2015**

	Situació actual	Model federal			Pacte Bilateral	Escenari Foral	Pacte Confederal
		Escenari A	Escenari B	Escenari C			
Recursos totals	20.146	24.075	27.008	30.115	30.115	38.602	43.827
Index s/ mitjana	98,5	105,1	110,1	115,2	115,2	188,7	214,3
Increment sobre situació actual		3.929	6.862	9.969	9.969	18.456	23.681

Font: Elaboració pròpia.

I, finalment, el quadre 5.16 mostra com es modificarien els fluxos fiscals nets de Catalunya amb la resta d'Espanya en els diferents escenaris de finançament de la Generalitat considerats. Com ja s'ha assenyalat, a l'efecte d'aquest càlcul, com en el dels recursos totals als quals s'acaba de fer referència, en l'escenari foral s'utilitza l'aproximació 1 que apareix en el quadre 5.12, és a dir, la que s'obté aplicant la metodologia de càlcul del *cupò*, sense estimar les dades no disponibles per a Catalunya (increment de 18.456 milions d'euros).

Tal com s'ha pogut observar, els diferents escenaris comportarien una millora dels ingressos de la Generalitat que afectarien el saldo fiscal de Catalunya.

**QUADRE 5.16. Fluxos fiscals nets de Catalunya amb la resta d'Espanya en els diferents escenaris considerats (2015) (\*)**

Milions d'euros	Situació actual	Model federal			Pacte bilateral	Model foral	Pacte confederal
		Dèbil	Moderat	Potent			
Aproximació segons el flux del benefici							
Fluxos fiscals reals (sense neutralitzar)	-9.418	-7.694	-6.231	-4.594	-4.594	(**)	(**)
Fluxos fiscals neutralitzats	-11.818	-10.094	-8.631	-6.994	-6.994	6.638	-1.340
Aproximació segons el flux monetari							
Fluxos fiscals reals (sense neutralitzar)	-14.503	-12.554	-10.941	-9.154	-9.154	(**)	(**)
Fluxos fiscals neutralitzats	-16.924	-14.975	-13.362	-11.575	-11.575	1.532	-2.044
% del PIB							
Aproximació segons el flux del benefici							
Fluxos fiscals reals (sense neutralitzar)	-4,6	-3,8	-3,0	-2,2	-2,2	(**)	(**)
Fluxos fiscals neutralitzats	-5,8	-4,9	-4,2	-3,4	-3,4	3,2	-0,7
Aproximació segons el flux monetari							
Fluxos fiscals reals (sense neutralitzar)	-7,1	-6,1	-5,4	-4,5	-4,5	(**)	(**)
Fluxos fiscals neutralitzats	-8,3	-7,3	-6,5	-5,7	-5,7	0,7	-1,0

(\*) Per al càlcul de la reducció del dèficit fiscal en els diferents escenaris considerats, la despesa de l'Estat s'ha disminuït per l'import dels increments de recursos dirigits a corregir el desequilibri vertical en els diferents escenaris. Això fa que variï la despesa imputada a Catalunya, la qual cosa afecta la quantia del dèficit fiscal.

(\*\*) El *cupó* es calcula considerant equilibrat el pressupost de l'Estat (es descompta la imputació de la part corresponent del dèficit públic); per aquesta raó, l'estimació de l'escenari sense neutralitzar no tindria significació.

Font: Elaboració pròpia.

## ANNEX. Dades utilitzades per al càlcul de l'escenari foral (II)

Càlcul recursos per habitant País Basc. 2015. Opció A	Milions euros
Ingressos consolidats del Govern Basc i les Diputacions Forals	12.613
<i>Cupo</i>	-1.300
Total recursos	11.313
Recursos per habitant (euros)	5.225

Càlcul recursos per habitant País Basc. 2015. Opció B	Milions euros
Recursos del Govern basc (transferència de les Diputacions Forals)	8.678
Recursos per habitant (euros)	4.008

Càlcul recursos habitant de Catalunya igualant els del País Basc, 2015	Milions euros
Total recursos model actual	20.146
Recursos per habitant (euros)	2.724
Diferència respecte al País Basc (opció A) (euros)	2.501
Diferència respecte al País Basc (opció B) (euros)	1.284
Augment recursos per a Catalunya (opció A)	18.503
Augment recursos per a Catalunya (opció B)	9.501

Font: [https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/7119/es\\_2335/adjuntos/2015.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/7119/es_2335/adjuntos/2015.pdf); Ministeri Hisenda; INE.

## Referències

- Bassols, M., N. Bosch, i M. Vilalta. 2010. El model de finançament autonòmic de 2009: funcionament i valoració. *Monografies* 13. Generalitat de Catalunya.
- Bernard, J. T. 2012. The Canadian equalization program: main elements, achievements and challenges. A *The Federal Idea, A Quebec Think Tank on Federalism*.
- Blöchliger, H. et al. 2007. Fiscal Equalisation in OECD Countries. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism* 4. París: OECD Publishing.
- Bosch, N. 2006. El finançament dels governs subcentrals en els països federals. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* 3: 87-120.

- . 2018. Anàlisi crítica de les finances de la Generalitat i propostes de futur. A *Cap un model eficient i equitatiu. El sector públic a la Catalunya del futur*, 349–378. Barcelona: Col·legi d'Economistes de Catalunya.
- Bosch, N., i M. Vilalta. 2012. El equilibrio vertical en el sistema de financiación autonómica. A S. Lago, i J. Martínez-Vázquez, ed. *Las transferencias intergubernamentales en España: análisis y propuestas de reforma*, 21–44. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Castells, A. 1988. *Hacienda autonómica y local: una perspectiva de federalismo fiscal*. Barcelona: Ariel, 61–77.
- . 1991. Sistemas de subvenciones de nivelación: algunos aspectos teóricos. *Hacienda Española* 8: 9–24.
- Castells, A., P. Sorribas, i M. Vilalta. 2005. *Las subvenciones de nivelación en la financiación de las comunidades autónomas*, 132–142. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Committee of the Regions. 2001. *Regional and Local Government in the European Union. Responsibilities and Resources*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
- De la Fuente, A. 2011. ¿Está bien calculado el cupo? *Moneda y Crédito* 231: 93–150.
- . 2017. Notas sobre el proyecto de la nueva ley del cupo. *Fedea Policy Papers* 14.
- Departament d'Economia i Coneixement. 2016. El procés de consolidació fiscal (I): Els ingressos de la Generalitat de Catalunya. *Monografia* 19. Generalitat de Catalunya.
- Edison R. C. 2013. Canada's Equalization Formula. *Publication*, 2008-20-E. Ottawa, Canada: Library of Parliament.
- European Commission. 2017. Reform of rules on EU VAT rates. Final Report. TAXUD/2015/DE/333. FWC No. TAXUD/2015/CC/131. Luxemburg.
- Giménez, A. 2003. *Federalismo Fiscal. Teoría y Práctica*. València: Tirant lo Blanch.
- Goodspeed, T. J. 2004. Sub-National Public Finance in the United States. *Workshop on Local Public Finance in Federal Countries*. Santiago de Compostela (29 d'octubre).
- Martínez-Vázquez, J., i A. Timofeev 2005. Elección entre modelos centralizados y descentralizados para la administración fiscal. A N. Bosch, i J. M. Durán. *La financiación de las comunidades autónomas: Políticas tributarias y solidaridad interterritorial*. Barcelona: Publicacions i Edicions Universitat de Barcelona.
- McLure, C. E., ed. 1983. *Tax Assignment in Federal Countries*. Canberra: Australian National University.
- Monasterio, C. 2009. Federalismo fiscal y sistema foral. ¿Un concierto descafeinado? *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública* 192 (1): 59–103.
- Pérez, F. 2017. Propuestas para el nuevo sistema de financiación autonómica. *Segundo informe de la comisión de expertos nombrada por las cortes valencianas*. Diciembre 2017.

- Shah, A. 2005. A framework for evaluating alternate institutional arrangements for fiscal equalization transfer. *Policy Research Working Paper 3785*. World Bank.
- Treff, K., i D. Ort. 2013. *Finances of the Nation 2012*. Canadian Tax Foundation.
- Vilalta, M. 2016. Pasado, presente y futuro de la nivelación en el modelo de financiación de las comunidades autónomas. *Revista Mediterráneo Económica* 16: 87-117.
- Zubiri, I. 2010. *The Economic Agreement between the Basque Country and Spain*. Bilbao: Ad Concordiam.

# VI

## Impacte econòmic

Albert Solé-Ollé

### 1. Introducció

En aquest capítol s'avalua l'impacte econòmic dels diferents escenaris de la relació Catalunya-Espanya. Per impacte econòmic entenem l'efecte que es produiria sobre l'evolució del PIB de Catalunya a curt i llarg terminis. Els diferents escenaris considerats són els ja avançats en capítols anteriors d'aquest treball:

1) *Statu quo*. En aquest escenari es considera que el PIB evolucionarà de la mateixa manera que ho ha fet en les dècades recents. Els supòsits implícits en aquest escenari són que el dèficit fiscal estructural de Catalunya no variarà, que les finances de la Generalitat estaran subjectes a les mateixes pressions que en l'actualitat, i que l'autonomia en la presa de decisions serà més o menys la mateixa, és a dir, que el marc constitucional i estatutari, i el nivell competencial (normatiu i efectiu) de la Generalitat no variaran.

2) *Federalisme*. Aquest escenari es correspondria amb un sistema que fos proper en les seves característiques al d'altres països federals, com ara EUA, Canadà, Alemanya o Suïssa. Tot i que aquests països són diferents entre si, comparteixen algunes característiques interessants, com ara: l'alt volum de recursos que els governs subcentrals poden assignar lliurement a diferents programes de despesa, l'existència d'un grau d'anivellament parcial de les diferències fiscals interregionals, i l'elevada autonomia real dels governs subcentrals en la presa de decisions. En l'anàlisi comparativa

feta en altres parts del treball es mostra que, tot i l'elevat pes de la despesa pública subcentral, el grau efectiu de descentralització és inferior a Espanya que en aquests països.

De totes maneres, donada la diversitat de situacions, aquest escenari es desdoblarà en tres: *federalisme dèbil*, *federalisme moderat* i *federalisme fort*. Pel que fa als aspectes rellevants per a l'exercici quantitatiu fet en aquest capítol, la diferència entres els tres escenaris prové de dues variables. En primer lloc, aquesta diferència depèn de l'increment de recursos del sistema de finançament autònom (procedent de transferències verticals o de la cessió addicional d'espai fiscal), que serà més gran en el federalisme moderat que en el dèbil, i més gran en el federalisme fort que en el moderat. La intuïció darrere d'aquest supòsit és que a escala internacional s'observa que, a mesura que el federalisme guanya en intensitat, els governs subcentrals solen controlar més volum de recursos. En segon lloc, la diferència també depèn del grau d'anivellament de les diferències en capacitat fiscal entre CA, que augmenta quan passem del federalisme fort al moderat i d'aquest al dèbil. La intuïció darrere d'aquest supòsit és que, en general, a escala internacional també s'observa que, a mesura que el federalisme guanya en intensitat, se solen tolerar diferències interterritorials pel que fa a l'augment de recursos subcentrals. La combinació d'aquestes dues característiques determinarà tant el volum de recursos de què disposarà la Generalitat en cadascun dels escenaris com la quantia del dèficit fiscal de Catalunya.

3) *Acord bilateral*. Aquest escenari també es desdobla en tres: *l'acord específic*, *el pacte confederal* i *el model foral*. Aquest tres escenaris ja s'han descrit amb detall en el treball. A tall de recordatori, només diem que l'acord específic suposa que hi ha una negociació bilateral entre Catalunya i l'Estat però que l'aportació financera de Catalunya a la resta de l'Estat és semblant a la de l'escenari de federalisme fort. El pacte confederal considera una situació en la qual la Generalitat recaptaria tots els impostos i tindria totes les competències de despesa excepte les relacionades amb determinats béns públics d'àmbit estatal (per exemple, defensa, serveis exteriors, etc.). La Generalitat faria una aportació al finançament d'aquestes funcions —que seguirien en mans de l'Estat— però no faria cap aportació amb l'objectiu de contribuir a l'anivellament dels serveis que són competència de la resta de CA. Finalment, el model foral és una aplicació exacta a Catalunya del sistema de finançament del País Basc.

4) *Independència*. Aquest escenari correspon a una situació d'independència de Catalunya. En aquest cas, la reducció del dèficit fiscal de Catalu-



nya seria màxima (i igual al nivell de dèficit fiscal de l'escenari statu quo). L'increment del pressupost de la Generalitat també seria molt elevat; de totes maneres, una part d'aquest increment de recursos s'hauria de dedicar al finançament de determinats serveis públics prestats amb anterioritat per l'Estat (per exemple, defensa o serveis exteriors); aquests recursos no estarien disponibles per a ser destinats a altres tipus de despesa.

En aquest punt cal deixar clar que la simulació de l'evolució fiscal i econòmica de Catalunya en aquest escenari no considera els efectes creuats que a la vegada pot provocar la independència sobre altres aspectes rellevants, com el comerç exterior o la inversió estrangera. La simulació no té en compte els efectes transitoris relacionats amb la possible existència de conflicte ni amb les dificultats en la integració del nou país en el marc internacional. No es nega la importància d'aquests aspectes, però es parteix de la base que l'avaluació dels efectes econòmics derivats de l'impacte fiscal i competencial dels diferents escenaris ha de fer abstracció d'aquestes altres qüestions.

L'impacte econòmic dels diferents escenaris vindrà determinat, en primer lloc, per l'efecte sobre el dèficit fiscal català i, en segon lloc, per l'efecte sobre el volum de recursos gestionat per la Generalitat de Catalunya. Estem suposant implícitament que gestionar més recursos implica més capacitat d'incidència sobre la possibilitat d'elaborar polítiques pròpies, adaptades a les necessitats de Catalunya.<sup>1</sup>

Es tindran en compte efectes econòmics que es poden produir per dues vies:

(i) *Efecte via demanda*. Es tracta de l'efecte sobre el nivell del PIB ocasionat per la reducció del dèficit fiscal, que serà diferent en cadascun dels escenaris. El funcionament d'aquest efecte es descriu breument aquí per a l'escenari de la independència, que és el més extrem però potser també el més intuïtiu. Suposem que amb la independència tots els ingressos impositius recaptats a Catalunya romandrien en el pressupost de la Generalitat. Això generaria un increment de despesa a Catalunya que tindria un efecte sobre la demanda. Aquest increment no es finançaria amb dèficit de la Generalitat ni amb impostos dels catalans sinó amb despesa que es deixaria de fer a la resta d'Espanya. L'impacte sobre el PIB català es pot

---

1. Òbviament, això no seria així si l'increment de recursos que es produís en els diferents escenaris correspongués a transferències condicionades o anés lligat a normatives que en condicionessin la utilització. Això és el que ha passat en certa mesura fins a dia d'avui; per això volem deixar clar que, quan especifiquem escenaris de major transferència de recursos a la Generalitat, estem assumint implícitament que aquesta podrà decidir lliurement sobre la seva utilització.

quantificar utilitzant alguna estimació del multiplicador fiscal fent uns determinats supòsits (neutralitat de la política monetària, grau d'obertura econòmica, posició cíclica de l'economia). El multiplicador fiscal d'un xoc fiscal transitori triga alguns trimestres a arribar al seu valor màxim, i l'efecte desapareix després amb el temps. Cal tenir en compte, però, que en el cas que ens ocupa ens interessa simular l'efecte d'un xoc fiscal permanent (la reducció del dèficit fiscal es produiria de forma instantània en el moment zero i persistiria en el temps de forma indefinida). En aquesta situació el PIB creixeria durant un període curt de temps fins a arribar a un nivell superior que ja no revertiria. De fet, la literatura suggereix que si els ciutadans consideren realment que el xoc és permanent, el salt en el PIB podria ser fins i tot instantani (Chodorow-Reich 2018).

En aquest punt, cal remarcar algunes qüestions. Primer de tot, l'existència de l'efecte esmentat no depèn del fet que la Generalitat de Catalunya hagi de prestar els béns públics proveïts prèviament per l'Estat. És a dir, si la Generalitat hagués de contractar, per exemple, policies, militars o inspectors d'hisenda, l'impacte dels sous pagats a aquests treballadors es produiria principalment a Catalunya. La necessitat de proveir aquests béns públics sí que es podria traduir en una composició diferent del pressupost de la Generalitat. Donat que hi ha certa evidència que el multiplicador fiscal pot ser diferent en funció de la composició de l'estímul (per exemple, sembla que el multiplicador del consum públic és més gran que el de la inversió; *vid.* Boehm 2018), això podria afectar l'impacte sobre el PIB. En segon lloc, tampoc queda clar que l'impacte econòmic pugui veure's afectat pel fet que la Generalitat hauria d'assumir una part del volum de deute de l'Estat. No és gaire clar que els consumidors i les empreses tinguin en compte realment els impostos futurs per a repagar el deute quan prenen les seves decisions (és a dir, que hi hagi equivalència ricardiana). L'evidència indica que el multiplicador fiscal es veu poc afectat per aquestes qüestions quan el nivell de deute és sostenible (Chodorow-Reich 2018). Observi's, a més, que no s'està suposant que l'augment de la despesa pública no desplaça activitat privada; això pot succeir perfectament si l'estímul fiscal és molt gran (ho seria, sens dubte, en l'escenari d'independència) i els recursos infrautilitzats en l'economia són pocs. En qualsevol cas, donat que es tracta d'un estímul finançat externament, el multiplicador seria més o menys gran però no negatiu.<sup>2</sup>

---

2. El que podria succeir és que la mobilització dels recursos fiscals i, per tant, la seva traducció en una major despesa pública a Catalunya trigués algun temps. Entenem que això ja estarà inclòs en part en el càlcul que fem del multiplicador. A més, en alguns dels escenaris

Finalment, la discussió feta per l'escenari de la independència es pot traslladar als altres escenaris. Donat que l'impacte sobre la demanda només depèn de la quantia de l'estímul fiscal inicial, la diferència principal entre escenaris consisteix en la quantitat addicional de recursos que arribarien a Catalunya en cada cas. Per a facilitar la comparació, s'ha de suposar també que el xoc fiscal seria igualment persistent en tots els casos. Evidentment, l'impacte sobre la demanda dependrà en certa manera en tots els casos de la composició exacta de l'estímul fiscal. Com ja hem dit, en l'escenari de la independència, aquesta composició pot venir condicionada per la necessitat de prestar béns públics proveïts abans per l'Estat. En els altres escenaris, la composició estaria condicionada només per la situació preexistent en termes de qualitat dels serveis i dotacions d'equipaments i per les preferències dels ciutadans.

(ii) *Efecte via oferta*. Es tracta de l'efecte sobre la taxa de creixement del PIB ocasionat bé per l'increment del pes de la despesa pública "productiva" en el PIB bé per altres decisions de política econòmica que incideixen en el creixement del sector privat, via increment de l'oferta de factors productius i de la productivitat.

Respecte a la primera qüestió, la literatura sobre finances públiques i creixement indica que hi ha un percentatge de despesa pública sobre PIB que maximitza la taxa de creixement del PIB a llarg termini. El percentatge òptim és aquell pel qual l'efecte positiu de l'increment marginal de la despesa (derivat del seu efecte sobre la productivitat) és igual a l'efecte negatiu de l'increment marginal dels impostos (derivat del seu caràcter distorsionador). Alguns components d'aquesta despesa (per exemple, la inversió en infraestructures) tenen una capacitat elevada d'incidir sobre aquesta taxa de creixement. Això és especialment cert en el cas de Catalunya, que té una dotació de capital públic en tant per cent del PIB més baixa que la resta d'Espanya. L'increment de recursos disponibles per a la Generalitat en cadascun dels escenaris permetrà dedicar més recursos a aquests programes de despesa.<sup>3</sup> La magnitud d'aquest increment de la despesa (en la mesura que es pugui considerar "productiva") determinarà

---

s'empraran multiplicadors específics per al consum privat i per a la inversió pública. Aquest darrer multiplicador és el que es pot veure més afectat pel retard a l'hora d'iniciar els projectes (*vid.*, per exemple, Ramey 2020), i, de fet, el valor estimat (i emprat en les simulacions) ja és força més reduït en el nostre cas.

3. Caldrà tenir en compte també la reducció de la despesa productiva feta prèviament per l'Estat que es produeix en alguns escenaris.

l'increment que es produeixi en la taxa de creixement del PIB català a llarg termini.<sup>4</sup>

Respecte a la segona qüestió, l'efecte via oferta derivat de l'assignació d'una part dels recursos addicionals a finalitats productives —comentat abans— es pot veure augmentat per l'*increment de l'autonomia* en la presa de decisions que es doni. En efecte, en tots aquests escenaris seria possible no només augmentar el nivell de despesa productiva sinó fer polítiques pròpies no condicionades per les prioritats del Govern central. Es considerarà que aquest efecte ve determinat per l'increment en el percentatge de recursos gestionats de forma descentralitzada en cadascun dels escenaris. La idea és que, quan els recursos es gestionen de forma descentralitzada, els programes i projectes de despesa s'ajusten més a les preferències i necessitats locals i això pot facilitar també un increment en la taxa de creixement del PIB.

La resta del capítol s'organitza de la següent manera. La segona secció està dedicada a l'estimació de l'efecte via demanda. Es revisa la literatura sobre el multiplicador fiscal, s'estima el multiplicador fiscal amb dades espanyoles i, finalment, es simulen els efectes econòmics dels diferents escenaris. La tercera secció discuteix els possibles efectes d'oferta centrant-se principalment en l'efecte de l'increment en la despesa productiva i també en l'augment de la capacitat de dur a terme polítiques pròpies. La darrera secció presenta la conclusió.

## 2. Efectes via demanda

### 2.1. El multiplicador fiscal: concepte i evidència

El multiplicador fiscal es pot definir com l'increment del PIB en euros provocat per un increment d'un euro en la despesa pública (amb un horitzó temporal determinat). Durant la crisi econòmica dels anys 2000 hi va haver un ampli debat sobre la conveniència d'aplicar paquets d'estímul fiscal (o sobre quant de temps mantenir-los). El valor del multiplicador fiscal va tenir un paper important en aquesta discussió. Així, a comença-

---

4. Òbviament, el recàlcul de la mida òptima del sector públic català (en percentatge del PIB) es podria traduir també en part en una reducció impositiva, que també incidiria en la taxa de creixement a llarg termini del PIB català, donat el caràcter distorsionador de l'activitat econòmica que tenen els impostos. Donada la manca de dades concloents sobre la magnitud d'aquest efecte, no el considerarem en les simulacions.

ments de la crisi, existia l'opinió que el multiplicador no era molt elevat. Posteriorment, els efectes de les polítiques d'austeritat aplicades a Europa varen canviar aquesta percepció. Nombrosos autors admeten que els multiplicadors considerats en l'avaluació dels programes d'estímul fiscal aplicats durant la crisi estaven probablement infravalorats, en especial els aplicats en la fase recessiva del cicle (*vid.* Ramey 2011; Christiano et al. 2011; Blanchard i Leigh 2013; Ramey i Zubairi 2018).

Durant els darrers anys han proliferat els treballs empírics que estimen econòmicament el multiplicador fiscal. Aquesta literatura es divideix en dos grans grups: els treballs que empen sèries temporals amb dades de països i els que estimen multiplicadors locals amb dades de secció transversal. Els multiplicadors estimats emprant el primer mètode solen ser de menys magnitud (Chodorow-Reich 2018). Per exemple, l'estudi de Ilzetzki et al. (2012), troba que en països desenvolupats el multiplicador d'impacte és 0,4 de mitjana i que el multiplicador a llarg termini és 0,8. Els valors estimats per al cas espanyol són de mitjana semblants a aquests (De Castro 2006; De Castro i Hernández de Cos 2008; De Castro et al. 2013; Hernández de Cos i Moral-Benito 2013). En general, el valor del multiplicador depèn de molts factors: el rol de la política monetària, la situació cíclica de l'economia, el fet d'estar en una situació amb tipus d'interès reals zero o negatius, l'obertura comercial, el grau d'endeutament públic o el fet que la despesa es financi amb impostos o amb dèficit. Aquestes qüestions determinen que hi hagi més o menys desplaçament de l'activitat privada a causa d'una expansió de la despesa pública (l'anomenat "efecte *crowding out*").

Els multiplicadors que empen dades de sèries temporals se solen basar en mètodes VAR (Blanchard i Perotti 2002). Aquests mètodes es basen en supòsits d'identificació sovint discutibles i requereixen dades amb periodicitat mensual o trimestral, que no sempre estan disponibles (Ilzetzki et al. 2012). Els multiplicadors que empen dades de secció transversal s'anomenen "multiplicadors locals" i basen la seva identificació en variació de la despesa pública entre regions d'un mateix país. En general, és més raonable suposar que la despesa respon menys al cicle econòmic en la dimensió de secció transversal que en la dimensió temporal (Brückner i Tuladhar 2014). A més, molts dels treballs en aquesta línia empen variació quasiexperimental (Chodorow-Reich et al. 2012; Hooker i Knetter 1997; Nakamura i Steinsson 2014; Auerbach i Gorodnichenko 2018; Wilson 2012; Acconcia et al. 2014; Clemens i Miran 2014; Suárez-Serrato i Wingender 2016; Corbi et al. 2018). En general, els multiplicadors obtinguts per aquests treballs són més elevats, entre 1,5 i 2, i gairebé sempre més grans que 1.

Alguns autors han criticat aquesta aproximació per la dificultat de traslladar el multiplicador local a un valor que pugui emprar-se a escala nacional (Ramey 2011). Recentment, però, diversos autors han demostrat que el multiplicador local es pot considerar el límit inferior a un multiplicador útil per a avaluar la política fiscal a escala nacional: el multiplicador d'economia tancada amb neutralitat de la política monetària (Farhi i Werning 2016; Chodorow i Reich 2018). A més, el valor d'aquest multiplicador és força menys heterogeni que l'estimat a escala de països. Diversos autors demostren que el multiplicador local es veu menys afectat pel mètode de finançament (impostos versus dèficit), la mobilitat de béns o factors, o el cicle econòmic (Chodorow-Reich 2018).

## 2.2. Estimació del multiplicador fiscal de les comunitats autònomes

### *Metodologia emprada*

En aquest treball estimarem el multiplicador local de la despesa de les AP en l'àmbit de les CA. Emprarem un panell de dades a escala de CA per al període 1964-2011. Donada la dificultat de trobar una font de variació totalment exògena de la despesa pública en l'àmbit autonòmic, estimarem el multiplicador emprant mètodes de dades de panell dinàmics, seguint la metodologia proposada per Brückner i Tuladhar (2014). L'equació bàsica a estimar és:

$$(1) \quad y_{it} = \alpha_i + \alpha_t + \rho y_{it-1} + \beta g_{it} + \gamma x_{it} + \varepsilon_{it}$$

en què  $y_{it}$  = log del PIB per càpita a preus constants,  $g_{it}$  = log de la despesa pública per càpita a preus constants,  $i = CA$  (1...17),  $t = any$  (1964-2011),  $\alpha_i$  i  $\alpha_t$  són efectes fixos de CA i any,  $x_{it}$  = variables de control, i  $\varepsilon_{it}$  és un terme d'error amb les propietats habituals.<sup>5</sup>

---

5. Aquesta equació s'estima en primeres diferències i emprant valors retardats de  $g_{it}$  ( $t-3$  i anteriors) com a instruments de  $\Delta g_{it}$  (Arellano i Bond 1991), les dades de PIB i de població són les de la base de dades RegData de FEDEA <https://fedea.net/datos-economia-regional-y-urbana/>. La variable *despesa pública* inclou consum públic (sous i salaris més compra de béns i serveis), transferències a famílies i empreses, i despesa de capital. Les dades procedeixen de la publicació del BBVA *Renta nacional de España y su distribución provincial* fins al 1995, de Uriel i Barberán (2015), i de *Liquidaciones de los presupuestos de las CCAA* (Ministerio de Hacienda).

També s'estimarà l'efecte de diferents conceptes de despesa pública sobre el PIB. Treballs recents suggereixen que els multiplicadors del consum públic i de la inversió pública poden no ser iguals degut a les diferències en la volatilitat d'ambdós tipus de despesa (Boehm 2018). En aquest cas, l'equació estimada serà:

$$(2) \quad y_{it} = \alpha_i + \alpha_t + \rho y_{it-1} + \beta^c c_{it} + \beta^i i_{it} + \beta^{tr} tr_{it} + \gamma x_{it} + \varepsilon_{it}$$

en què  $c_{it}$  = log del consum públic per càpita a preus constants,  $i_{it}$  = log de la inversió pública per càpita a preus constants, i  $tr_{it}$  = log de les transferències per càpita a preus constants.<sup>6</sup>

A més, el multiplicador fiscal pot ser diferent en funció de la font de finançament emprada. En el cas de la despesa de l'Estat, el fet de controlar per efectes d'any neutralitza l'efecte de la forma de finançament (els tipus impositius i el dèficit de l'Estat són iguals per a totes les CA). En el cas de la despesa autonòmica i local (també inclosa en la nostra variable de despesa) els resultats poden estar influïts per la pressió fiscal i pel dèficit de CA i corporacions locals (CL). Per aquest motiu, també estimarem la següent equació:

$$(3) \quad y_{it} = \alpha_i + \alpha_t + \rho y_{it-1} + \beta^g g_{it} + \beta^\tau \tau_{it} + \beta^d d_{it} + \gamma x_{it} + \varepsilon_{it}$$

on  $d_{it}$  = log del dèficit públic de les CA i CL per càpita a preus constants, i  $\tau_{it}$  = log dels ingressos tributaris per càpita a preus constants.<sup>7</sup>

Per tal de tenir en compte l'heterogeneïtat del valor del multiplicador, estimarem un model afegint interaccions entre la despesa pública i les variables que determinen aquesta heterogeneïtat. Tindrem en compte la situació cíclica de l'economia (la taxa d'atur) i l'obertura comercial. Per exemple, en el cas de l'atur:

$$(4) \quad y_{it} = \alpha_i + \alpha_t + \rho y_{it-1} + \beta g_{it} + \eta a_{it-1} \times g_{it} + \gamma x_{it} + \varepsilon_{it}$$

en què  $a_{it-1}$  = taxa d'atur de la CA i l'any  $t-1$  menys la mitjana històrica de la taxa d'atur per a aquesta CA. D'aquesta manera, el coeficient  $\beta$  ens

6. Les dades provenen de les mateixes fonts que les de la nota anterior.

7. Aquesta variable s'ha calculat de forma "residualitzada", és a dir:  $\tau_{it} = t_{it} - \xi y_{it}$ , on  $t_{it}$  és el logaritme dels ingressos tributaris per càpita totals en l'àmbit de CA i  $\xi$  l'elasticitat de la recaptació impositiva —estimada per Sanz et al. (2017). Les dades provenen del Ministeri d'Hisenda.

indicarà l'impacte de la despesa pública sobre el PIB quan la taxa d'atur de la CA és igual a la seva mitjana històrica, mentre que el coeficient  $\eta$  ens indicarà l'impacte diferencial de la despesa quan la CA té una taxa d'atur superior o inferior a la mitjana.<sup>8</sup>

Finalment, el nostre multiplicador fiscal també tindrà en compte l'efecte desbordament de la despesa pública entre territoris (*vid.*, per exemple, Auerbach et al. 2018, o Suárez-Serrato i Windgenter 2016, per a altres estimacions d'efectes desbordament). És a dir, considerarem la possibilitat que la despesa pública feta en una determinada CA pugui representar un estímul per a la demanda d'altres CA (via, per exemple, comerç exterior). En aquest cas, l'equació estimada és:

$$(5) \quad y_{it} = \alpha_i + \alpha_t + \rho y_{it-1} + \beta g_{it} + \beta^w W g_{it} + \varepsilon_{it}$$

en què  $W g_{it} = \log$  de la despesa pública per càpita a preus constants a la resta de CA;  $W$  és una matriu de pesos  $w_{ij} = 1/d_{ij}$ , en què  $d_{ij}$  = distància entre els centroides de població de dues comunitats.<sup>9</sup>

### ***El multiplicador fiscal***

En funció de l'horitzó temporal considerat, es poden obtenir diferents tipus de multiplicador. En primer lloc, es pot calcular l'anomenat "multiplicador d'impacte", que mesura la ràtio entre el canvi en el PIB ( $\Delta Y_{i1}$ ) i el canvi en la despesa pública ( $\Delta G_{i1}$ ) en el moment (any en el nostre cas) en què es produeix l'impuls fiscal:

$$(6) \quad m_{i1} = \Delta Y_{i1} / \Delta G_{i1}$$

Aquest multiplicador es pot calcular a partir del resultat de l'estimació de l'equació (1), com:

$$(7) \quad m_{i1} = \beta / (G_{i0} / Y_{i0})$$

---

8. Les dades d'atur provenen de l'EPA. El mateix procediment s'emptra pel que fa a la taxa d'obertura exterior (importacions + exportacions / PIB). La variable inclou comerç interior i exterior; les dades de comerç provenen de C-Intereg, Comex i de diverses fonts històriques.

9. Per tal de corregir problemes d'endogeneïtat,  $\Delta W g_{it}$  s'instrumenta amb valors retardats de  $W g_{it}$ .



Observi's que el multiplicador és específic de cada CA perquè depèn del paràmetre estimat però també del pes de la despesa pública en el PIB de cada CA.  $(G_{i0}/Y_{i0})$  és el pes mitjà en el període previ a l'estímul fiscal. En el nostre cas emprarem dades del darrer any de la mostra (2011).

Per altra banda, es pot calcular l'anomenat "multiplicador acumulat", que mesura la ràtio entre el canvi acumulat en el PIB per unitat addicional de despesa pública des del moment de l'impuls fins a l'horitzó considerat.

$$(8) \quad m_{iT} = \sum_{t=1}^T \Delta Y_{i1} / \sum_{t=1}^T \Delta G_{i1}$$

Per exemple, emprant també els resultats de l'estimació de l'equació (1), en el segon any el multiplicador acumulat seria:

$$(9) \quad m_{i2} = \beta(1 + \rho)/(G_{i0}/Y_{i0})$$

en què  $\rho$  és el coeficient del PIB retardat en l'equació 1, que és menor que la unitat. És a dir, l'expressió (9) ens diu que l'impacte d'un increment en la despesa amb una previsió de dos anys és igual a l'impacte en el primer any (que ens dona l'expressió (7) més un percentatge  $\rho$  d'aquest impacte inicial, que mesura l'efecte en el segon any.

De forma semblant, en el tercer any el multiplicador acumulat seria:

$$(10) \quad m_{i3} = \beta(1 + \rho + \rho^2)/(G_{i0}/Y_{i0})$$

I, de forma similar, es podria calcular per als anys 3, 4, etc. Un multiplicador acumulat d'especial interès és el "multiplicador de llarg termini", és a dir quan  $T \rightarrow \infty$ :

$$(11) \quad m_{i\ell} = [\beta/(G_{i0}/Y_{i0})]/(1 - \rho)$$

## Resultats

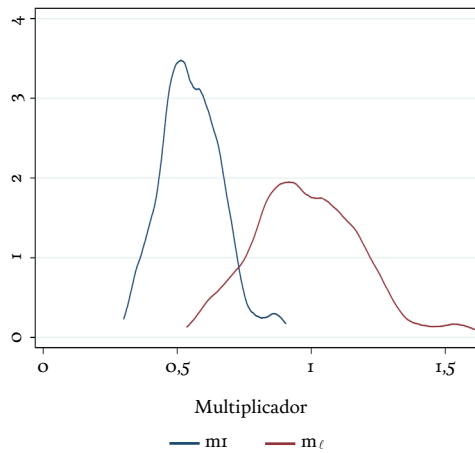
El quadre 6.1 mostra el valor del multiplicador obtingut a partir dels resultats de la columna (1) del quadre 6.8 de l'apèndix A. Es presenta el valor del “multiplicador d'impacte” (any 1) i també per als anys 2 a 5, així com el “multiplicador a llarg termini”. En la primera fila es presenta el valor del multiplicador per a Catalunya i en la segona per a la mitjana de la resta de CA. Per a calcular el multiplicador, s'empren dades referents al pes de la despesa pública en el PIB corresponents al darrer any de la mostra (2011). Observi's que l'impacte més important es produeix en els tres primers anys i, en qualsevol cas, tendeix a esgotar-se a partir del quart any. El multiplicador d'impacte és de 0,600 i 0,497 per a Catalunya i per a la resta de CA, respectivament. El multiplicador a llarg termini és 1,070 i 0,886 en cadascun dels dos casos. El multiplicador de Catalunya és més elevat que el de la resta de CA perquè el pes de la despesa pública en el PIB és més reduït.

**QUADRE 6.1.** Multiplicador de la despesa pública ( $g_{it}$ ). Resultats bàsics

	$m_1$	$m_2$	$m_3$	$m_4$	$m_5$	$m_\ell$
Catalunya	0,600	0,863	0,974	1,030	1,052	1,070
mitjana CA	0,497	0,715	0,811	0,853	0,871	0,886

Notes: (1)  $m_t$ = multiplicador d'impacte (durant el primer any);  $m_t$ = multiplicador després de  $t$  anys ( $t=1\dots 5$ );  $m_\ell$ =multiplicador a llarg termini. (2) Multiplicador estimat utilitzant els resultats del quadre 6.8 (columna 1 i valors del PIB i la despesa pública del darrer any de la mostra (2011)).

El gràfic 6.1 mostra la distribució dels valors del multiplicador (d'impacte i a llarg termini) per a totes les CA; el multiplicador d'impacte es mou entre 0,3 i 0,8, i el multiplicador a llarg termini entre 0,5 i 1,5. Les diferències entre CA són degudes al diferent pes de la despesa pública en el PIB de cadascuna.

**GRÀFIC 6.1.** Multiplicador de la despesa pública ( $g_{it}$ ). Resultats bàsics

Notes: (1)  $m_I$  = multiplicador d'impacte,  $m_L$  = multiplicador a llarg termini. (2) El gràfic mostra la funció de densitat del multiplicador per a les CA durant el període 1977-2011.

El quadre 6.2 mostra el valor del multiplicador pels dos components de la despesa pública: consum públic i inversió. El multiplicador s'ha calculat emprant els resultats de la columna (4) del quadre 6.8 de l'apèndix A. El multiplicador del consum públic és molt més elevat que el de la inversió pública. En el cas del consum públic, el multiplicador supera la unitat ja en el primer moment i és superior a 2 a llarg termini. En el cas de la resta de CA, el multiplicador del consum públic és lleugerament superior a la unitat a llarg termini, però el multiplicador de la inversió pública és sempre inferior a la unitat. Un altre cop, les diferències entre Catalunya i la resta de CA es deriven de les diferències del pes dels components de la despesa analitzats en el PIB autonòmic.

### QUADRE 6.2. Multiplicador dels components de la despesa pública

	$m_1$	$m_2$	$m_3$	$m_4$	$m_5$	$m_\ell$
a) <i>Consum públic</i> ( $c_{it}$ )						
Catalunya	1,403	1,908	2,090	2,155	2,247	2,260
mitjana CA	0,877	1,192	1,306	1,347	1,362	1,370
b) <i>Inversió pública</i> ( $i_{it}$ )						
Catalunya	0,707	0,967	1,070	1,121	1,139	1,150
mitjana CA	0,475	0,646	0,719	0,753	0,766	0,773

Notes: (1)  $m_t$ = multiplicador d'impacte (durant el primer any);  $m_t$ = multiplicador acumulat després de  $t$  anys ( $t = 1...5$ );  $m_\ell$  = multiplicador a llarg termini. (2) Multiplicador estimat utilitzant els resultats del quadre 6.8 (columna 4 i valors del PIB i la despesa pública del darrer any de la mostra, el 2011).

El quadre 6.3 calcula nous valors del multiplicador tenint en compte els resultats dels quadres 6.9 i 6.10 de l'apèndix A. Els resultats d'aquests quadres indiquen que el multiplicador fiscal és heterogeni. Els coeficients estimats suggereixen que l'impacte de la despesa pública és força més elevat quan la taxa d'atur és alta i el grau d'obertura exterior baix. Els resultats també suggereixen que hi ha efectes desbordament (*spill-overs*); és a dir, la despesa pública feta en altres CA també té un efecte positiu sobre el PIB català (i, a l'inrevés, la despesa pública feta a Catalunya també afecta el PIB d'altres CA). Aquest fet tendeix a reduir una mica el valor del multiplicador.

El panell (a) del quadre 6.3 mostra els resultats quan es té en compte l'efecte de la taxa d'atur; per a fer la simulació es tria la taxa d'atur actual. El multiplicador no varia molt en el cas de Catalunya (respecte al mostrat al quadre 6.2) perquè la taxa d'atur està en un punt molt semblant al de la mitjana de tot el període estudiat. El multiplicador per a la resta de CA és, però, més elevat, degut precisament al fet que la taxa d'atur emprada és més elevada que la mitjana històrica. El panell (b) mostra el multiplicador quan es té en compte la taxa d'obertura exterior. El multiplicador és en aquest cas més baix, i la raó d'això és que el grau d'obertura exterior té un impacte negatiu (*vid.* el quadre 6.10) sobre l'efecte de la despesa pública en el PIB i, a més, és molt més alt en l'actualitat que històricament. El panell (c) mostra el multiplicador que s'obté quan es té en compte

l'efecte de la taxa d'atur i del grau d'obertura exterior al mateix temps. El valor del multiplicador obtingut està entremig dels obtinguts en els panells (a) i (b).

### QUADRE 6.3. Multiplicador de la despesa pública. Heterogeneïtat

	$m_1$	$m_2$	$m_3$	$m_4$	$m_5$	$m_t$
a) <i>Taxa d'atur (<math>a_{it}</math>)</i>						
Catalunya	0,646	0,900	1,000	1,040	1,055	1,062
mitjana CA	0,663	0,924	1,026	1,067	1,083	1,090
b) <i>Obertura exterior (<math>o_{it}</math>)</i>						
Catalunya	0,517	0,719	0,799	0,830	0,842	0,850
mitjana CA	0,451	0,628	0,698	0,726	0,736	0,741
c) <i>Taxa d'atur + obertura exterior</i>						
Catalunya	0,575	0,802	0,891	0,926	0,940	0,946
mitjana CA	0,627	0,874	0,971	1,009	1,024	1,031
d) <i>Desbordaments</i>						
Catalunya	0,469	0,659	0,737	0,769	0,782	0,790
mitjana CA	0,440	0,620	0,693	0,722	0,734	0,743
e) <i>Taxa d'atur + obertura exterior + desbordaments</i>						
Catalunya	0,519	0,730	0,816	0,851	0,866	0,875
mitjana CA	0,638	0,897	1,003	1,046	1,063	1,075
f) <i>Consum públic + inversió (+ (e))</i>						
Catalunya	1,003	1,335	1,451	1,481	1,530	1,532
mitjana CA	0,874	0,998	1,113	1,119	1,212	1,213

Notes: (1)  $m_t$ = multiplicador d'impacte (durant el primer any);  $m_t$ = multiplicador acumulat després de  $t$  anys ( $t=1...5$ );  $m_t$ = multiplicador a llarg termini. (2) Multiplicador estimat utilitzant els resultats del quadre 6.10

i els valors del PIB i la despesa pública del darrer any de la mostra (2011). (2) L'escenari (a) té en compte la interacció amb la taxa d'atur i mesura el multiplicador en la taxa d'atur de la CA l'any 2011; l'escenari (b) fa el mateix amb la obertura exterior, i el (c) té en compte ambdós factors; l'escenari (c) té en compte que l'increment de despesa a Catalunya ha de ser igual a la reducció de despesa a la resta de CA (i que, en general, el pressupost ha d'estar equilibrat); l'escenari (e) té en compte els desbordaments i també les interaccions; l'escenari (f) és com el (e), però la composició de l'estímul fiscal és fixa en  $2/3$  a consum públic i  $1/3$  a inversió.

El panell (d) mostra el valor del multiplicador quan es tenen en compte els efectes desbordament. L'exercici que es fa té en compte que un increment de despesa pública a Catalunya finançat per una reducció de despesa pública de la mateixa quantitat a la resta de CA té dos efectes sobre el PIB català: (i) un increment del PIB, generat per l'efecte directe de l'increment de despesa pública sobre la demanda a Catalunya, i (ii) una reducció del PIB català, degut a l'efecte negatiu de la reducció de la despesa pública a altres CA sobre la demanda en aquestes comunitats que es canalitza, en part, en una reducció d'importacions de productes catalans. Evidentment, el mateix passa en el cas de les altres CA. Per a calcular aquest efecte, s'empren els resultats de la columna (4) del quadre 6.10.<sup>10</sup> Tal com era d'esperar, els multiplicadors mostrats en el quadre 6.3 disminueixen quan es tenen en compte els desbordaments. El multiplicador a llarg termini es situa en 0,790 i 0,745 per a Catalunya i per a la resta de CA.

En el panell (e) es mostra el valor del multiplicador quan es tenen en compte al mateix temps les dues dimensions d'heterogeneïtat considerades (taxes d'atur i d'obertura exterior) i també l'efecte dels desbordaments. Finalment, el panell (f) presenta el valor del multiplicador quan es tenen en compte totes aquestes qüestions, però es considera que l'estímul fiscal està format exclusivament per consum públic i inversió pública en les proporcions que s'observen en la mostra, que són de  $2/3$  i  $1/3$ .<sup>11</sup> Aquest càlcul no té en compte l'efecte de les transferències. Això es pot justificar pel fet que les transferències són menys discrecionals que els altres components de la despesa depenent el seu comportament de la demografia i de l'evolució del cicle econòmic. Això significa que el dèficit fiscal català no es veu gaire afectat per aquesta qüestió i que, per tant, una hipotètica reducció del dèficit fiscal (generada en els diferents escenaris considerats en aquest

10. Aquest efecte també pot ser estimat emprant altres mètodes, com per exemple les taules *Input-Output*. Vid. Pulido i Pérez 2017, 49.

11. Un increment de despesa pública (consum públic més inversió) d'un euro es tradueix en la nostra mostra, de mitjana, en un increment de consum públic i d'inversió de 0,66 euros i 0,33 euros, respectivament.

treball) es canalitzaria principalment en un increment de consum públic i/o de la inversió.<sup>12</sup>

### *Simulació dels efectes dels diferents escenaris*

En aquesta secció es simulen els efectes dels diferents escenaris de la relació Catalunya-Espanya considerant només els efectes via demanda de la reducció del dèficit fiscal català. Els resultats de les simulacions depenen de: (i) la reducció del dèficit fiscal en cadascun dels escenaris i (ii) el multiplicador fiscal emprat.

#### *Escenaris*

Els escenaris considerats són vuit i ja han estat introduïts abans. El primer escenari és el d'*statu quo*, que reflecteix la situació actual. L'avaluació dels efectes de la resta d'escenaris es farà en relació amb aquest primer. El segon escenari és el de la reforma federal i preveu tres subescenaris: federalisme dèbil, federalisme moderat i federalisme fort. Pel que fa a les variables rellevants per a l'exercici quantitatiu fet en aquest capítol, la diferència entre els tres escenaris prové de dues variables: (i) l'increment de recursos del sistema de finançament autonòmic (procedent de transferències verticals o de la cessió addicional d'espai fiscal per part de l'Estat), que és de 15.000, 25.000 i 35.000 milions d'euros en cadascun dels tres escenaris, i (ii) el grau d'anivellament de les diferències en capacitat fiscal entre CA, que és del 75 %, 50 % i 25 %, respectivament. Tal com ja s'ha explicat abans, aquestes són les dues principals diferències (quant al sistema de finançament) que s'observen entre països que es poden adscriure a cadascun dels tres grups. Tal com es pot observar en el quadre 6.4, el dèficit fiscal de Catalunya en la situació d'*statu quo* és del 8,3 % del PIB, i aquesta xifra es reduiria al 7,3 %, al 6,5 % i al 5,7 %

---

12. Observi's que tampoc s'ha tingut en compte la possibilitat que la reducció del dèficit fiscal es tradueixi en una reducció de la pressió fiscal. Això s'ha fet així per diversos motius: (i) la literatura sobre multiplicadors fiscals sol donar uns valors força menys elevats al multiplicador dels impostos que al de la despesa, (ii) l'evidència obtinguda en aquest treball sobre aquesta qüestió (*vid.* quadre 6.8) no és prou sòlida, i (iii) el nivell de pressió fiscal català es pot considerar comparativament elevat, però el que diferencia realment Catalunya d'altres països europeus comparables és el pes de la despesa pública en el PIB.

del PIB en els tres escenaris de reforma federal considerats. Per tant, la reducció en el dèficit fiscal seria en els tres casos de l'1 %, 1,8 % i 2,6 % del PIB.<sup>13</sup> Observi's que el dèficit fiscal considerat és el calculat a partir de l'aproximació segons flux monetari (amb fluxos fiscals neutralitzats), que és el rellevant a l'hora de considerar l'impacte macroeconòmic de la variació del dèficit fiscal en un determinat territori.

#### QUADRE 6.4. Reducció del dèficit fiscal català i increment del finançament de la Generalitat en els diferents escenaris

	(a) Dèficit fiscal català				(b) Finançament de la Generalitat			
	En milions d'euros	Δ respecte a statu quo	Percentatge del PIB	Δ respecte a statu quo	En milions d'euros	Δ respecte a statu quo	Percentatge del PIB	Δ respecte a statu quo
Escenari 0: <i>Statu quo</i>	-16.924	-	-8,3	-	20.146	-	9,9	-
Escenari 1: <i>Federalisme</i>								
1.a: <i>Dèbil</i>	-14.975	1.949	-7,3	1,0	24.075	3.929	11,8	1,9
1.b: <i>Moderat</i>	-13.362	3.562	-6,5	1,8	27.008	6.862	13,2	3,4
1.c: <i>Fort</i>	-11.575	5.349	-5,7	2,6	30.115	9.969	14,7	4,9
Escenari 2: <i>Acord bilateral</i>								
2.a: <i>Acord específic</i>	-11.575	5.349	-5,7	2,6	30.115	9.969	14,7	4,9
2.b: <i>Pacte confederal</i>	-2.044	14.880	-1	7,3	43.827	23.681 <sup>(c)</sup>	21,4	11,6
2.c: <i>Model foral</i>	1.532	18.456	0,7	9,0	38.602	18.456	18,9	9,0
Escenari 3: <i>Independència</i>	0	16.924	0	8,3	47.330	27.184 <sup>(d)</sup>	18,1	8,3

Notes: (a) Dèficit fiscal calculat mitjançant l'aproximació de flux monetari amb fluxos fiscals neutralitzats. El dèficit fiscal està calculat per a l'any 2015 i es presenta en milions d'euros i en tant per cent sobre el PIB de Catalunya; en ambdós casos es mostra el nivell per a l'any 2015 en tots els escenaris i la diferència entre cada

13. Observi's que, en general, tot i l'important augment de recursos aportats al sistema i els límits a l'anivellament fiscal horitzontal, els escenaris de reforma federal resulten en una reducció moderada del dèficit fiscal català. Això és degut al fet que les reformes proposades del sistema de finançament s'acompanyen d'una aportació de recursos per part del Govern central. Aquesta aportació permet minimitzar les pèrdues absolutes de recursos per les altres CA derivades d'una reducció en el percentatge d'anivellament, però s'ha de finançar per a totes les CA, i això fa que la reducció del dèficit fiscal sigui a la pràctica més baixa que l'increment de recursos per a la Generalitat. Això sí, l'escenari genera un increment notable del grau de descentralització (mesurat com el pes de la despesa de la Generalitat en el total de les AP).



escenari i l'escenari base (statu quo). (b) Efecte sobre els ingressos de la Generalitat (ingressos del sistema de finançament autonòmic). (c) Increment net de recursos igual a 14.880 milions d'euros o 7,3 % del PIB; aquesta quantitat s'obté a partir de deduir 8.800 de la quantitat mostrada al quadre, que és la despesa que en l'escenari de l'estatu quo fa l'Estat, i en aquest escenari correspondria a la Generalitat. (d) Increment net de recursos igual a 16.924 milions d'euros o 8,3 % del PIB; aquesta quantitat s'obté a partir de deduir 10.260 de la quantitat mostrada al quadre, que és la despesa que en l'escenari de l'estatu quo fa l'Estat, i en aquest escenari correspondria a la Generalitat.

El segon escenari és el de l'acord bilateral i també preveu tres subescenaris diferents: l'acord específic, el pacte confederal i el model foral. Les diferències entre aquests escenaris quant a finançament i dèficit fiscal de Catalunya (que són les rellevants en aquest capítol) són les següents. L'acord específic se suposa que generaria el mateix impacte sobre el dèficit fiscal que el federalisme fort. Això vol dir que, tot i que en aquest model la relació entre Catalunya i l'Estat és bilateral (i que hi pot haver també diferències tant en termes competencials com institucionals), Catalunya continuaria fent una aportació solidària al finançament dels serveis prestats per les altres CA igual al resultat del càlcul multilateral fet en l'escenari de federalisme fort. El pacte confederal considera una situació en la qual la Generalitat recaptaria tots els impostos i tindria totes les competències de despesa excepte les relacionades amb defensa, relacions exteriors i administració general. La Generalitat faria una aportació al finançament d'aquestes funcions —que seguirien en mans de l'Estat— igual al producte de la despesa que s'hi fa i la participació de Catalunya en el PIB espanyol. Segons els nostres càlculs, aquesta aportació seria aproximadament de l'1 % del PIB. El model foral és una aplicació exacta a Catalunya del sistema de finançament del País Basc. El quadre 6.4 també mostra l'estimació del dèficit fiscal que es generaria en cadascun d'aquests tres escenaris. El dèficit fiscal en el cas de l'acord específic és idèntic que en el cas del federalisme fort, del 5,7 % del PIB. El dèficit fiscal en el cas del pacte confederal és molt més reduït, de l'1 % del PIB, i igual a l'aportació neta que Catalunya hauria de fer al finançament dels serveis generals prestats per l'Estat. El model foral generaria per a Catalunya un superàvit fiscal del 0,7 % del PIB.<sup>14</sup> Per tant, la reducció del dèficit fiscal de Catalunya, que implicaria una reforma en la direcció

14. Aquest resultat és fruit de característiques particulars del sistema foral, que és difícil justificar emprant principis normatius. Tot i això, donat que el model foral tal com s'aplica ara mateix al País Basc és sovint emprat per a fer comparacions, s'ha considerat adequat presentar-ne les xifres. De fet, es podria considerar que els altres dos escenaris d'acord bilateral (l'acord específic i el pacte confederal) són adaptacions del model foral que intenten aplicar una sèrie de principis normatius. Per exemple, en el cas del pacte confederal es considera que Catalunya acordaria seguir participant en el finançament dels serveis públics comuns prestats per l'Estat, mentre que

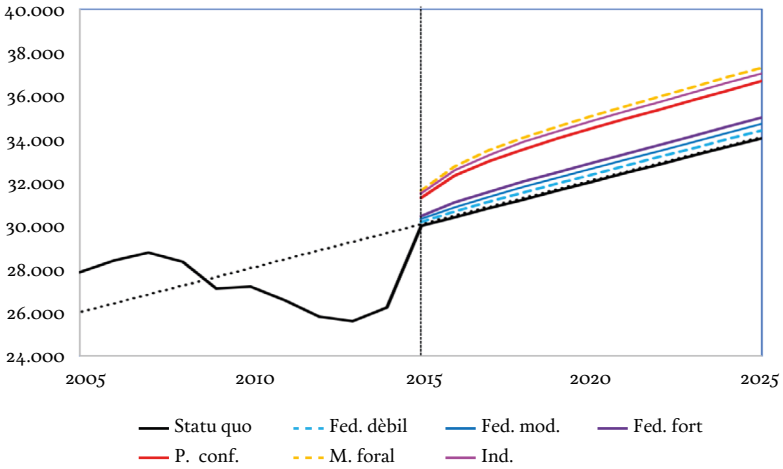
apuntada par cadascun d'aquests tres models, seria del 2,6 %, 7,3 % i 9 % del PIB, respectivament.

Finalment, també es considera l'escenari de la independència de Catalunya. En aquest cas es considera que la reducció del dèficit fiscal seria del 8,3 % del PIB català, que és la xifra del dèficit fiscal per a l'any 2015 en la situació d'*statu quo*.

### *Multiplicadors*

Per cada escenari es fan càlculs amb tres valors del multiplicador: *baix*, *mitjà* i *alt*. El valor mitjà és l'obtingut com a mitjana en l'exercici fet en la secció anterior (i presentat al quadre 6.1). El valor baix és el multiplicador que s'obté quan es considera l'heterogeneïtat quant a taxa d'atur i d'obertura comercial i també quan es tenen en compte els possibles desbordaments entre CA (panell (e) del quadre 6.3), mentre que el valor alt és el que té en compte tots aquests efectes però considera que l'estímul fiscal estaria compost per un increment de consum públic (2/3) i d'inversió pública (1/3). Per calcular l'efecte via demanda, el que es fa és emprar el multiplicador acumulat a diferents horitzons considerant que Catalunya experimenta un estímul fiscal permanent a partir del moment de la reforma (fixat en el 2015 per conveniència) i igual a un percentatge del PIB de cada any (per exemple, el 8,3 % en el cas de l'escenari d'independència).

**GRÀFIC 6.2.** Impacte dels diferents escenaris sobre el creixement del PIB considerant només factors de demanda. Multiplicador mitjà



Nota: PIB = evolució del PIB real per càpita (en logaritme i en valors reals abans del 2015, i tendència després); la línia de punts indica la tendència del PIB estimada amb dades fins al 2015. Fed. dèbil = federalisme dèbil, Fed. mod. = federalisme moderat, Fed. fort = federalisme fort, P. conf. = pacte confederal, M. foral = model foral, Ind. = independència.

### Resultats

El gràfic 6.2 il·lustra l'evolució simulada del PIB català en els diferents escenaris per al període 2015-2025 emprant un valor mitjà del multiplicador. La línia negra indica l'evolució passada del PIB (fins al 2015) i la projecció segons una tendència estimada amb dades del període 1977-2015 (indicada per la línia de punts). Aquesta línia negra constitueix l'escenari de l'estatu quo que s'empra com a contrafactual. Amb diferents colors, es mostra l'evolució del PIB per a cadascun dels escenaris. En tots els escenaris es produeix un salt en el PIB el primer any i un increment gradual durant els quatre anys següents fins a arribar a un nivell a partir del qual el PIB creix de la mateixa manera que abans de la reforma. Per tant, a partir de l'any 5 les diferències en el PIB en els diferents escenaris es mantenen en el temps. Aquesta trajectòria reflecteix l'evolució temporal del valor del multiplicador.

El rànquing d'escenaris segons l'efecte sobre el PIB (a curt i a llarg terminis) és el següent: model foral > independència > pacte confederal > acord específic = federalisme fort > federalisme moderat > federalisme

dèbil. Això és degut al fet que en el cas que ens ocupa (simulació dels efectes pel costat de la demanda) el paràmetre que determina el resultat obtingut és la reducció del dèficit fiscal català, que segueix estrictament aquest mateix ordre. En els gràfics 6.6 i 6.8 de l'Apèndix C es mostren els resultats detallats per als diferents escenaris i per als diferents valors del multiplicador; tal com és d'esperar, les diferències entre els escenaris són més grans quan més gran és el valor del multiplicador emprat.

El quadre 6.5 mostra un resum dels efectes estimats per als anys 1, 5, 10 i 20 després de la reforma per als diferents escenaris (és a dir, entre el 2015 i el 2035). En els escenaris de federalisme, i amb un multiplicador alt, l'increment del PIB (en percentatge del PIB en l'escenari contrafactual, és a dir, respecte al nivell que tindria el PIB si hagués seguit creixent com ho feia abans de la reforma) està entre l'1 % i el 2,61 % el primer any, i entre l'1,52 % i el 3,95 % al cap de vint anys. En els escenaris d'acord bilateral, aquesta xifra es mou entre el 2,6 % i el 9,03 % en impacte i entre el 3,95 % i el 13,69 % a llarg termini. Finalment, en el cas de l'escenari d'independència, l'impacte es del 8,32 % el primer any i del 12,62 % al cap de vint anys. Aquest impacte és una mica més gran que el del pacte confederal (7,32 % el primer any i 11,1 % al cap de vint anys) i una mica més petit que el del model foral (9,03 % i 13,69 % al cap d'un i vint anys, respectivament). Tal com hem dit, això és degut al fet que la reducció del dèficit fiscal en els casos del pacte confederal o model foral és aproximadament l'1 % més petit o més gran que en el cas de la independència. En el cas del pacte confederal la diferència és deguda a la necessitat de la Generalitat de finançar alguns béns públics prestats per l'Estat abans de la reforma (per exemple, defensa). En el cas del model foral, la diferència és deguda a les peculiaritats de l'aplicació d'aquest model en el cas del País Basc, que genera una situació de superàvit fiscal en l'escenari de l'statu quo.

**QUADRE 6.5.** Simulació dels efectes en diferents escenaris considerant factors de demanda

	Increment del PIB respecte a la tendència (en percentatge)				
	Any				
	1	+5	+10	+20	Mitjana
(a) Multiplicador alt					
<i>Escenari 1: Federalisme</i>					
1.a: <i>Dèbil</i>	1,00	1,52	1,52	1,52	1,33
1.b: <i>Moderat</i>	1,80	2,73	2,74	2,74	2,40
1.c: <i>Fort</i>	2,61	3,95	3,95	3,95	3,47
<i>Escenari 2: Acord bilateral</i>					
2.a: <i>Acord específic</i>	2,61	3,95	3,95	3,95	3,47
2.b: <i>Pacte confederal</i>	7,32	11,09	11,10	11,10	9,73
2.c: <i>Model foral</i>	9,03	13,67	13,68	13,69	12,00
<i>Escenari 3: Independència</i>	8,32	12,61	12,62	12,62	11,07
(b) Multiplicador mitjà					
<i>Escenari 1: Federalisme</i>					
1.a: <i>Dèbil</i>	0,60	1,06	1,06	1,06	0,89
1.b: <i>Moderat</i>	1,08	1,91	1,91	1,91	1,61
1.c: <i>Fort</i>	1,56	2,75	2,76	2,76	2,32
<i>Escenari 2: Acord bilateral</i>					
2.a: <i>Acord específic</i>	1,56	2,75	2,76	2,76	2,32
2.b: <i>Pacte confederal</i>	4,38	7,73	7,74	7,75	6,53
2.c: <i>Model foral</i>	5,40	9,53	9,54	9,55	8,05
<i>Escenari 3: Independència</i>	4,98	8,79	8,80	8,81	7,42

	Increment del PIB respecte a la tendència (en percentatge)				
	Any				
	I	+5	+10	+20	Mitjana
(c) Multiplicador baix					
<i>Escenari 1: Federalisme</i>					
1.a: <i>Dèbil</i>	0,52	0,87	0,87	0,87	0,74
1.b: <i>Moderat</i>	0,93	1,56	1,56	1,56	1,34
1.c: <i>Fort</i>	1,35	2,25	2,26	2,26	1,93
<i>Escenari 2: Acord bilateral</i>					
2.a: <i>Acord específic</i>	1,35	2,25	2,26	2,26	1,93
2.b: <i>Pacte confederal</i>	3,79	6,33	6,34	6,34	5,42
2.c: <i>Model foral</i>	4,67	7,81	7,81	7,82	6,68
<i>Escenari 3: Independència</i>					
	4,31	7,20	7,20	7,21	6,16

Notes: (1) El quadre mostra l'increment percentual del PIB per càpita català en relació amb el PIB tendencial de Catalunya (estimat amb dades del període 1977-2015) en cadascun dels escenaris de relació entre Catalunya i Espanya. (2) Els diferents escenaris tenen diferents implicacions quant a percentatge de reducció del dèficit fiscal de Catalunya (*vid.* quadre 6.4). (3) El càlcul té en compte només factors de demanda i es fa per a diferents horitzons temporals (anys 0, +5, +10 i +20) i per a diferents valors del multiplicador (alt, mitjà i baix).

### 3. Efectes via oferta

#### 3.1. Mida i composició del sector públic i efectes sobre el creixement

##### *Arguments*

La simulació feta en la secció anterior deixa de banda el possible efecte de la despesa pública sobre la productivitat i, per tant, sobre el creixement a llarg termini de l'economia catalana. Aquests possibles efectes pel que fa a l'oferta es produeixen només si la despesa pública és productiva (*i. e.*, es pot considerar una entrada en la funció de producció) i si el seu augment no és finançat per impostos distorsionadors que redueixen a la vegada el creixement en reduir l'oferta de treball o l'acumulació de capital.

La literatura sobre creixement endogen (Barro 1991; Barro i Sala-i-Martin 1995) ens diu que hi ha un pes òptim de la despesa pública sobre el PIB: a nivells baixos l'impacte de l'increment de la despesa sobre la productivitat domina sobre l'efecte negatiu dels impostos, i el resultat és una taxa de creixement econòmic més elevada, però quan el pes de la despesa pública en el PIB supera un determinat llindar la taxa de creixement esdevé més baixa. Això succeeix perquè l'efecte directe de la despesa pública és cada cop més baix i l'efecte distorsionador dels impostos és cada cop més alt (Barro 1990). Evidentment, l'efecte depèn no només del nivell de despesa sinó de la seva composició: si la despesa pública és no-productiva i els impostos distorsionadors, l'increment de despesa tindrà un efecte negatiu sobre el creixement des de bon començament. Com més alt sigui el pes de la despesa productiva en el pressupost, més alt serà el llindar a partir del qual increments en la despesa pública addicionals tenen un impacte negatiu sobre la taxa de creixement de l'economia. De la mateixa manera, cada tipus de despesa pública tindrà un pes òptim diferent en el PIB a partir del qual, mantenint constant el pes dels altres tipus de despesa i la forma de finançament, increments addicionals de la despesa passen de tenir un impacte positiu sobre el creixement a tenir-ne un de negatiu. I el mateix es podria dir dels diferents tipus d'impostos que es poden emprar per a finançar la despesa pública: uns impostos tenen un efecte negatiu més potent que altres sobre el creixement i, per tant, el pes òptim de la despesa pública sobre el PIB s'assolirà més ràpidament com més sigui el pes dels impostos més distorsionadors en el total d'ingressos. Hi ha nombrosos treballs que aporten evidència empírica sobre aquesta qüestió. Vegeu, per exemple, Bleaney et al. (1999), Kneller et al. (1999), o Fölster i Henrekson (2001).

Com de rellevants són aquests resultats en el cas que ens ocupa? Donat que els diferents escenaris de relació Catalunya-Espanya sempre impliquen un cert guany fiscal per a les finances de la Generalitat, l'increment que es pogués produir en el pes de la despesa pública en el PIB a Catalunya (o la reducció de la pressió fiscal) tindria sempre un efecte positiu sobre la taxa de creixement del PIB o, com a mínim, no negatiu. Això és així perquè, en ser finançat l'increment de despesa amb recursos externs (reducció de la despesa a la resta d'Espanya), la taxa de creixement només es veu afectada per l'efecte directe (increment de la despesa productiva) i no per l'indirecte (absència d'increment impositiu). El mateix succeeix amb la reducció d'impostos: en cap dels escenaris es requereix una reducció de la despesa per a compensar-la. Evidentment, aquest efecte sobre l'oferta serà més gran com més gran sigui el pes de la despesa productiva en l'increment de

despesa (o com més gran sigui el pes dels impostos més distorsionadors en la reducció impositiva). A més de tot això, s'ha de tenir en compte que el pes del sector públic català en el PIB (i també el de la despesa productiva) és força baix; per tant, és força natural esperar que una reoptimització de quin ha de ser aquest pes (derivada d'un increment substancial de recursos) porti a un increment del pes.

Hi ha un cert debat sobre quina despesa es pot considerar productiva i quina no. La inversió en infraestructures (per exemple, carreteres, ferrocarril, ports, aeroports, infraestructures urbanes) se sol considerar productiva (Aschauer 1989); els seus efectes directes sobre el creixement del PIB s'espera que siguin positius en situacions en què el pes de l'estoc de capital en infraestructures sobre el PIB és reduït. Aquest és el cas de Catalunya, que té un estoc de capital sobre PIB (o en relació amb l'estoc de capital privat) molt inferior al de països comparables. El dèficit d'infraestructures català és un dels temes que ha despertat un clam més unànim en la societat civil catalana. Hi ha, a més, nombrosos estudis internacionals i per al cas espanyol que documenten els efectes positius de la inversió en infraestructures sobre el creixement (De la Fuente i Vives 1995; Mas et al. 1996). Donat que el capital humà de la població també afecta el creixement econòmic, la despesa en educació també es pot considerar productiva (De la Fuente i Vives 1995; De la Fuente i Doménech 2002). De totes maneres, en aquests casos sembla que l'impacte addicional d'increments de la despesa sobre els resultats (per exemple, coneixements adquirits) es redueix ràpidament.

### *Evidència empírica*

A l'apèndix B es presenta una evidència empírica original respecte a aquesta qüestió. S'empren dades en l'àmbit de CA pel període 1964-2011 per estudiar l'efecte de l'estoc de capital públic sobre la taxa anual de creixement del PIB per càpita.<sup>15</sup> Aquesta taxa es calcula com una mitjana per al període comprès entre cinc i deu anys posteriors al moment de la inversió.<sup>16</sup> Els resultats obtinguts es presenten al quadre 6.11 i indiquen que

---

15. Les dades de l'estoc de capital públic procedeixen de l'IVIE. Les fonts de la resta de variables són les mateixes que les emprades en el cas de l'estimació del valor del multiplicador (*vid.* secció segona d'aquest capítol).

16. El motiu pel qual ens fixem en un període que comença passats cinc anys des del moment de la inversió és assegurar que l'efecte que estimem no es veu afectat per l'impacte de la inversió pública sobre la demanda. Aquest efecte ja ha estat mesurat amb anterioritat, i amb aquest procediment estem intentant evitar comptabilitzar-lo dues vegades.



l'estoc de capital públic té un impacte positiu i significatiu sobre la taxa de creixement del PIB a llarg termini.<sup>17</sup> Aquest quadre també mostra els resultats d'una estimació quadràtica (és a dir, també el valor de l'estoc al quadrat per tal de permetre que el seu efecte sigui no-lineal), que indiquen que l'impacte de l'estoc de capital públic és més elevat quan el percentatge que aquest estoc representa en el PIB és baix. Emprant aquest resultat i el pes de l'estoc de capital públic en el PIB de Catalunya (que calculem en el 56,7 % el 2011), calculem que l'impacte d'un increment en un punt percentual en l'estoc de capital públic sobre la taxa de creixement del PIB català és igual a 0,063 punts percentuals. Aquest coeficient és el paràmetre bàsic emprat per a la simulació de l'efecte dels diferents escenaris de relació Catalunya-Espanya des de la perspectiva de l'oferta.

### 3.2. Capacitat de fer polítiques pròpies

#### *Argument*

En els diferents escenaris de reforma, hi pot haver també un efecte addicional sobre la taxa de creixement del PIB que no es deriva tant de la disposició de més recursos com de la millor capacitat d'identificar les necessitats de l'economia catalana i de poder aplicar les polítiques apropiades. Aquesta capacitat milloraria si es disposés d'una autonomia més elevada en la gestió de la despesa pública, dels ingressos i, en general, dels diferents instruments de què disposa un govern. En altres part del treball s'ha argumentat que el nivell competencial de la Generalitat de Catalunya està lluny encara del nivell competencial dels governs subcentrals en països considerats federals. En aquest capítol es considera que, si el nivell d'autonomia s'apropés al d'aquests països, la capacitat per a dur a terme polítiques pròpies es veuria incrementada substancialment, i això es traduiria en un efecte diferencial sobre el creixement.

---

17. Els efectes són una mica més alts per la inversió en infraestructures productives (és a dir, carreteres, ferrocarrils, etc.). El motiu pel qual s'empra el coeficient —més reduït— referent al total de capital públic és que la variable que multiplica aquest coeficient en les simulacions és l'increment estimat de la inversió pública total (calculada com a 1/3 de l'increment de recursos de la Generalitat en cadascun dels escenaris menys la reducció de la inversió de l'Estat). El coeficient estimat també és molt alt en el cas dels equipaments educatius, tot i que en aquest darrer cas no són estadísticament significatius; per aquesta raó, aquests resultats no són emprats en les simulacions.

La literatura sobre federalisme fiscal argumenta que la descentralització (per exemple, l'autonomia en la presa de decisions per part d'unitats subcentrals) millora l'adaptació de les polítiques públiques a les preferències dels ciutadans de la regió i, com a conseqüència, l'efectivitat i l'eficiència de les polítiques públiques (Oates 1972). Això passa per diversos motius. En primer lloc, perquè la proximitat geogràfica permet conèixer millor les necessitats o preferències dels ciutadans. En segon lloc, perquè els representants polítics subcentrals tenen més incentius a respondre de forma ràpida i adequada a les demandes dels ciutadans (Seabright 1996). En tercer lloc, perquè els ciutadans i les empreses poden reaccionar davant unes polítiques poc eficaces abandonant la jurisdicció (Tiebout 1956). Hi ha algunes evidències que això és així. Per exemple, Galiani et al. (2008) mostren que la descentralització de l'educació a l'Argentina va ajudar a millorar els resultats escolars. Per al cas espanyol, Salinas i Solé-Ollé (2018) mostren que la descentralització de les competències en educació a les CA de l'article 151 va contribuir a una reducció important de la taxa d'abandonament escolar a secundària.

També hi ha alguns treballs en la literatura sobre federalisme fiscal que argumenten que aquest augment de l'eficiència en la provisió de serveis públics s'hauria de traduir en un increment del creixement econòmic (Brueckner 2005), tot i que l'evidència no és del tot concloent en aquest cas potser per la falta de dades adequades per a contrastar aquesta hipòtesis (Davoodi i Zou 1998; Martínez-Vázquez i McNab 2003). En el cas espanyol, hi ha només un treball que aporta evidència sobre aquesta qüestió. La recerca de Carrion-i-Silvestre et al. (2008) dona com a resultat que el creixement del PIB va ser més alt en les CA més descentralitzades, tot i que l'efecte queda limitat també a les CA de l'article 151. Amb relació a aquesta literatura, també és rellevant esmentar els treballs que suggereixen que els governs subcentrals (si participen en la recaptació d'ingressos impositius) poden tenir més incentius a augmentar el pes de la despesa productiva en el pressupost i a seleccionar els projectes de despesa més eficients perquè això té un impacte directe en els seus ingressos (Weingast 2009). Desenvolupant aquest argument, si els governs subcentrals tendeixen a gastar d'una forma més orientada a la despesa productiva, hauria de passar també que la taxa de creixement econòmic augmentés amb la descentralització. Empíricament, alguns treballs donen suport a aquesta idea. Per exemple, Kappeler et al. (2013) troben evidència per als països europeus que la descentralització mesurada com a participació dels governs en els ingressos es tradueix en un increment de la despesa productiva. Una hipòtesi addicional que es deriva

d'aquest argument és que l'impacte de la despesa pública sobre el creixement econòmic hauria d'augmentar amb la descentralització.

### *Evidència empírica*

A l'apèndix B es presenta una evidència empírica original respecte a aquesta qüestió. S'empren dades en l'àmbit de CA per a estudiar l'efecte de la descentralització de la despesa pública sobre la taxa de creixement del PIB i sobre l'impacte marginal d'un increment de la despesa pública sobre aquesta taxa de creixement. Els resultats es presenten al quadre 6.12 i mostren que el grau de descentralització pel que fa a la despesa té un efecte positiu i estadísticament significatiu sobre la taxa de creixement del PIB. Aquest efecte és molt més gran per a les CA de l'article 151; el coeficient obtingut indica que un punt percentual més de despesa feta per CA o CL genera un increment en la taxa de creixement del PIB del 0,154 (en aquestes comunitats). Aquest coeficient serà emprat en les simulacions per a estimar l'impacte de l'increment en el percentatge de despesa gestionada de forma descentralitzada en els diferents escenaris considerats. Els resultats del quadre 6.12 també indiquen que l'impacte del volum de despesa pública feta en cada CA augmenta amb el grau de descentralització en les CA de l'article 151. Aquest coeficient és emprat en les simulacions per a calcular l'efecte addicional sobre el creixement del PIB derivat d'un impacte més elevat de la despesa pública a mesura que aquesta es gestiona de manera més descentralitzada.

### **3.3. Simulacions**

En aquesta secció repetim les simulacions fetes anteriorment (en examinar els efectes via demanda) però afegint la possibilitat que hi hagi també un impacte de cadascun dels escenaris estudiats sobre la taxa de creixement a llarg termini de l'economia (i no només sobre el nivell, com fins ara). Aquest efecte sobre la taxa de creixement es produeix per dues vies. En primer lloc, es considera que l'increment de recursos de la Generalitat es traduirà en part en inversió pública, que augmentarà l'estoc de capital públic (segons l'evidència mostrada abans), i que això es traduirà en una taxa de creixement del PIB més elevada. A més, tindrem en compte l'evidència que suggereix que l'impacte de la despesa pública sobre el creixement és

més gran amb la descentralització, que augmenta en augmentar el pes de la despesa feta per la Generalitat en el total de despesa pública feta a Catalunya. En segon lloc, tindrem en compte també l'evidència que suggereix que el grau de descentralització té un impacte directe sobre la taxa de creixement. El primer efecte l'anomenarem "efecte increment d'inversió" i el segon "efecte més autonomia". Per a fer els càlculs, s'empraran els paràmetres estimats en les dues seccions anteriors.

### *Increment d'inversió*

Per a simular aquest primer efecte, hem de calcular quin seria l'increment d'inversió pública (expressat en percentatge respecte al PIB) que es produiria en cadascun dels escenaris. Aquest càlcul es fa en tres passos. En primer lloc, es considera que en tots els escenaris dos terços de l'increment de recursos disponibles per part de la Generalitat es destinaria a consum públic i un terç a inversió pública.

En segon lloc, l'increment de recursos disponibles per part de la Generalitat es considera en termes nets, és a dir, després de descomptar els recursos que la Generalitat ha de destinar a finançar béns públics prestats abans per l'Estat. A excepció dels escenaris de pacte confederal i de la independència, aquesta xifra coincideix amb la totalitat de l'increment dels ingressos de la Generalitat mostrat en el panell (b) del quadre 6.4. En el cas del pacte confederal s'ha de descomptar la contribució de la Generalitat al finançament dels béns públics prestats per l'Estat en l'escenari de l' statu quo. En el cas de l'escenari de la independència, es calcula que només la meitat de l'increment net dels recursos de la Generalitat es podria destinar lliurement a nous programes de despesa per part de la Generalitat. Aquesta quantitat equival al 4,15 % del PIB (la reducció del dèficit fiscal considerada és del 8,3 %). Aquesta xifra és menor que la de Bosch i Espasa (2015), que consideraven que, un cop descomptats els recursos que la Generalitat hauria de destinar a prestar els serveis públics prestats pel Govern central abans, quedaria disponible el 5,75 % del PIB. La xifra considerada en aquest treball és més baixa perquè hem reescalat a l'alça la xifra atribuïda a la despesa en defensa i en serveis exteriors. Observant el percentatge del PIB destinat pels països de l'OCDE a defensa, concloem que una Catalunya independent hauria de gastar en aquesta política entre 3.500 i 4.000 milions d'euros. El mateix passa amb el servei exterior i altres programes. Tot això vol dir que la quantitat que la Generalitat podria

destinar a inversió pública destinada a programes diferents dels esmentats (que són aquells per als quals tenim evidència d'un efecte sobre la taxa de creixement del PIB a llarg termini) en l'escenari d'independència és un terç del 4,15 % del PIB.<sup>18</sup>

En tercer lloc, finalment, de l'import de la inversió pública addicional de la Generalitat també es resta la reducció en la inversió feta per l'Estat a Catalunya respecte a l'escenari d'*statu quo*. En els escenaris de *pacte confederal* i *independència*, que impliquen una total assumptió de competències relacionades amb serveis públics "productius" per part de la Generalitat, se suposa que la inversió de l'Estat a Catalunya es redueix a zero. En la resta d'escenaris es considera que aquesta reducció de la inversió de l'Estat és nul·la; això es justifica pel fet que l'increment de recursos aportats a les CA en aquests escenaris se suposa que es finança amb un increment impositiu, que s'assigna a cada CA en funció de la seva participació en la recaptació impositiva de l'Estat.

L'efecte sobre la taxa de creixement s'obté de multiplicar la xifra d'inversió addicional (en percentatge del PIB) per l'impacte estimat de la inversió en infraestructures sobre la taxa de creixement. Aquest efecte es mostra en la columna (a) del quadre 6.6. Observi's que aquest efecte augmenta de magnitud a mesura que passem a escenaris amb més descentralització. L'excepció és l'escenari d'independència, donat que es disposa de menys recursos per a fer inversió productiva, que es produeix degut a la necessitat de prestar directament una sèrie de serveis que abans eren competència de l'Estat.

---

18. Aquest ajustament no s'ha fet en el cas dels efectes via demanda. En aquest cas es considerava que la totalitat de la reducció del dèficit fiscal té un impacte sobre l'economia catalana.

**QUADRE 6.6.** Efecte dels diferents escenaris sobre la taxa de creixement del PIB (en percentatge)

	(a) Efecte increment d'inversió	(b) Efecte més autonomia	(c) Efecte total (a + b)	Δ % Descen-tralització
<i>Escenari 1: Federalisme</i>				
1.a: <i>Dèbil</i>	0,040	0,044	0,084	5
1.b: <i>Moderat</i>	0,071	0,088	0,159	10
1.c: <i>Fort</i>	0,103	0,132	0,235	15
<i>Escenari 2: Acord bilateral</i>				
2.a: <i>Acord específic</i>	0,103	0,132	0,235	15
2.b: <i>Pacte confederal</i>	0,153	0,176	0,329	20
2.c: <i>Model foral</i>	0,189	0,220	0,409	25
<i>Escenari 3: Independència</i>				
	0,108	0,264	0,372	30

Notes: (1) Increment de la taxa de creixement anual del PIB degut als factors d'oferta. (2) Increment del percentatge de descentralització: percentatge d'inversió feta per CA i CL en els diferents escenaris respecte a l'estatu quo. (a) Efecte *increment d'inversió* = efecte de l'increment de recursos destinat a inversió (respecte a l'escenari statu quo) mantenint fix l'impacte de la inversió sobre el PIB (que depèn del grau de descentralització de la inversió). (b) Efecte *més autonomia* = increment de l'impacte de la inversió sobre el PIB (degut a l'augment en el grau de descentralització) + impacte directe de l'increment de descentralització sobre el PIB. Els coeficients emprats per a quantificar aquests impactes s'obtenen dels quadres 6.11 i 6.12.

**Més autonomia**

El segon efecte és degut a l'increment en el percentatge de despesa gestionada de forma descentralitzada en els diferents escenaris. Aquest increment es mostra en la darrera columna del quadre 6.6 i va del 5-15 % en els casos de reforma *federal* i *acord específic* a valors més elevats, d'entre el 20-30 %, en la resta d'escenaris. Aquest efecte pot ser degut a dues raons diferents. La primera és l'increment de l'impacte de la despesa productiva que es produeix en incrementar el grau de descentralització. En el quadre 6.12 de l'apèndix B proporcionem evidència que l'impacte marginal de la despesa pública sobre la taxa de creixement del PIB pot ser més elevat quan aquesta es presta de manera descentralitzada. Aquest primer efecte es pot calcular emprant els resultats d'aquesta taula i el pes de la despesa productiva en el PIB en el moment zero, i considerant l'impacte mitjà d'aquesta sobre la taxa de creixement del 0,063. La segona raó és l'efecte

directe del grau de descentralització de la despesa sobre la taxa de creixement del PIB; en el quadre 6.12 també proporcionem evidència sobre aquest efecte. Aquest segon efecte es calcula com el producte del coeficient estimat en aquesta taula —igual a 0,154— i l'increment en el grau de descentralització de la despesa que es produeix en cadascun dels escenaris i que es mostra en el quadre 6.6.

L'efecte *més autonomia* és la suma d'aquests dos efectes (increment de l'impacte de la despesa pública en augmentar la descentralització i efecte directe de la descentralització de la despesa sobre la taxa de creixement del PIB). El resultat d'aquest càlcul es presenta en la columna (b) del quadre 6.6. En aquest cas, l'efecte sobre la taxa de creixement varia entre escenaris en funció directa de l'increment de recursos de la Generalitat en cadascun, que és la variable que determina el percentatge de despesa que es gestionarà de forma descentralitzada en cada cas. En aquest cas, l'escenari més favorable és l'escenari d'independència, seguit del model foral i del pacte confederal.

## **Resultats**

Els resultats de la simulació tenint en compte els factors d'oferta (a més dels de demanda) es presenten al quadre 6.7. Aquest quadre està organitzat de la mateixa manera que el quadre 6.5, que tenia en compte només els factors de demanda. Afegir els factors d'oferta no afecta gaire els resultats a curt o mitjà termini. L'impacte més a llarg termini sí que és diferent; per exemple, emprant el valor mitjà del multiplicador, l'impacte dels escenaris federals en el llarg termini (+20 anys) està en un interval de 0,84 a 2,19 % quan es tenen en compte només factors de demanda i en un interval de 2,87 a 7,82 % quan també es consideren els factors d'oferta. El mateix passa en els altres escenaris; per exemple, l'impacte sobre el PIB a llarg termini en el cas de l'escenari d'independència és del 12,65 % quan es tenen en compte els factors de demanda i de 19,26 % quan també es tenen en compte els d'oferta. Aquests resultats indiquen que els efectes pel que fa a l'oferta poden ser també importants, tot i que es manifesten més a llarg termini que els efectes pel que fa a la demanda.

**QUADRE 6.7. Simulació d'efectes en diferents escenaris considerant factors de demanda i d'oferta**

	Increment del PIB respecte a la tendència (en percentatge)				
	Any				
	I	+5	+10	+20	Mitjana
(a) Multiplicador alt					
<i>Escenari 1: Federalisme</i>					
1.a: <i>Dèbil</i>	1,00	1,60	2,03	2,87	1,88
1.b: <i>Moderat</i>	1,80	2,90	3,70	5,32	3,43
1.c: <i>Fort</i>	2,61	4,19	5,40	7,82	5,00
<i>Escenari 2: Acord bilateral</i>					
2.a: <i>Acord específic</i>	2,61	4,19	5,40	7,82	5,00
2.b: <i>Pacte confederal</i>	7,32	11,45	13,26	16,89	12,23
2.c: <i>Model foral</i>	9,03	14,13	16,44	21,05	15,16
<i>Escenari 3: Independència</i>					
	8,32	13,02	15,10	19,26	13,93
(b) Multiplicador mitjà					
<i>Escenari 1: Federalisme</i>					
1.a: <i>Dèbil</i>	0,60	1,14	1,56	2,40	1,43
1.b: <i>Moderat</i>	1,08	2,07	2,87	4,47	2,62
1.c: <i>Fort</i>	1,56	2,99	4,19	6,58	3,83
<i>Escenari 2: Acord bilateral</i>					
2.a: <i>Acord específic</i>	1,56	2,99	4,19	6,58	3,83
2.b: <i>Pacte confederal</i>	4,38	8,08	9,85	13,36	8,91
2.c: <i>Model foral</i>	5,40	9,98	12,20	16,64	11,05
<i>Escenari 3: Independència</i>					
	4,98	9,19	11,20	15,21	10,15



	Increment del PIB respecte a la tendència (en percentatge)				
	Any				
	I	+5	+10	+20	Mitjana
(c) Multiplicador baix					
<i>Escenari 1: Federalisme</i>					
1.a: <i>Dèbil</i>	0,52	0,95	1,37	2,21	1,26
1.b: <i>Moderat</i>	0,93	1,72	2,52	4,12	2,32
1.c: <i>Fort</i>	1,35	2,49	3,68	6,06	3,40
<i>Escenari 2: Acord bilateral</i>					
2.a: <i>Acord específic</i>	1,35	2,49	3,68	6,06	3,40
2.b: <i>Pacte confederal</i>	3,79	6,68	8,41	11,88	7,70
2.c: <i>Model foral</i>	4,67	8,24	10,43	14,80	9,53
<i>Escenari 3: Independència</i>					
	4,31	7,59	9,57	13,52	8,75

Notes: (1) El quadre mostra l'increment percentual del PIB per càpita català en relació amb el PIB tendencial de Catalunya (estimat mitjançant una tendència logarítmica amb dades del període 1977-2015) en cadascun dels escenaris de relació entre Catalunya i Espanya. (2) Els diferents escenaris tenen diferents implicacions quant a percentatge de reducció del dèficit fiscal de Catalunya i quant a increment de recursos per la Generalitat (*vid.* quadre 6.4). (3) El càlcul té en compte factors de demanda i d'oferta i es fa per diferents horitzons temporals (anys 0, +5, +10 i +20) i per diferents valors del multiplicador (alt, mitjà i baix).

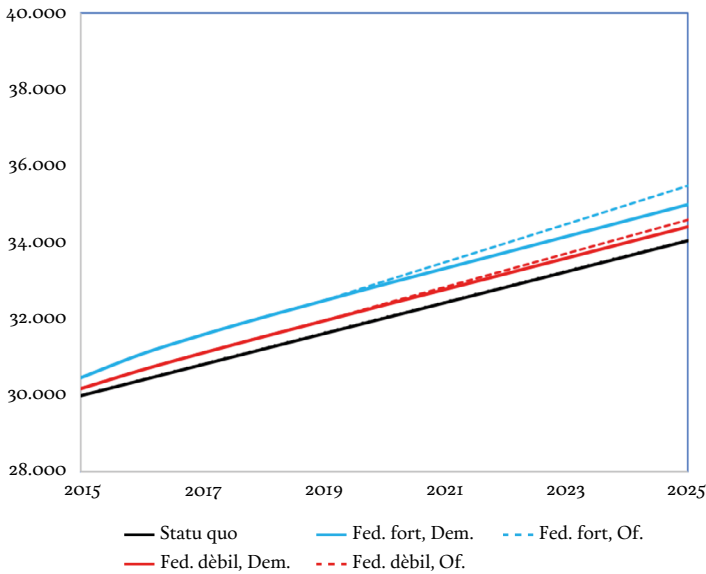
El gràfic 6.8 de l'apèndix C compara l'evolució del PIB en cada escenari considerant i sense considerar aquest primer factor d'oferta. Es pot observar que la diferència és que en el segon cas es produeix un increment no només del nivell del PIB sinó també de la taxa de creixement (del pendent).<sup>19</sup>

Per tal d'entendre una mica millor l'efecte dels factors de demanda i d'oferta en els diferents escenaris, en el gràfics 6.3, 6.4 i 6.5 comparem

19. A diferència de quan es consideren només els factors de demanda, quan s'afegeixen els factors d'oferta l'efecte no es dilueix amb el pas del temps, sinó que segueix creixent de forma indefinida. Això succeeix perquè, a diferència dels factors de demanda que fan augmentar el nivell de PIB, els factors d'oferta incideixen sobre la taxa de creixement del PIB. Tot i així, alguns dels efectes considerats entre els factors d'oferta podrien atenuar-se amb el pas del temps. Així, l'impacte marginal de la inversió pública podria disminuir a mesura que l'estoc de capital públic català s'apropa a l'òptim (respecte al PIB), aspecte que no es considera en les simulacions.

alguns dels escenaris de dos en dos. En primer lloc, en el gràfic 6.3 es comparen els escenaris de federalisme dèbil i fort. Es pot veure que, quan es tenen en compte els factors d'oferta, les diferències inicials entre els dos escenaris s'amplifiquen.

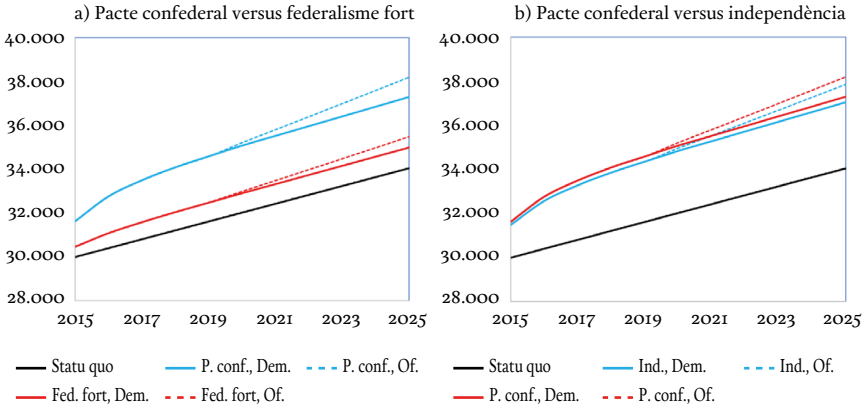
**GRÀFIC 6.3.** Federalisme fort versus federalisme dèbil



Notes: (1) Statu quo = escenari statu quo; Fed. fort, Dem. = escenari de federalisme fort considerant només factors de demanda; Fed. fort, Of. = escenari de federalisme fort considerant tant factors de demanda con d'oferta; Fed. dèbil, Dem. = escenari de federalisme dèbil amb factors de demanda; Fed. dèbil, Of. = escenari de federalisme fort considerant tant factors de demanda con d'oferta. (2) Vid. gràfic 6.2.

En segon lloc, en el gràfic 6.4 es compara l'escenari del pacte confederal amb el del federalisme fort i amb el de la independència. En el panell (a) es pot observar que, quan es consideren els factors d'oferta, la diferència entre el PIB en els escenaris de pacte confederal i de federalisme fort augmenta amb el pas del temps. Això és degut, principalment, a l'efecte acumulatiu d'un agument de la descentralització en la gestió de la despesa que es dona en l'escenari de pacte confederal. En el panell (b) es pot observar que la diferència entre els dos escenaris considerats no sembla augmentar amb el pas del temps.

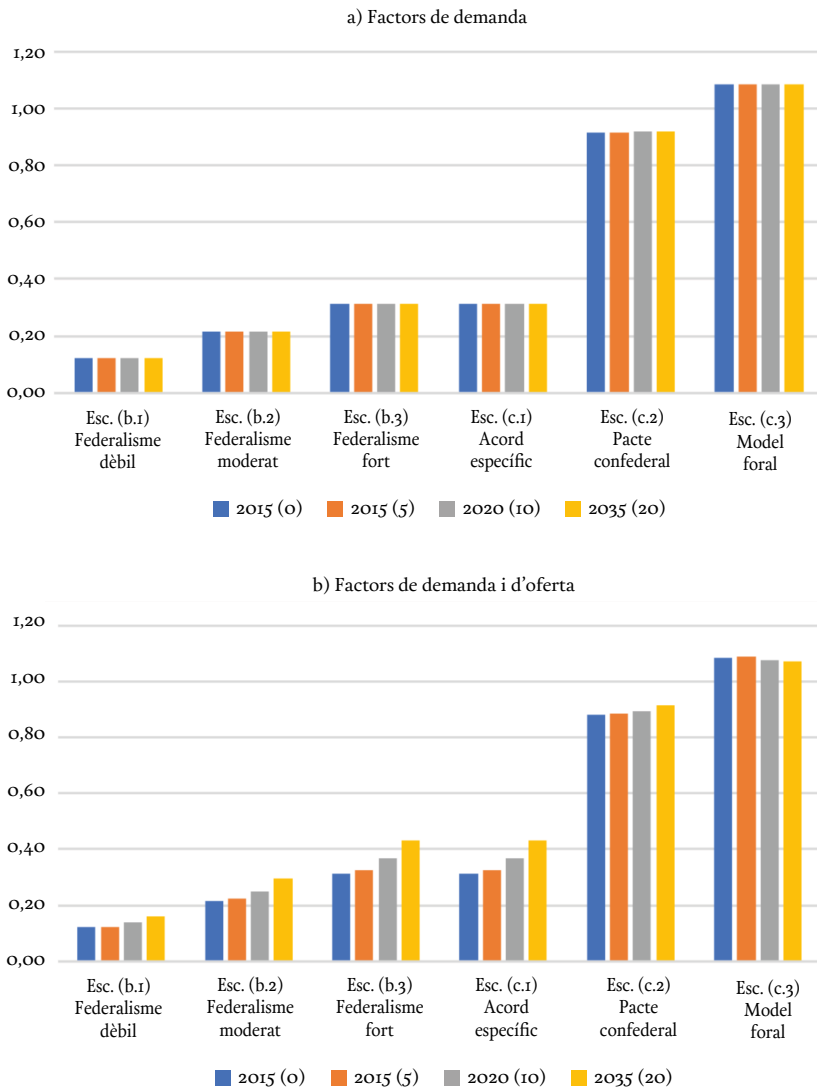
**GRÀFIC 6.4. Pacte confederal versus federalisme fort i independència**



Notes: (1) Statu quo = escenari statu quo; P. conf., Dem. = escenari de pacte confederal considerant només factors de demanda; P. conf., Of. = escenari de pacte confederal considerant tant factors de demanda com d’oferta; Fed. fort, Dem. = escenari de federalisme fort considerant només factors de demanda; Fed. fort, Of. = escenari de federalisme fort considerant tant factors de demanda com d’oferta; Ind., Dem. = escenari d’independència considerant només factors de demanda; Ind., Of. = escenari d’independència considerant tant factors de demanda com d’oferta. (2) Vid. gràfic 6.2.

Finalment, el gràfic 6.5 compara l’evolució temporal de cada un dels escenaris en relació amb l’escenari d’independència. És a dir, ens diu quina seria la proporció de l’increment del PIB assolit en cada escenari respecte a l’absolut en l’escenari d’independència per cada horitzó temporal. Al panell (a) es mostren els resultats considerant només factors de demanda i al (b) el resultats tenint en compte també els factors d’oferta. Els resultats del panell (a) ens indiquen que, per exemple, els escenaris de federalisme fort o d’acord específic permetrien assolir el 31 % dels guanys assolits amb l’escenari d’independència. Els resultats del panell (b) ens indiquen que aquest percentatge augmentaria fins al 43 % quan es tenen en compte els factors d’oferta. Això és degut al fet que la inclusió dels factors d’oferta té un impacte relativament més gran en els escenaris que no consideren la independència de Catalunya. Això es degut al fet que en l’escenari independència el percentatge d’ingressos de la Generalitat que es pot destinar a despesa productiva és més baix, donada la necessitat de finançar els béns públics prestats per l’Estat amb anterioritat.

### GRÀFIC 6.5. Comparació dels guanys en els diferents escenaris



Notes: (1) Guany en termes de diferència en tant per cent entre el PIB de cada escenari i l'estatu quo. La taula mostra la ràtio entre aquest guany en cada escenari i en l'escenari d'independència. (2) Càlcul fet amb el valor mitjà del multiplicador fiscal.

De forma més general, a partir dels resultats del gràfic 6.5, podem dir que la introducció dels factors d'oferta té molt poca (o cap) incidència en l'avaluació (relativa a l'escenari d'independència) dels escenaris de pacte

confederal o del model foral, que proporcionen resultats lleugerament inferiors o superiors als de l'escenari d'independència tant si consideren els factors d'oferta com si no. En canvi, la introducció dels factors d'oferta en l'anàlisi millora l'avaluació (relativa a l'escenari d'independència) de tots els escenaris de federalisme i també de l'acord específic. A més, això succeeix en major mesura en els escenaris de federalisme fort i d'acord específic. Podríem dir que la consideració dels factors d'oferta augmenta l'atractiu d'aquest tipus d'escenaris de la relació Catalunya-Espanya.

Evidentment, aquest resultat està condicionat al compliment dels supòsits fets en la nostra anàlisi. És a dir, es donaria sempre que fos cert que aquests escenaris aconseguirien millorar la possibilitat de dissenyar polítiques pròpies, més adaptades a la realitat de Catalunya. Evidentment, això no seria així si en aquests escenaris l'ús dels recursos addicionals gestionats per la Generalitat fos condicionat per regulacions estatals, que farien que el grau de descentralització efectiva fos menor que l'indicat pel percentatge de la despesa gestionat de forma descentralitzada.

#### 4. Conclusions

En aquest capítol hem presentat unes simulacions de l'impacte econòmic que podrien tenir els diferents escenaris de relació entre Catalunya i Espanya. S'han estudiat tres escenaris de reforma federal (federalisme dèbil, federalisme moderat i federalisme fort), tres escenaris d'acord bilateral (acord específic, pacte confederal i model foral). S'han simulat els efectes considerant només l'impacte via demanda —i amb diferents valors del multiplicador fiscal— i també tenint en compte diversos factors d'oferta: l'augment de la taxa de creixement a llarg termini derivada de l'increment de la despesa productiva, el fet que l'impacte d'aquesta despesa sobre el creixement podria ser més alta en un entorn amb més autonomia, i l'efecte directe l'augment de l'autonomia sobre el creixement.

Els resultats suggereixen que, quan es consideren només els factors de demanda i quan es tenen en compte tant els de demanda com els d'oferta, el rànquing dels diferents escenaris és: model foral > independència > pacte confederal > acord específic = federalisme fort > federalisme moderat > federalisme dèbil. Això no pot ser d'altra manera, ja que en gran manera els resultats són determinats per la reducció del dèficit fiscal català i per l'increment de recursos de la Generalitat que segueixen aquest rànquing. De totes maneres, les diferències entre els diferents escenaris

(sobretot a llarg termini) sí que es veuen influïdes per la consideració dels factors d'oferta. Així, els resultats relatius dels escenaris de reforma federal i d'acord específic milloren respecte als de l'escenari d'independència quan es tenen en compte els factors d'oferta. Això suggereix que un escenari de reforma federal podria ser més atractiu (en relació amb altres opcions) si realment inclogués tres ingredients: una transferència substancial de recursos o d'espai fiscal, un grau d'anivellament moderat, i la garantia que els recursos addicionals transferits a la Generalitat podran ser gestionats sense interferències de l'Estat.

## **Apèndix A. Factors de demanda: estimació del multiplicador**

En aquest apèndix presentem els resultats de l'estimació de l'impacte de la despesa pública sobre el PIB segons la metodologia introduïda en la segona secció d'aquest capítol en analitzar els efectes via demanda. Cal recordar que aquests resultats són els que ens permeten calcular el multiplicador fiscal a diversos horitzons temporals. Aquests multiplicadors són els que s'empren en l'anàlisi de l'impacte dels diferents escenaris de relació Catalunya-Espanya tenint en compte l'impacte dels factors de demanda.

En primer lloc, presentem els resultats bàsics, corresponents a l'estimació de les equacions (1) i (2) (*vid.* secció segona), que ens permeten obtenir el multiplicador de la despesa pública total i també el del consum públic i el de la inversió pública. En segon lloc, presentem els resultat de l'estimació de les equacions (4) i (5), que ens permeten obtenir valors heterogenis del multiplicador, és a dir, multiplicadors específics per cada CA en funció de la seva posició en el cicle econòmic, del seu grau d'obertura exterior o de com es veuen afectades per la despesa pública que fan altres CA amb les quals interaccionen (per exemple, per motius comercials).

## Resultats bàsics

El quadre 6.8 mostra els resultats de l'estimació de les equacions (1), (2) i (3). Les tres primeres columnes es refereixen a l'equació (1) —és a dir, no es permet un impacte heterogeni dels diferents components de la despesa pública. La columna (1) mostra que la despesa pública té un impacte positiu i estadísticament significatiu sobre el PIB: un increment de l'1 % en la despesa pública per càpita feta en una CA es tradueix en un increment del 0,24 % del PIB per càpita l'any que s'ha fet aquesta despesa, i en un increment del 0,42 % a llarg termini ( $= 0,237 / (1-0,439)$ ).<sup>20</sup> Observi's que 0,439 és el valor del coeficient  $\rho$  esmentat en la secció segona. La columna (4) mostra els resultats obtinguts quan es permet que l'impacte dels components de la despesa pública sigui diferent. També en aquest cas els efectes són positius i estadísticament significatius.<sup>21</sup> Finalment, la columna (5) mostra els resultats obtinguts quan s'inclouen com a variables explicatives els ingressos tributaris i el dèficit públic autonòmic. Els resultats suggereixen que tant la pressió fiscal com el dèficit tenen un efecte negatiu sobre el PIB, però els coeficients no són estadísticament significatius. En qualsevol cas, la inclusió d'aquestes dues variables no modifica els resultats obtinguts fins al moment.

---

20. Noteu que els valors d'aquests coeficients no equivalen al multiplicador, que s'expressa en increment del PIB en euros en resposta a un increment d'un euro en la despesa. Els tests F (de significació dels instruments en la primera etapa) i Hansen J (de correlació dels instruments amb el terme d'error) suggereixen que l'especificació emprada és l'adequada. A més, els resultats de les columnes (2) i (3) de la taula mostren que els resultats no varien quan es controla per la tendència en l'evolució del PIB o de la despesa en anys anteriors al xoc de despesa experimentat.

21. Les columnes (2) i (3) mostren que aquests resultats es mantenen quan s'amplia el nombre de valors retardats de la despesa pública i/o del PIB que s'empren.

**QUADRE 6.8. Efecte de la despesa pública sobre el PIB regional. Resultats bàsics. CA durant el període 1964-2011**

	Variable dependent: PIB per càpita ( $y_{it}$ )				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
$g_{it}$ (despesa pública)	0,237 (0,033)	0,226 (0,032)	0,209 (0,033)	--	0,232 (0,029)
$c_{it}$ (consum públic)	--	--	--	0,156 (0,037)	--
$i_{it}$ (inversió pública)	--	--	--	0,023 (0,003)	--
$tr_{it}$ (transferències)	--	--	--	0,101 (0,028)	--
$\tau_{it}$ (ingressos tributaris)	--	--	--	--	-0,061 (0,045)
$d_{it}$ (dèficit públic)	--	--	--	--	-0,023 (0,054)
$y_{it-1}$	0,439 (0,032)	0,433 (0,034)	0,415 (0,029)	0,383 (0,035)	0,410 (0,045)
$g_{it-1}$	--	0,015 (0,008)	0,015 (0,007)	--	--
$y_{it-2}$	--	--	0,036 (0,019)	--	--
$g_{it-2}$	--	--	0,014 (0,006)	--	--
AIC	-4,085	-4,099	-4,114	-4,080	-4,085
F-test	41,071	30,110	32,436	55,980	41,071
Hansen J	6,056 [0,641]	6,209 [0,624]	6,373 [0,605]	11,559 [0,239]	6,077 [0,602]

Notes: (1) L'equació inclou efectes de CA i d'any i està estimada en primeres diferències fent servir valors retardats de  $g_{it}$  ( $t-3$  i anteriors) i de la resta de variables com a instruments. (2) Entre parèntesis, errors estàndards amb clúster en l'àmbit de CA. AIC = criteri d'informació d'Akaike. F-test = test F de significació dels instruments en la primera etapa. Hansen J = test de correlació dels instruments amb el terme d'error; a sota, *p-value*.



**Heterogeneïtat i desbordaments**

Els quadres 6.9 i 6.10 exploren la possibilitat que el multiplicador sigui heterogeni. El quadre 6.9 estima els efectes de la despesa pública sobre el PIB en mostres separades en funció de si la taxa d'atur de la CA està per sota o per sobre de la mitjana històrica de la CA (columnes (1) i (2)) i de si la taxa d'obertura exterior (*i. e.*, importacions + exportacions / PIB) està també per sota o per sobre de la mitjana. Els coeficients estimats suggereixen que l'impacte de la despesa pública és força més elevat quan la taxa d'atur és alta i el grau d'obertura exterior és baix.

**QUADRE 6.9. Mostres separades. CA durant el període 1964-2011**

	Variable dependent: PIB per càpita ( $y_{it}$ )			
	(1)	(2)	(3)	(4)
	Taxa d'atur ( $a_{it}$ )		Obertura exterior ( $o_{it}$ )	
	Baixa	Alta	Baixa	Alta
$g_{it}$ (despesa pública)	0,098 (0,017)	0,203 (0,050)	0,184 (0,081)	0,083 (0,030)
$y_{it-1}$	0,507 (0,062)	0,353 (0,038)	0,322 (0,037)	0,476 (0,088)
F-test	35,222	12,001	57,810	54,853
Hansen J	6,553 [0,601]	5,859 [0,663]	14,612 [0,263]	12,853 [0,303]

Notes: (1) Taxa d'atur EPA per sota (baixa) o per sobre (alta) de la taxa d'atur mitjana de la comunitat autònoma durant tot el període; obertura exterior calculada com a ràtio d'importacions + exportacions (interiors + exteriors) sobre el PIB per a l'any 1995; baixa/alta = per sota / per sobre de la mitjana. (2) L'equació inclou efectes de CA i d'any i està estimada en primeres diferències fent servir valors de  $g_{it}$  retardats (t-3 i anteriors) i de la resta de variables com a instruments. (3) Entre parèntesis, errors estàndards amb clúster en l'àmbit de CA. F-test = test F de significació dels instruments. Hansen J = test de correlació dels instruments amb el terme d'error; a sota, p-value.

Les tres primeres columnes del quadre 6.10 introdueixen en l'equació bàsica un terme multiplicatiu de despesa pública per taxa d'atur i/o taxa d'obertura exterior. Els coeficients dels termes multiplicatius tenen el signe esperat i són estadísticament significatius. Les dues darreres columnes

del quadre 6.10. mostren els resultats obtinguts quan es té en compte la possibilitat que hi hagi efectes desbordament de la despesa pública entre CA. La variable que mesura aquests desbordaments és la despesa pública mitjana ponderada de les CA, calculada emprant pesos iguals a la inversa de la distància entre els centroides de població de cada CA. El coeficient d'aquesta variable és positiu i estadísticament significatiu. Un increment de l'1 % en la despesa pública per càpita en les altres CA genera un increment del 0,33 % en el PIB per càpita en la mateixa CA.

**QUADRE 6.10.** Interaccions i desbordaments. CA durant el període 1964-2011

	Variable dependent: PIB per càpita ( $y_{it}$ )				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
$g_{it}$ (despesa pública)	0,212 (0,068)	0,234 (0,047)	0,195 (0,060)	0,199 (0,059)	0,230 (0,061)
$g_{it} \times o_{it}$ (despesa $\times$ obertura ext.)	-0,003 (0,001)	--	-0,003 (0,001)	--	-0,002 (0,001)
$g_{it} \times a_{it}$ (despesa $\times$ atur)	--	0,018 (0,009)	0,014 (0,008)	--	0,018 (0,008)
$W g_{it}$ (despesa de les altres CA)	--	--	--	0,330 (0,167)	0,311 (0,153)
$y_{it-1}$	0,394 (0,035)	0,392 (0,045)	0,390 (0,047)	0,395 (0,067)	0,392 (0,036)
F-test	8,991	10,112	9,241	6,554	5,677
Hansen J	24,948 [0,299]	16,209 [0,438]	25,101 [0,244]	17,239 [0,422]	18,321 [0,376]

Notes: (1)  $o_{it} \times g_{it}$  = interacció entre despesa pública i taxa d'obertura exterior (menys mitjana de les CA);  $a_{it} \times g_{it}$  = interacció entre despesa pública i taxa d'atur (menys mitjana de la mateixa CA). (2)  $W g_{it}$  = despesa pública mitjana de les CA ponderada per la distància en quilòmetres entre els centroides de població de cada CA. (3) L'equació inclou efectes de CA i d'any i està estimada en primeres diferències fent servir valors de  $g_{it}$  retardats ( $t-3$  i anteriors) i de la resta de variables com a instruments. (4) Entre parèntesis, errors estàndards amb clúster en l'àmbit de CA. AIC = criteri d'informació d'Akaike. F-test = test F de significació dels instruments en la primera etapa. Hansen J = test de correlació dels instruments amb el terme d'error; a sota, *p-value*.

## Apèndix B. Factors d'oferta: efectes sobre el creixement

En aquest apèndix presentem diversos anàlisis que ens ajuden a quantificar l'efecte dels diferents escenaris de reforma de la relació Catalunya-Espanya sobre la taxa de creixement del PIB a llarg termini. En primer lloc, es quantifica l'efecte de la inversió pública (en general i també en infraestructures productives i en educació) sobre la taxa de creixement del PIB. Això ens permetrà quantificar l'impacte dels diferents escenaris derivats del fet de dedicar una part dels recursos addicionals rebuts per la Generalitat a inversió en despesa productiva, que augmenta la productivitat del sector privat i, per tant, pot afectar la taxa de creixement del PIB. Aquest argument ha estat desenvolupat en el primer apartat de la secció tercera d'aquest capítol; la metodologia empírica emprada i els principals resultats obtinguts es presenten aquí. En segon lloc, es quantifica l'efecte que pot tenir en els diferents escenaris el fet de disposar de més autonomia per a dur a terme polítiques pròpies, més ben adaptades a la realitat econòmica catalana i, per tant, amb més potencial d'incidir en el creixement econòmic. En el segon apartat de la secció tercera s'han desenvolupat els arguments que justifiquen aquest supòsit. Aquí ens centrem a intentar quantificar dos possibles mecanismes específics que poden explicar aquest resultat. En primer lloc, estimarem l'impacte directe de la descentralització (és a dir, el percentatge de despesa gestionat pels governs subcentrals, que varia en els diferents escenaris depenent de quant augmenten els ingressos de la Generalitat) sobre la taxa de creixement del PIB. En segon lloc, partint de la idea que les polítiques de despesa dissenyades de forma descentralitzada poden estar més ben adaptades a les necessitats de Catalunya, estimarem l'impacte addicional de la despesa pública sobre el PIB regional derivat d'un grau de descentralització més elevat.

Els tres paràmetres estimats en aquesta secció (impacte de la inversió pública sobre el creixement, impacte de la descentralització sobre el creixement, i impacte diferencial de la despesa pública sobre el creixement —en funció del grau de descentralització—) són emprats per a calcular el possible efecte dels diferents escenaris de relació Catalunya-Espanya sobre la taxa de creixement del PIB català quan es tenen en compte els factors d'oferta (*vid.* tercer apartat de la secció tercera).

### *Efecte de la inversió pública sobre el creixement*

En aquesta secció presentem alguns resultats que indiquen que l'estoc de capital en infraestructures i en educació tenen un efecte sobre la taxa de creixement a llarg termini. Els resultats de l'anàlisi s'empraran per a informar la tria de paràmetres utilitzats per a fer simulacions que tenen en compte els possibles efectes econòmics dels diferents escenaris de la relació Catalunya-Espanya que operen via oferta.

**QUADRE 6.11.** Efecte de l'estoc de capital sobre el creixement econòmic

Estoc de capital / PIB	Variable dependent: taxa de creixement del PIB per càpita en $t+5 - t+10$ ( $\Delta y_{i,t+10-t+5}$ )			
	(1)	(2)	(3)	(4)
(a) Especificació lineal				
$k_{it}$ (total)	0,025 (0,009)	--,--	--,--	--,--
$ki_{it}$ (infraestructures)	--,--	0,031 (0,015)	--,--	0,023 (0,007)
$ke_{it}$ (educatiu)	--,--	--,--	0,419 (0,218)	0,215 (0,107)
R2 ajustat	0,594	0,612	0,660	0,594
(b) Especificació quadràtica				
Total: $k_{it}$	0,091 (0,013)	--,--	--,--	--,--
$k^2_{it}$	-0,049 (0,009)	--,--	--,--	--,--
Infraestructures: $ki_{it}$	--,--	0,122 (0,019)	--,--	0,113 (0,021)
$ki^2_{it}$	--,--	-0,122 (0,022)	--,--	-0,103 (0,023)

Variable dependent: taxa de creixement del PIB per càpita en $t + 5 - t + 10$ ( $\Delta y_i^{t+10-t+5}$ )				
Estoc de capital / PIB	(1)	(2)	(3)	(4)
Educatiu : $ke_{it}$	--	--	0,704 (0,341)	0,436 (0,343)
$ke^2_{it}$	--	--	-2,815 (3,232)	-3,544 (3,354)
R <sup>2</sup> ajustat	0,656	0,667	0,673	0,681

Notes: (1) L'equació inclou efectes fixos de CA i any i també control per a l'estoc de capital humà. (2) Entre parèntesis, errors estàndards amb clúster en l'àmbit de CA. (3) El període analitzat és el 1964-2016.

El marc d'anàlisi emprat és el desenvolupat per la teoria del creixement endogen. L'equació estimada es pot expressar així:

$$(12) \quad \Delta y_i^{t+10-t+5} = \alpha_i + \alpha_t + \beta k_{it} + \gamma x_{it} + \varepsilon_{it}$$

en què  $k_{it}$  és l'estoc de capital públic en proporció al PIB de la CA  $i$  l'any  $t$  segons l'IVIE. També presentarem resultats amb mesures separades per a l'estoc de capital en infraestructures (transport i infraestructures urbanes) i en educació.  $\Delta y_i^{t+10-t+5}$  és la taxa anual de creixement del PIB per càpita calculada com una mitjana per al període comprés entre cinc i deu anys posteriors al moment de la inversió. El motiu pel qual ens fixem en un període que comença cinc anys després de la mesura de l'estoc de capital és assegurar que l'efecte que estimem no es veu afectat per l'impacte de la inversió pública sobre la demanda. Aquest efecte ja ha estat mesurat amb anterioritat, i amb aquest procediment estem intentant evitar comptabilitzar-lo dues vegades. Els termes  $\alpha_i$  i  $\alpha_t$  són efectes fixos de CA i any,  $x_{it}$  són variables de control (*i. e.*, estoc de capital humà i log del PIB per càpita) i  $\varepsilon_{it}$  és un terme d'error amb les propietats habituals. Les dades procedeixen de les mateixes fonts emprades en altres anàlisis fetes en el treball, i el període d'estudi és 1964-2011.

Els resultats de l'estimació es presenten al quadre 6.11. A la columna (1) es mostra que l'estoc de capital públic (en proporció al PIB) té un impacte positiu i significatiu sobre la taxa de creixement del PIB a llarg termini. En la columna (2) es mostra l'efecte per a l'estoc de capital en infraestructures productives (*i. e.*, carreteres, ferrocarrils, etc.): el coeficient és una mica més gran que el de la columna (1). La columna (3) mostra l'efecte de

l'estoc de capital en equipaments educatius: el coeficient és molt més alt però menys significatiu. En la columna (4) s'introdueixen les dues variables al mateix temps: els coeficients es redueixen però segueixen essent força alts i estadísticament significatius.

El panell (b) del quadre 6.11 presenta els resultats d'una estimació quadràtica; té com a objectiu permetre que l'efecte marginal de l'estoc de capital sigui més reduït per a valors elevats del pes de l'estoc en el PIB:

$$(13) \quad \partial \Delta y_i^{t+10-t+5} / \partial k_{it} = \beta - \delta k_{it}$$

en què  $\delta$  és el coeficient del terme quadràtic. Els resultats també permeten calcular l'estoc de capital òptim (que maximitza la taxa de creixement) així:

$$(14) \quad k_i^* = \beta / 2\delta$$

L'estoc de capital públic òptim (en percentatge del PIB) és igual a 92,8 %. El de l'estoc de capital públic per a Catalunya i la resta de CA era igual a 56,7 % i 85,2 % respectivament el 2011. Això indica que Catalunya estava més lluny del nivell òptim que la resta de CA. Emprant els resultats del quadre 6.11, la fórmula de l'expressió (13) implica que l'efecte d'incrementar en l'1 % del PIB la inversió pública a Catalunya i a Espanya sobre la taxa de creixement del PIB és 0,063 i 0,049, respectivament.<sup>22</sup> S'obtenen resultats semblants quan s'empren les categories desagregades. Els estocs òptims del capital en infraestructures i educatiu són 54,8 % i 6,1 %, respectivament. L'estoc de capital en infraestructures a Catalunya i a Espanya és el 37,5 % i el 51,8 % del PIB, respectivament; per tant, l'efecte de la inversió pública en infraestructures és igual a 0,076 a Catalunya i a 0,059 a Espanya.<sup>23</sup>

22. Per a calcular aquesta xifra, s'han considerat  $\beta = 0,122$  i  $\delta = 0,122$  (vid. segona columna del quadre 6.11) i que les ràtios entre l'estoc de capital i el PIB és igual a 0,375 i 0,518 per a Catalunya i la resta de les CA, respectivament.

23. L'estoc de capital educatiu a Catalunya i a Espanya és del 5,8 % i 5,0 % del PIB, respectivament, i l'efecte de la inversió pública en educació és igual a 0,259 a Catalunya i a 0,230 a Espanya; aquests efectes són força elevats, però en cap dels dos casos es pot descartar que siguin estadísticament igual a zero. Per aquest motiu, aquesta evidència no s'emprarà en les simulacions.

### *Efecte de la descentralització sobre el creixement*

En aquesta secció complementem l'evidència obtinguda a Carrion-i-Silvestre et al. (2008) amb una anàlisi nova amb dades de descentralització mesurada com el pes de la despesa de la CA i les CL en el total de les AP (exclosa la Seguretat Social). Cal recordar que a Carrion-i-Silvestre et al. (2008) es proporcionava evidència només per al pes de la inversió pública subcentral. Per a aquesta anàlisi emprarem dades de l'IVIE per al període 2000-2008 i estimarem una regressió de tall transversal així:

$$(15) \quad \Delta y_i^{2008-2000} = \alpha + \beta Desc_{i2000} + \gamma x_{i2000} + \varepsilon_{it}$$

en què  $\Delta y_i^{2008-2000}$  és la taxa de creixement del PIB per càpita de la CA, calculada com a mitjana per a tot el període,  $Desc_{i2000}$  és el pes de la despesa de la CA i les CL sobre el total el primer any del període,  $x_{it}$  són variables de control mesurades també a començament del període (*i. e.*, estoc de capital humà i log del PIB per càpita), i  $\varepsilon_{it}$  és un terme d'error amb les propietats habituals.

Els resultats es presenten al quadre 6.12. La columna (1) mostra que el grau de descentralització pel que fa a la despesa té un efecte positiu i estadísticament significatiu sobre la taxa de creixement del PIB. La columna (2) mostra que aquest efecte és molt més gran en el cas de les CA de l'article 151 (les que van accedir abans a l'autonomia) que per a les de l'article del 143. Aquests resultats són consistents amb els obtinguts prèviament per Carrion-i-Silvestre et al. (2008). Les columnes (3) i (4) afegeixen com a variable la despesa pública inicial feta a la CA (en percentatge del PIB); el coeficient d'aquesta variable és inferior a l'obtingut per a la inversió pública (*vid.* quadre 6.11), i això és consistent amb el fet que només una proporció d'aquesta despesa es pot considerar productiva.

**QUADRE 6.12. Efecte de la descentralització sobre el creixement econòmic**

	Variable dependent: taxa de creixement del PIB per càpita ( $\Delta y_t^{2000-08}$ )			
	(1)	(2)	(3)	(4)
(a) Especificació lineal				
Descentralització (Desc. = % despesa de CA i CL/Total)	0,101 (0,011)	---	---	---
Desc. $\times$ <i>dummy</i> 151	---	0,154 (0,041)	0,152 (0,043)	0,169 (0,030)
Desc. $\times$ <i>dummy</i> 143	---	0,064 (0,011)	0,064 (0,012)	0,059 (0,013)
% despesa sobre PIB ( $g_t^{2000}$ )	---	---	0,020 (0,018)	0,021 (0,013)
$g_t^{2000} \times$ desc. $\times$ <i>dummy</i> 151	---	---	---	0,110 (0,046)
$g_t^{2000} \times$ desc. $\times$ <i>dummy</i> 143	---	---	---	-0,010 (0,065)
PIB per càpita inicial ( $\log(Y_t^{2000})$ )	-0,036 (0,003)	-0,042 (0,005)	-0,039 (0,017)	-0,027 (0,011)
<i>Dummy</i> 151	---	-0,081 (0,048)	-0,078 (0,050)	-0,102 (0,055)
constant	0,089 (0,015)	0,106 (0,018)	0,094 (0,061)	0,063 (0,151)
R <sup>2</sup> ajustat	0,655	0,716	0,795	0,854

Notes: (1) Efecte de la descentralització de la despesa (despesa de la CA i de les CL sobre la despesa total de les AP sense tenir en compte la Seguretat Social). (2) Errors estàndards robustos.

La columna (4) permet que la despesa pública tingui un impacte diferent sobre el creixement en funció del grau de descentralització i també del tipus de CA. Els resultats indiquen que la descentralització té un efecte



important sobre l'impacte de la despesa en el creixement però només en el cas de les CA del 151. En les CA del 143 l'increment de l'1 % en el pes de la despesa pública en el PIB genera un increment del 0,021 en la taxa de creixement del PIB.<sup>24</sup> Aquest impacte, però, no es veu afectat pel grau de descentralització. En canvi, en les CA del 151, l'impacte mitjà de la despesa pública és també 0,021, però aquest creix a mesura que augmenta el grau de descentralització.

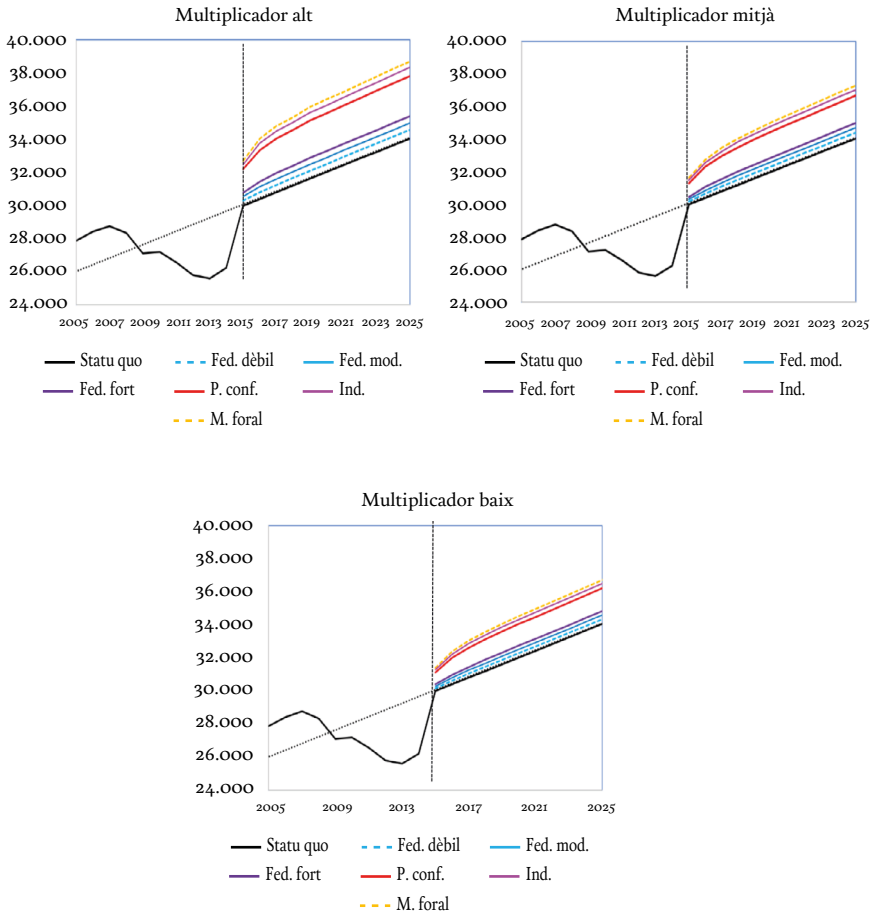
Els resultats d'aquesta secció s'empraran per a informar la selecció dels paràmetres utilitzats en la simulació dels efectes dels diferents escenaris de la relació Catalunya-Espanya derivats de l'augment de la possibilitat de dissenyar "polítiques pròpies".

---

24. Noteu que en aquesta anàlisi, donat el curt període disponible, és difícil descartar que això no sigui degut en part a l'impacte sobre la demanda.

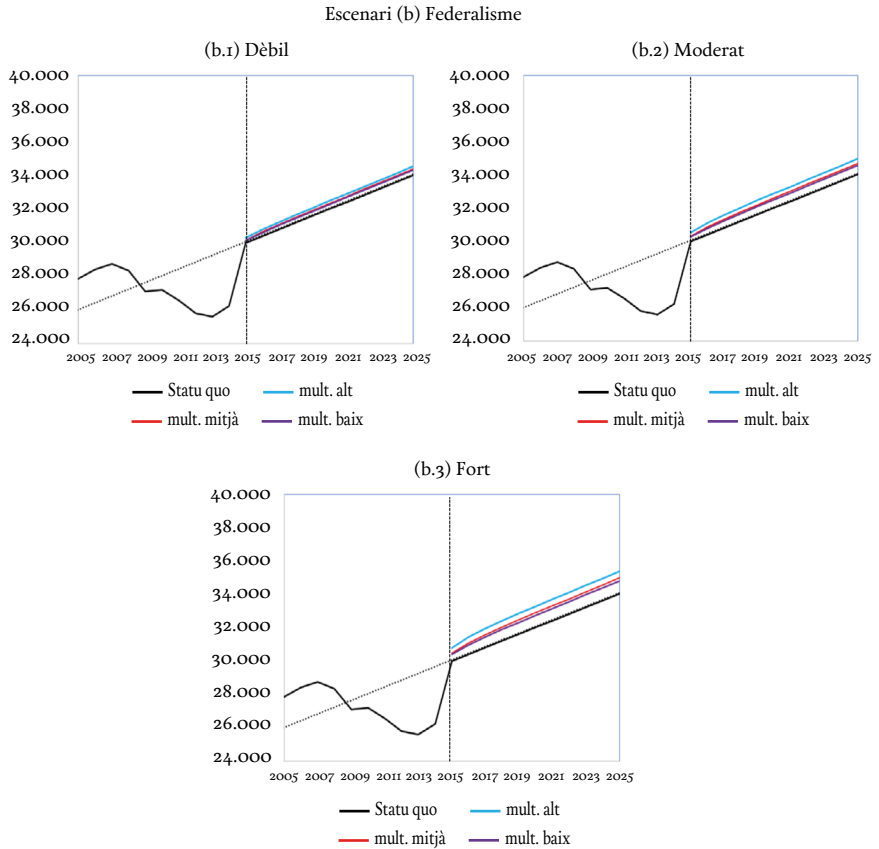
## Apèndix C. Quadres addicionals

**GRÀFIC 6.6. Multiplicador i impacte dels diferents escenaris considerant només factors de demanda per diferents valors del multiplicador**

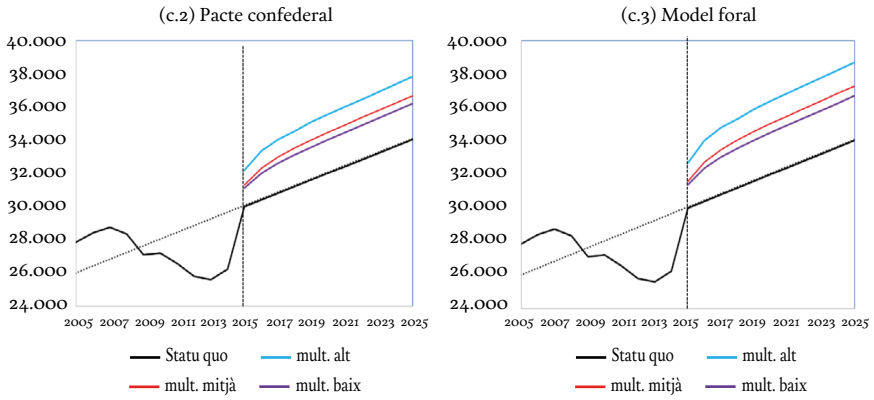


Notes: (1) PIB = evolució del PIB real per càpita (valors reals abans del 2015 i tendència després); la línia de punts indica la tendència del PIB estimada amb dades fins al 2015. Fed. dèbil = federalisme dèbil, Fed. mod. = federalisme moderat, Fed. fort = federalisme fort, P. conf. = pacte confederal, M. foral = model foral, Ind. = independència. (2) *Vid.* gràfic 6.2.

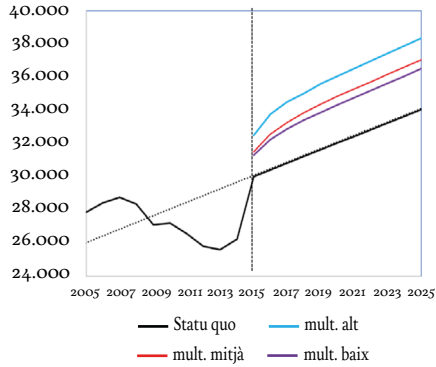
**GRÀFIC 6.7. Multiplicador i impacte dels diferents escenaris considerant només factors de demanda de forma separada per cada escenari**



Escenari (c) Acord bilateral

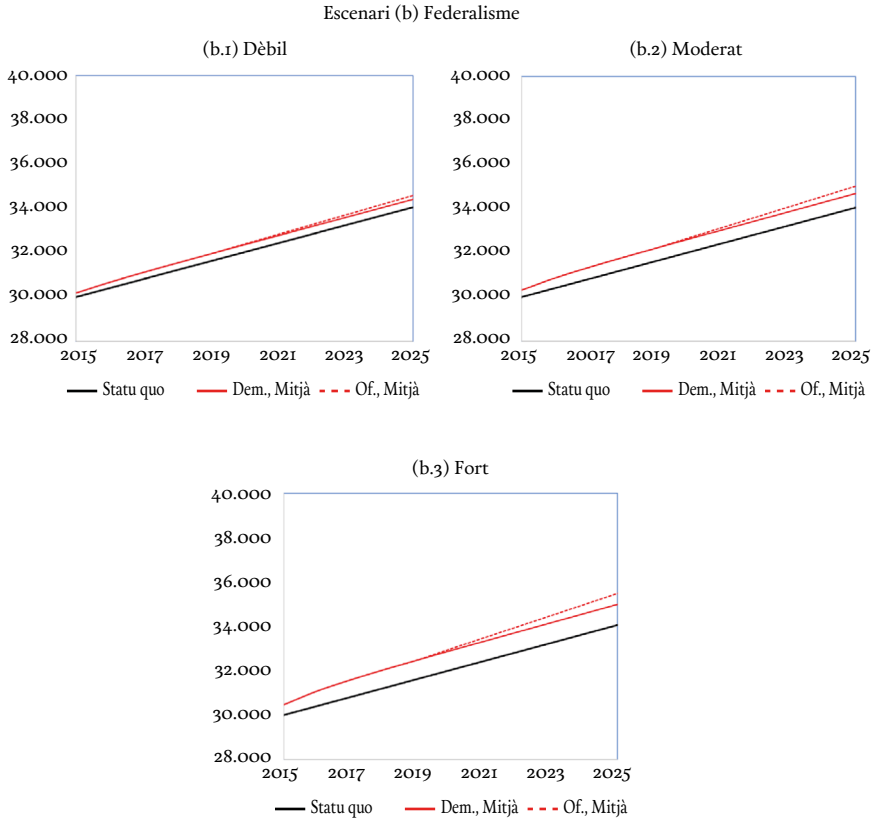


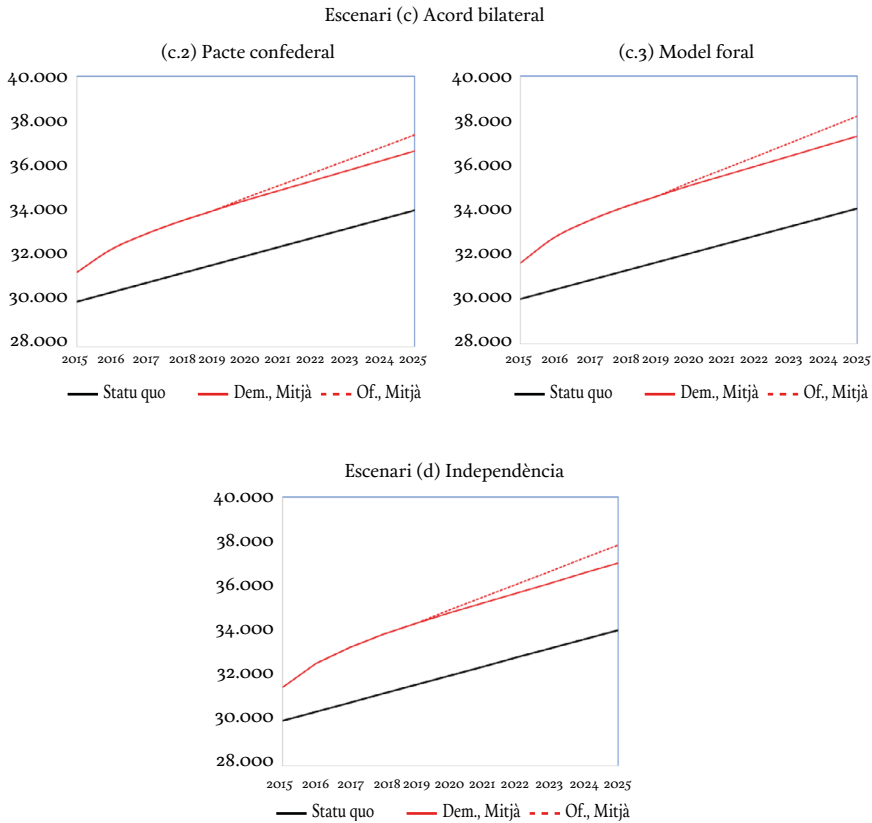
Escenari (d) Independència



Nota: *Vid.* gràfic 6.2.

**GRÀFIC 6.8.** Comparació dels resultats emprant factors de demanda versus factors de demanda i d'oferta per cada escenari amb multiplicador mitjà





Nota: Vid. gràfic 6.2.

## Referències

- Acconcia, A., G. Corsetti, i S. Simonelli. 2014. Mafia and Public Spending: Evidence on the Fiscal Multiplier from a Quasi-experiment. *American Economic Review* 104 (7): 2185–2209.
- Arellano, M., i S. Bond. 1991. Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations. *Review of Economic Studies* 58: 277–297.
- Aschauer, D. A. 1989. Is public expenditure productive? *Journal of Monetary Economics* 23: 177–200.
- Auerbach, A., i Y. Gorodnichenko. 2012. Measuring the Output Responses to Fiscal Policy. *American Economic Journal: Economic Policy* 4: 127.

- Auerbach, A., Y. Gorodnichenko, i D. Murphy. 2018. Local fiscal multipliers and fiscal spillovers in the United States. Mimeo, University of California - Berkeley.
- Barro, R. J. 1990. Government spending in a simple model of endogenous growth. *Journal of Political Economy* 98 (5): 103–125.
- . 1991. Economic growth in a cross-section of countries. *Quarterly Journal of Economics* 106 (2): 407–443.
- Barro, R. J., i X. Sala-i-Martin. 1995. *Economic Growth*. Cambridge (Massachusetts): MIT Press.
- Blanchard, O., i D. Leigh. 2013. Growth forecast errors and fiscal multipliers. *NBER Working Paper* 18779.
- Blanchard, O., i R. Perotti. 2002. An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output. *Quarterly Journal of Economics* 117 (4): 1329–1368.
- Bleaney, M. F., N. Gemmell, i R. Kneller. 1999. Testing the endogenous growth model: public expenditure, taxation and growth over the long-run. *Canadian Journal of Economics* 34: 36–57.
- Boehm, Ch. E. 2018. Government consumption and investment: does the composition of purchases affect the multiplier? *Discussion Paper* 662. Gerald R. Ford School of Public Policy, The University of Michigan.
- Bosch, N. i M. Espasa. 2014. La viabilitat econòmica d'una Catalunya independent. *Revista d'Economia Aplicada* 64: 135–164.
- Brückner, M. i A. Tuladhar. 2014. Local Government Spending Multipliers and Financial Distress: Evidence from Japanese Prefectures. *Economic Journal* 124 (581): 1279–1316.
- Bueckner, J. K. 2005. Fiscal Federalism and Economic Growth. *Journal of Public Economics* 90 (10): 2107–2120.
- Carrion-i-Silvestre, J. L., M. Espasa, i T. Mora. 2008. Fiscal Decentralization and Economic Growth in Spain. *Public Finance Review* 36: 194–218.
- Chodorow-Reich, G. 2018. Geographic cross-sectional fiscal spending multipliers: what have we learned? *American Economic Journal: Economic Policy*. Potentcoming.
- Chodorow-Reich, G., L. Feiveson, Z. Liscow, i W. G. Woolston. 2012. Does State Fiscal Relief during Recessions Increase Employment? Evidence from the American Recovery and Reinvestment Act. *American Economic Journal: Econ. Policy* 4 (3): 118 Potentcoming 45.
- Christiano, L., M. Eichenbaum, i S. Rebelo. 2011. When Is the Government Spending Multiplier Large? *Journal of Political Economy* 119 (1): 78–121.
- Clemens, J., i S. Miran. 2012. Fiscal Policy Multipliers on Subnational Government Spending. *American Economic Journal: Economic Policy* 4 (2): 46–68.
- Corbi, R., E. Papaioannou, i P. Surico. 2018. Regional Transfers. *Journal of the European Economic Association*. Potentcoming.

- Davoodi, H., i D. Zou. 1998. Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States. *Journal of Urban Economics* 45 (2): 228–239.
- De Castro, F. 2006. The macroeconomic effects of fiscal policy in Spain. *Applied Economics* 38: 913–924.
- De Castro, F., i P. Hernandez de Cos. 2008. The economic effects of fiscal policy: the case of Spain. *Journal of Macroeconomics* 30: 1005–1028.
- De Castro, F., F. Martí, A. Montesinos, J. J. Perez, i A. J. Sánchez-Fuentes. 2013. Fiscal policies in Spain: main stylized facts revisited. *Documentos de Trabajo* 1408. Banco de España.
- De la Fuente, A., i R. Doménech. 2002. Human capital in growth regressions: how much difference does data quality make? An update and further results. *Discussion Paper* 3587. Londres: CEPR.
- De la Fuente, A., i X. Vives. 1995. Regional Policy and Spain: Infrastructure and Education as Instruments of Regional Policy: Evidence from Spain. *Economic Policy* 20: 11–54.
- Farhi, E., i I. Werning. 2016. Fiscal Multipliers. *Handbook of Macroeconomics* 2: 2417–2492.
- Fölster, S., i M. Henrekson. 2001. Growth effects of government expenditure and taxation in rich countries. *European Economic Review* 45: 1501–1520.
- Galiani, S., P. Gertler, i E. Schargrotsky. 2008. School decentralization: Helping the good get better, but leaving the poor behind. *Journal of Public Economics* 92: 2106–2120.
- Hernández de Cos, P., i E. Moral-Benito. 2013. Fiscal multipliers in turbulent times: the case of Spain. *Documentos de Trabajo* 1309. Banco de España.
- Hooker, M. A., i M. M. Knetter. 1997. The Effects of Military Spending on Economic Activity: Evidence from State Procurement Spending. *Journal of Money, Credit and Banking* 29 (3): 400–421.
- Ilzetzki, E., E. Mendoza, i C. Vegh. 2012. How big (small) are fiscal multipliers? *Journal of Monetary Economics*. Potentcoming.
- Kappeler, A., A. Solé-Ollé, A. Stephan, i T. Väililä. 2013. Does fiscal decentralization foster regional investment in productive infrastructure? *European Journal of Political Economy* 31: 15–25.
- Kneller, R., M. F. Bleaney, i N. Gemmill. 1999. Fiscal policy and growth: evidence from OECD countries. *Journal of Public Economics* 74: 171–190.
- Martínez-Vázquez, J., i R. McNab. 2003. Fiscal Decentralization and Economic Growth. *World Development* 31 (9): 1597–1616.
- Mas, M., J. Maudos, F. Pérez, i E. Uriel. 1996. Infrastructure and productivity in the Spanish regions. *Regional Studies* 30 (7): 641–650.
- Nakamura, E., i J. Steinsson. 2014. Fiscal Stimulus in a Monetary Union: Evidence from US Regions. *American Economic Review* 104 (3): 753–92.
- Oates, W. E. 1972. *Fiscal Federalism*. Baltimore (MD): Harcourt Brace Jovanovich.



- Pulido, A. i J. Pérez. 2017. Riesgos de reordenación territorial. A *Riesgos e incertidumbres de futuro de la economía española*. Estudios de Autor. Madrid: Consejo General de Economistas.
- Ramey, V. A. 2011. Can Government Purchases Stimulate the Economy? *Journal of Economic Literature* 49 (3): 673–85.
- . 2011. Identifying Government Spending Shocks: It's all in the Timing. *The Quarterly Journal of Economics* 126 (1): 1–50.
- . 2020. The Macroeconomic Consequences of Infrastructure Investment. *Economic Analysis and Infrastructure Investment*. NBER chapters. National Bureau of Economic Research, Inc.
- Ramey, V. A., i S. Zubairy. 2018. Government Spending Multipliers in Good Times and in Bad: Evidence from U.S. Historical Data. *Journal of Political Economy*. Potentcoming.
- Salinas, P., i A. Solé-Ollé. 2018. Partial fiscal decentralization reforms and educational outcomes: A difference-in-differences analysis for Spain. *Journal of Urban Economics* 117: 31–46.
- Sanz, J. F., J. M. Castañer, i D. Romero. 2017. Consumption Tax Revenue and Personal Income Tax: Analytical Elasticities under Non-Standard Tax Structures. *Applied Economics* 48/42: 4042–4050.
- Seabright, P. 1996. Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model. *European Economic Review* 40 (1): 61–89.
- Suárez Serrato, J., i P. Wingender. 2016. Estimating Local Fiscal Multipliers. Mimeo, Duke University.
- Tiebout, C. 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy* 64 (5): 416–424.
- Uriel, E., i R. Barberán. 2015. *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas con la Administración Pública Central, 1991-2011*. València: Publicacions de la Universitat de València.
- Weingast, B. R. 2009. Second generation fiscal federalism: the implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics* 65 (3): 279–293.
- Wilson, D. J. 2012. Fiscal Spending Jobs Multipliers: Evidence from the 2009 American Recovery and Reinvestment Act. *American Economic Journal: Economic Policy* 4 (3): 251–282.



## VII

# Escenari d'independència

Antoni Castells

### 1. Singularitat de l'escenari d'independència

L'escenari de la independència presenta unes característiques del tot singulars pel que fa a tres aspectes essencials en relació amb els altres escenaris considerats en aquest treball. En primer lloc, pel que fa a la mateixa naturalesa de l'escenari. A diferència del que succeeix en els altres, en els quals la qüestió fonamental que cal dilucidar és l'atribució de serveis i responsabilitats, per una banda, i de recursos, per l'altra, entre els diferents nivells de govern que formen part d'una mateixa comunitat política, en aquest la qüestió essencial és determinar les conseqüències, en termes de costos i beneficis, que es deriven del procés de fragmentació d'una comunitat política singular en dues noves comunitats polítiques.

En segon lloc, tampoc són exactament els mateixos els resultats que es volen obtenir en aquest i els altres escenaris. Recordem que aquest treball tracta d'estimar les implicacions econòmiques i financeres dels diferents escenaris. En tots els altres, aquestes implicacions es concreten, essencialment, en dos tipus d'*outputs*: per una banda, l'impacte sobre les finances de la Generalitat i, per altra banda, l'impacte sobre el PIB. En l'escenari de la independència, en canvi, l'impacte sobre les finances de la Generalitat, encara que naturalment cal examinar-lo, resulta segons com relativament obvi, ja que per definició s'extingiria qualsevol tipus de relació fiscal amb l'Estat espanyol. Per contra, però, l'impacte sobre el PIB obliga a considerar

tota una sèrie de factors que en els altres escenaris es podien negligir, com l'efecte de la secessió sobre el fluxos comercials amb la resta d'Espanya, sobre la fragmentació dels mercats o la pertinença a la Unió Europea i la zona euro, per esmentar només els més rellevants.

En tercer lloc, i a conseqüència del que s'acaba d'assenyalar, l'enfocament metodològic d'aquest escenari és també bàsicament diferent de l'adoptat en els precedents. Els elements constitutius d'aquests altres escenaris venen definits, substancialment, per dos tipus de factors. Per una banda, per l'àmbit competencial (ampliació i/o aprofundiment de les competències), i pels mecanismes institucionals i els politològics, la qual cosa inclou la possibilitat d'establir fórmules institucionals que permetin la incidència del Govern de Catalunya en les polítiques del Govern central. Per altra banda, pels elements constitutius del sistema de finançament, és a dir, els ingressos tributaris, les característiques precises dels mecanismes i el grau d'anivellament i els mecanismes de correcció d'un eventual desequilibri vertical entre els diferents nivells de govern. En el cas de la independència, tanmateix, aquests aspectes resulten intranscendents, perquè tots es deriven d'un fet, que és l'existència de dos nivells de govern (el central i el territorial) i que, per definició, ha deixat de donar-se en aquest escenari. Així doncs, aquí no es planteja la qüestió central dels altres escenaris, que és, finalment, la de quines competències i quins recursos (i amb quin grau de capacitat de decisió) corresponen a la Generalitat i quins al Govern central, perquè totes les competències i tots els recursos corresponen al Govern de Catalunya sense altres límits que els que poguessin establir la seva pròpia Constitució i els tractats internacionals que subscriuís (entre aquests, naturalment, els que la vinculessin a la Unió Europea i la zona euro, si aquest fos el cas).

De tot això es desprèn que la qüestió central que ha d'abordar aquest escenari és fonamentalment la de l'impacte que podria tenir la independència sobre el creixement potencial del PIB de Catalunya. El tractament d'aquesta qüestió està sotmès a restriccions remarcables, que no es poden ignorar. En primer lloc, com veurem a continuació, el marc analític que proporciona la teoria econòmica per a aprofundir en aquesta matèria és limitat. En segon lloc, aquest projecte de recerca no fa treball de camp específic per a l'obtenció de dades de base. Així doncs, l'anàlisi feta es fonamenta en el material empíric proporcionat per treballs ja existents.

## 2. Alguns conceptes sobre el marc analític de l'economia de la secessió

Encara que la teoria econòmica de la secessió no disposa d'un cos teòric articulat similar al que ofereixen altres branques de l'economia, ni tampoc equiparable al que proporciona el federalisme fiscal, en els darrers anys (potser ara ja un parell de dècades) s'han fet contribucions d'un indubtable interès, que permeten abordar aquest problema amb el necessari rigor analític (Spolaore 2010; Bordignon 2010; Alesina 2003; Alesina-Spolaore 1997a, 1997b; Alesina et al. 2005). L'aproximació bàsica de l'economia de la secessió parteix del balanç (*trade-off*) que hi ha entre els beneficis que proporciona la grandària (en termes de mercat interior, economies d'escala, assegurança mútua, força davant l'exterior, etc.) i els costos en termes de benestar derivats del fet de proveir polítiques homogènies a poblacions heterogènies, és a dir, del fet que l'existència d'un govern central comporta inevitablement un tractament homogeni de realitats territorials que poden estar caracteritzades per un determinat grau d'heterogeneïtat.

Hi ha dos factors que tenen un paper decisiu en el resultat d'aquest balanç, és a dir, en el punt exacte de la balança de costos i beneficis que produiria la secessió: per una banda, el grau d'obertura de l'economia i, per l'altra, la qualitat de les institucions. Això significa que, donades una determinada grandària i un determinat grau d'heterogeneïtat territorial, com més gran sigui el grau d'obertura econòmica del territori que s'independitza, més reduïts seran els costos de la secessió, perquè menys dependrà del mercat interior i més dels mercats exteriors. És per això que Becker (2012) ha pogut subratllar fins a quin punt la globalització “ha reduït enormement els avantatges econòmics de disposar d'un mercat domèstic més gran” i que Spolaore (2010, 333) pot concloure que, “en poques paraules, integració econòmica i desintegració política es donen la mà”. Ara bé, cal remarcar que, per tal que aquest argument sigui vàlid, el nou país independent hauria de mantenir, com a mínim, el grau d'integració amb els mercats exteriors que tenia abans de la secessió.

Aquest és un punt de primera importància a l'hora d'analitzar la qüestió que ara estem tractant, l'escenari d'independència en el cas de Catalunya, perquè significa que és clau la manera com quedaria la relació de Catalunya amb la Unió Europea i la zona euro. Una Catalunya que continués formant part de l'euro (i, per tant, de la UE) continuaria gaudint dels avantatges que li proporciona l'elevat grau d'obertura de la seva economia i d'integració amb els mercats exteriors. En canvi, si l'escenari de la inde-

pendència conduís a un afebliment apreciable d'aquesta integració, o a un trencament complet, els costos, com és obvi, serien notablement elevats.

L'altre factor que incideix en el balanç és la qualitat de les institucions. És a dir, donades una determinada grandària del país d'origen i un determinat grau d'heterogeneïtat territorial, com més alta sigui la qualitat de les institucions, més baixos seran els costos de mantenir-se units per al territori amb aspiracions independentistes. En aquest context, valorarem la qualitat de les institucions, especialment, per la seva capacitat per a recollir la diversitat i l'heterogeneïtat territorial que hi ha en la unió. Els costos, doncs, no els imposa l'existència de diversitat o d'heterogeneïtat en si mateixa, sinó el fet que l'arquitectura politicoinstitucional sigui capaç o no de recollir aquesta diversitat i traduir-la en ofertes polítiques diverses. En un país amb molta diversitat i una bona arquitectura politicoinstitucional, els costos infligits als ciutadans en termes de benestar i satisfacció poden ser inferiors que en un altre país, tal vegada amb menys diversitat però amb un sistema politicoinstitucional incapaç de canalitzar les diferències i que imposés polítiques uniformes al llarg de tots els territoris.

En aquest sentit, hi ha tres factors que resulten clau a l'hora de valorar la qualitat de les institucions per a canalitzar adequadament la diversitat. En primer lloc, hi ha el grau d'autogovern de què disposen els territoris, en general, si la diversitat es manifesta de manera relativament semblant en tot el territori de la unió, o bé de què gaudeixen els territoris amb característiques singulars si aquesta diversitat apareix especialment localitzada en alguns territoris. En segon lloc, hi ha la capacitat d'incidència d'aquests governs territorials en la determinació de la política i les decisions del govern central i, més en general, de les institucions de l'estat. De fet, els efectes d'un sistema aparentment molt descentralitzat, en el qual els governs territorials tinguessin un poder significatiu (tant en termes competencials com financers), podrien quedar neutralitzats si el govern central utilitzés les seves competències per a impulsar un model econòmic territorial fortament radial i basat en el centre. I, en tercer lloc, hi ha el disseny i les previsions constitucionals. En realitat, els dos primers factors als quals s'acaba de fer referència seran regulats, normalment, en la normativa constitucional. Ara bé, la Constitució té un abast més ampli i regula també altres qüestions que poden tenir una incidència determinant en la qualitat de les institucions per a recollir la diversitat.

N'hi ha tres d'especialment importants (Bordignon 2010, 334-335). En primer lloc, una vegada assolit un acord satisfactori pel que fa al disseny politicoinstitucional recollit en la Constitució en relació amb el tractament de la diversitat territorial, com més tancat i explícit, i per tant menys

obert i interpretable, sigui el que disposa la Constitució, més garanties hi haurà de protecció de les minories. En segon lloc, el mateix succeeix en relació amb les seves condicions de reforma. Una constitució molt clara, precisa i poc interpretable afavorirà les minories territorials si hi ha grans dificultats per a la seva revisió, però podria perjudicar-les si fos molt fàcil reformar-la i, un cop passat el moment d'efervescència inicial, la majoria nacional decidís canviar-la en contra dels interessos de les minories territorials. Per descomptat, la pitjor de les situacions seria la d'un text constitucional fortament ambigu i obert a interpretació pel que fa al primer punt, però a la vegada difícilment reformable pel que fa al segon. Finalment, el tercer punt de gran importància pel que fa al disseny constitucional és la configuració dels mecanismes de resolució dels conflictes (especialment, dels que fan referència als aspectes derivats de la interpretació de la mateixa Constitució) entre el govern central i els governs territorials. És a dir, la determinació de com se substancia l'arbitratge de les diferències.

El que s'acaba de dir significa que, a l'hora de valorar els costos i beneficis de l'escenari de la independència en relació amb els altres escenaris analitzats, caldrà tenir especialment en compte dos aspectes: com afectarà aquest escenari a la integració de l'economia de Catalunya amb altres mercats i fins a quin punt es produeixen canvis significatius en la qualitat de les institucions en relació amb els altres escenaris. És a dir, la valoració comparativa d'aquest escenari en relació amb els altres que s'analitzen (no és el cas, evidentment, pel que fa al de l'*statu quo*) ha de tenir en compte necessàriament la qualitat de les institucions per a recollir la diversitat territorial que es desprèn d'aquests altres escenaris. Hipotèticament, com més grans fossin les millores produïdes en aquest terreny en un determinat escenari i més gran el distanciament de l'economia de Catalunya dels altres mercats produït pel de la independència, més favorable resultaria aquest altre escenari en comparar-lo amb el de la independència; i al revés, evidentment, en cas contrari.

### **3. Impacte de l'escenari d'independència sobre les finances de la Generalitat**

Com s'ha assenyalat en l'apartat introductori, l'anàlisi de les implicacions econòmiques i financeres dels altres escenaris examinats en aquest treball se centra, gairebé amb la mateixa importància, en l'impacte sobre les finances de la Generalitat i l'impacte sobre el PIB. En l'escenari de la independència, en canvi, resulta inevitable centrar l'anàlisi molt més en

aquest segon aspecte per dues raons. En primer lloc, perquè hi ha un conjunt de factors que en els altres escenaris, o bé ni tan sols són objecte de consideració (els fluxos comercials amb la resta d'Espanya, la permanència a la UE, les característiques de la transició) o bé tenien una incidència molt inferior a la que tenen en aquest (la capacitat per a dur a terme polítiques pròpies), tots ells de gran transcendència a l'hora d'avaluar la incidència sobre el PIB. En segon lloc, perquè, aparentment, l'impacte d'aquest escenari sobre les finances de la Generalitat és estudiat més ràpidament. Per una banda, les tres qüestions clau que s'examinen en aquest terreny en els altres escenaris (l'abast de les responsabilitats tributàries, el grau d'anivellament i la correcció del desequilibri vertical), en aquest resulten irrellevants. Per altra banda, en una situació d'independència desapareixeria per definició totalment el dèficit fiscal amb la resta de territoris que componen l'Estat espanyol, la qual cosa comportaria que el saldo pressupostari de l'Administració pública de Catalunya experimentés una variació positiva equivalent a l'import d'aquest dèficit fiscal, calculat segons la metodologia del flux del benefici. Això significa que els impostos pagats al Govern de l'Estat passarien a ser zero, però que, en canvi, les administracions catalanes haurien d'assumir la part de la despesa pública feta actualment per l'Estat i que es materialitza en forma de serveis als ciutadans de Catalunya.

La qüestió podria semblar, doncs, relativament òbvia. Tanmateix, és clar que la situació de les finances del Govern d'una Catalunya independent és un punt important. A continuació s'aborda aquesta qüestió. En primer lloc, s'ofereix la quantificació de l'efecte sobre les finances públiques i, en segon lloc, es formulen un conjunt de consideracions i comentaris.

Pel que fa a la primera qüestió, els resultats obtinguts utilitzant la mitjana dels darrers anys per als quals hi ha estimacions disponibles (2005-2016) indiquen que es produiria una millora del saldo pressupostari de prop del 5,7 % - 5,8 % del PIB considerant el pressupost de l'Estat "neutralitzat" o equilibrat,<sup>1</sup> i més reduït, poc per sota del 5,0 % considerant les dades pressupostàries reals, sense "neutralitzar" (*vid.* quadre 7.1).

---

1. El pressupost "neutralitzat" (o equilibrat) s'utilitza per tal d'evitar la distorsió que produeix en l'estimació dels fluxos fiscals interterritorials l'existència de dèficit o superàvit en el pressupost del sector públic central. En un cas extrem, l'existència d'un dèficit suficientment elevat en aquest pressupost podria arribar a provocar que tots els territoris tinguessin un saldo fiscal positiu, i al revés en el cas d'un superàvit suficientment elevat. En la mesura que l'objecte fonamental del càlcul d'aquests fluxos fiscals és determinar quins territoris són perceptors i quins contribuents nets, i en quin grau, de fluxos fiscals, és convenient que la suma de tots sigui zero. Per aquest motiu, la metodologia utilitzada consisteix a igualar la despesa i els ingressos totals del sector públic central. En aquest cas concret, utilitzant com a referència la despesa total, el dèficit fiscal estimat és 5,7 % - 5,8 %.



**QUADRE 7.1. Fluxos fiscals nets de Catalunya amb la resta d'Espanya 2005-2016**  
(en percentatge sobre el PIB de Catalunya)

	Mitjana																
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	(2005-2016)	2017 <sup>(3)</sup>	2018 <sup>(3)</sup>	2019 <sup>(3)</sup>	
<b>Aproximació segons el flux del benefici</b>																	
Fluxos fiscals reals (sense "neutralitzar")	-7,4	-8,0	-8,2	-3,2	2,1	-0,4	-2,1	-1,9	-2,2	-3,1	-4,6	-3,8	-3,6 (-5,1 <sup>(2)</sup> )	-4,7	-5,1	-4,8	
Fluxos fiscals "neutralitzats" <sup>(1)</sup>	-6,0	-5,6	-5,6	-5,9	-5,8	-5,8	-5,7	-4,6	-5,9	-5,9	-5,8	-5,8	-5,7 (-5,8 <sup>(2)</sup> )	—	—	—	
<b>Aproximació segons el flux monetari</b>																	
Fluxos fiscals reals (sense "neutralitzar")	-9,8	-10,3	-10,7	-5,7	-0,4	-3,0	-4,0	-3,9	-4,3	-5,6	-7,1	-5,9	-5,9 (-7,4 <sup>(2)</sup> )	-6,8	-7,2	-6,9	
Fluxos fiscals "neutralitzats" <sup>(1)</sup>	-8,3	-7,9	-8,1	-8,5	-8,4	-8,5	-7,7	-6,6	-8,1	-8,4	-8,3	-8,0	-8,1 (-8,2 <sup>(2)</sup> )	—	—	—	

Font: Elaboració pròpia a partir de Generalitat de Catalunya (2013, 2018, 2019 i 2020) i INE.

Notes: (1) És a dir, considerant equilibrat el pressupost del Govern central, segons les dades de despesa.

(2) Excloent els anys 2009-2012.

(3) Estimació pròpia projectant les darreres estimacions disponibles, a partir de la reducció del dèficit del conjunt del sector públic espanyol (*vid.* quadre 7.2).

Una vegada proporcionades aquestes xifres, és convenient fer algunes observacions per tal de poder valorar-les adequadament.

1) Es podria considerar que l'eliminació del dèficit fiscal obtingut d'acord amb el mètode del flux de benefici no és el procediment més apropiat per a calcular el saldo pressupostari del Govern d'una Catalunya independent. Per una banda, el Govern de Catalunya podria decidir no fer algunes de les despeses que actualment fa el Govern central i que s'imputen en part (d'acord amb l'indicador corresponent, normalment la població) a Catalunya, per exemple, les despeses en defensa o la part que li correspon dels grans equipaments culturals ubicats a Madrid. Per altra banda, el cost d'aquesta despesa podria ser diferent, més o menys elevat, d'aquell en què actualment incorre l'Estat per dur-la a terme. En aquest punt, es podrien esgrimir dos arguments de signe oposat. Per una banda, si es considera que en alguns dels serveis prestats actualment per l'Estat hi ha economies d'escala significatives, la despesa que hauria de fer la Generalitat per prestar

el mateix nivell de serveis als ciutadans de Catalunya seria més elevada en termes relatius (per exemple, per habitant). Això faria que la millora del saldo pressupostari fos inferior a la que s'ha assenyalat. Per altra banda, però, es podria considerar que l'eficiència de la gestió de l'Administració pública central admet millores significatives, de manera que una bona Administració catalana podria proporcionar els mateixos serveis reduint la despesa actualment feta per l'Estat. Això faria, al contrari que abans, que la millora en el saldo pressupostari fos superior a la que s'ha estimat, si bé és evident que enlloc no està escrit que una Administració catalana hagués de ser més eficient del que ho és actualment l'espanyola, de manera que l'argument també es podria utilitzar per a arribar a la conclusió contrària a la que s'acaba d'assenyalar.

Tots aquest factors cal tenir-los en compte a l'hora de considerar quina podria ser la millora real en el saldo pressupostari de l'Administració pública catalana i, sobretot, com podria evolucionar al llarg del temps a mesura que un Govern d'una Catalunya independent anés adoptant les seves pròpies decisions i conformant un determinat patró de despesa pública i d'administració. Ara bé, l'estimació que presentem en aquest treball tracta d'oferir estrictament la millora del saldo pressupostari que es produiria en una situació caracteritzada per dues circumstàncies molt precises: en primer lloc, fa referència al moment immediatament posterior a la independència i, en segon lloc, es considera que no es produeix cap mena de modificació ni en la composició de la despesa que actualment fa l'Estat ni en el cost unitari de la prestació d'aquests serveis, que seria, de primer moment, exactament el mateix que el de l'Estat.<sup>2</sup>

2) Com es pot veure en les estimacions que s'han proporcionat, en el període 2005-2016, que és per al qual disposem d'estimacions originals del dèficit fiscal, hi ha una diferència de més de dos punts entre el dèficit fiscal real i el dèficit fiscal obtingut considerant el pressupost de l'Estat equilibrat (3,6 % i 5,7 % respectivament). És important, doncs, esbrinar què ens diu cada una de les dues magnituds i en quin cas resulta més apropiat utilitzar l'una o l'altra. Si el que volem conèixer és quina seria la millora immediata de les finances de les administracions catalanes, la dada apropiada és la que ens proporciona el dèficit real sense ajustar. És a dir, aquesta seria la millora que experimentarien l'endemà de la independència considerant que totes les coses (els mateixos serveis i al mateix cost) es

---

2. Evidentment, aquest no és el cas de les estimacions fetes en el capítol VI, on les projeccions per a calcular l'impacte sobre el PIB d'aquest escenari obliguen necessàriament a formular determinades hipòtesis sobre la composició de la despesa d'una Catalunya independent.

mantenen igual que el dia abans. Això significa que la millora del saldo pressupostari hauria estat del 3,8 % del PIB l'any 2016 (l'últim, com s'ha dit, del qual hi ha dades disponibles) i del 3,6 %, considerant la mitjana del període 2005-2016, i del 5,1 %, excloent els anys pitjors de la Gran Recessió. Ara bé, des d'aquell moment s'ha produït una disminució molt apreciable del dèficit del conjunt del sector públic espanyol, que ha passat del 5,9 % l'any 2014 al 2,9 % l'any 2019,<sup>3</sup> i el dèficit fiscal de Catalunya (i el de tots els altres territoris) augmenta quan disminueix el dèficit del sector públic central. És a dir, el saldo fiscal de qualsevol territori és tant més petit com més petites són les despeses del sector públic central i més elevats els seus impostos, i, al contrari, és més elevat quan augmenten els impostos i disminueix la despesa del sector públic central (en definitiva, com és obvi, a mesura que el dèficit del sector públic central tendeix a zero, el dèficit fiscal real i el dèficit fiscal, calculat d'acord amb el pressupost equilibrat, tendeixen a ser iguals). Això voldria dir que en aquests anys s'ha produït un increment del dèficit fiscal real de Catalunya, que l'any 2019 podria situar-se, segons les nostres estimacions, entorn del 4,8 % del PIB. Aquesta és, doncs, l'avaluació que hauríem de fer de l'impacte real immediat sobre la millora de les finances de les administracions catalanes que es produiria en aquest escenari.

Per contra, si el que volguéssim estimar no fos tant l'efecte immediat com l'efecte a mitjà i llarg terminis, o, per a ser més precisos, la tendència o la mitjana considerant un període llarg de temps, la magnitud adequada seria el dèficit fiscal que s'obté ajustant o equilibrant el pressupost del sector públic central. En aquest cas, el dèficit fiscal de Catalunya (sempre utilitzant el flux del benefici) se situaria, segons les estimacions disponibles, entorn del 5,7 % - 5,8 % del PIB, que seria la magnitud en què, de mitjana al llarg dels anys, millorarien les finances de l'Administració de Catalunya. En aquest cas, és clar, la reducció del dèficit total del sector públic que s'ha produït des de la darrera dada disponible no tindria cap influència en aquesta magnitud, perquè les úniques variables rellevants a l'hora de determinar-la són els coeficients d'incidència a Catalunya dels impostos i la despesa del sector públic central (a més de la magnitud agregada, despesa o ingressos totals del sector públic central, que féssim servir per a la "neutralització").

De tota manera, per tal de poder formar-se un judici al més rigorós possible sobre quin seria l'impacte real a mitjà termini sobre les finan-

---

3. Quadre 7.2.

ces de les administracions catalanes d'una Catalunya independent, cal assenyalar que aquesta estimació se sustenta en el supòsit d'un pressupost del sector públic central equilibrat al llarg del cicle, que, com les dades demostren, és una hipòtesi altament allunyada de la realitat. En el període de setze anys que discorre entre el 2004 i el 2019, al llarg del qual l'economia ha passat per totes les fases del cicle, la mitjana del saldo pressupostari del conjunt de les administracions públiques espanyoles presenta un dèficit del 4,5 %, i aquest dèficit es mantindria, encara que es reduiria al 2,5 % fins i tot exclouent el període 2009-2012, en el qual es podria argumentar que les circumstàncies extremament desfavorables provocades per la Gran Recessió introdueixen un factor d'excepcionalitat que s'hauria de neutralitzar si el que volem obtenir és una dada representativa en situacions de normalitat (*vid.* quadre 7.2).<sup>4</sup> Depenent del nivell de dèficit més o menys permanent, això significaria que la millora de les finances públiques seria inferior en un o dos punts del PIB al 5,7 %-5,8 % esmentat abans. És clar que aquesta seria la millora del saldo pressupostari de les administracions catalanes considerant totes les altres coses iguals i que en l'instant zero es produeix una simple transposició d'allò que feia el Govern central cap al Govern de la Generalitat. Ara bé, es podria argumentar, per descomptat, que el Govern de Catalunya no incorreria en el mateix dèficit permanent que el sector públic espanyol i que, per tant, l'impacte sobre les finances de la Generalitat seria encara més elevat. Però, òbviament, també podria succeir el contrari.

---

4. Això no invalida ni disminueix en absolut el valor del concepte de dèficit fiscal calculat considerant equilibrat el pressupost del sector públic central. És a dir, aquesta és la magnitud idònia per tal de determinar els fluxos fiscals entre territoris que comparteixen un mateix govern central, en la mesura en què els saldos fiscals positius s'equilibren amb el negatius. Però, en canvi, hauria de ser completada amb altres càlculs, tenint en compte l'existència d'un nivell de dèficit més o menys permanent, si el que es vol és calcular el saldo fiscal al llarg del cicle.

**QUADRE 7.2.** Saldo pressupostari del conjunt d'administracions públiques espanyoles 2004-2019 (en percentatge sobre el PIB d'Espanya)

2004	0,0	2013	-7,0
2005	1,2	2014	-5,9
2006	2,2	2015	-5,2
2007	1,9	2016	-4,3
2008	-4,6	2017	-3,0
2009	-11,3	2018	-2,5
2010	-9,5	2019	-2,9
2011	-9,7	Mitjana (2004-2019)	-4,5
2012	-10,7		-2,5 <sup>(1)</sup>

Font: Eurostat.

Notes: (1) Excloent els anys 2009-2012.

3) En aquest estudi no s'entra a valorar, com s'acaba de subratllar, quin seria la possible destinació de la millora que podrien experimentar les finances de la Generalitat d'una Catalunya independent. En principi, aquest excedent potencial es podria destinar a tres finalitats: incrementar la despesa pública deixant invariants els impostos pagats pels ciutadans de Catalunya i el dèficit públic; reduir els impostos deixant invariants la despesa i el dèficit, o a millorar el saldo pressupostari (que seria positiu) deixant iguals tant la despesa com els impostos. També es podria destinar aquest excedent, naturalment, a una combinació de les tres alternatives. Ara bé, aquesta és una qüestió que dependria de factors, com les opcions programàtiques concretes dels diferents governs, que queden fora de l'abast d'aquest treball.

4) Caldria preveure la possibilitat que la millora de les finances públiques produïda com a conseqüència de l'eliminació del dèficit fiscal es materialitzés en els governs locals i no en el Govern d'una Catalunya independent. Això dependria de quin fos el repartiment del marc competencial entre l'un i l'altre nivell d'administració. De nou, aquesta és una possibilitat que cal esmentar però que no examinem en aquest escenari, en el qual fem tota l'anàlisi sobre la hipòtesi que el marc competencial del sector públic d'una Catalunya independent seria equivalent al que presenta actualment el conjunt del sector públic espanyol i que totes les competències de l'actual sector públic central es transposarien automàticament al nou Govern de Catalunya (és a dir, al Govern central de la nova Catalunya independent).

5) L'anàlisi de la millora de les finances públiques que fem en aquest escenari no té en compte l'efecte indirecte que es podria produir via PIB, és a dir, a conseqüència que els diversos factors que s'examinen en els apartats següents, i especialment en el capítol VI, provoquessin una modificació en el PIB de Catalunya. Aquesta circumstància incidiria, com és lògic, en les magnituds pressupostàries i, en conseqüència, en la millora o empitjorament del dèficit públic.

6) Finalment, cal subratllar que un factor determinant a l'hora d'avaluar l'impacte sobre les finances públiques en un escenari d'independència són les característiques del procés a través del qual s'hi arribés. Encara que un canvi d'aquest tipus mai té lloc d'una manera totalment amistosa, és clar que les conseqüències serien molt diferents si s'arribés a la independència després d'un acord negociat i pactat entre Catalunya i l'Estat espanyol, que, entre altres coses, preveïés molt especialment la permanència de Catalunya dins la UE i la zona euro, que no si fos el resultat d'un procés traumàtic i conflictiu i de resultes del qual Catalunya quedés fora de la UE. En aquest segon cas resultaria inevitable l'impacte sobre el PIB i l'activitat econòmica i, com a conseqüència d'això, sobre les finances de les administracions catalanes. Aquest factor, les característiques de la transició cap a l'escenari de la independència, s'examina més endavant a l'hora d'analitzar l'impacte sobre el PIB.

## **4. Impacte de l'escenari de la independència sobre el PIB (I): aproximació bàsica i comerç amb la resta d'Espanya**

### **4.1. Aproximació bàsica**

Habitualment, el debat sobre la viabilitat econòmica d'una Catalunya independent s'ha enfocat principalment a partir de la contraposició (*trade-off*) que es produiria entre els beneficis de la presumible eliminació dels fluxos fiscals negatius amb la resta d'Espanya i els costos de la presumible reducció de les vendes a la resta del mercat espanyol. A part d'aquests dos factors fonamentals, aquest treball valorarà també altres aspectes especialment rellevants, com són la capacitat de dur a terme polítiques pròpies que incideixin en el creixement econòmic, els efectes de la independència sobre l'eficiència i la integració dels mercats, i les conseqüències del procés de transició i, especialment, de la permanència o no a la UE i la zona euro. Tots aquests aspectes tindrien també (a part dels dos primers que s'han

assenyalat) una incidència crucial sobre el creixement del PIB d'una Catalunya independent. Resulta, doncs, imprescindible examinar-los i fer-ne una valoració tan aprofundida com sigui possible, si bé aquesta valoració tindrà un caràcter bàsicament qualitatiu. En el capítol VI d'aquest estudi s'ofereixen unes primeres estimacions quantitatives de l'impacte sobre el PIB pel costat de l'oferta, a les quals farem referència més endavant. En el futur, caldria dur a terme treballs de recerca més específics per tal d'oferir estimacions quantitatives rigoroses sobre aquestes matèries.

#### **4.2. Exportacions de Catalunya a la resta d'Espanya**

Abans d'entrar en concret en la qüestió que es tractarà en aquest subapartat, convé fer una consideració prèvia. L'avaluació de les conseqüències de la independència sobre l'activitat productiva portada a terme actualment a Catalunya té un abast que sobrepassa clarament, almenys en dues dimensions, el de l'impacte sobre les exportacions a la resta d'Espanya. Per una banda, des del punt de vista territorial, caldria també avaluar de quina manera l'escenari de la independència incidiria en les exportacions de Catalunya a la resta de zones geogràfiques i, molt especialment, a aquells mercats (els de la UE) on es concentra el gruix de les vendes catalanes a l'estranger. En l'apartat sobre la UE abordem específicament aquesta qüestió. Per altra banda, des de la perspectiva de les activitats econòmiques considerades, una anàlisi més aprofundida requeriria analitzar, a més de les vendes de béns i serveis, la incidència d'aquest escenari sobre la mobilitat dels factors productius (treball i capital) i, indirectament, l'impacte que això pogués tenir sobre el creixement del PIB de Catalunya. Encara que aquestes qüestions no són tractades de manera concreta en aquest apartat, en els següents es farà una valoració, essencialment qualitativa, de la incidència d'aquests aspectes en l'activitat econòmica de Catalunya.

En els darrers anys han aparegut diversos estudis que permeten abordar, amb un instrumental analític cada vegada més elaborat, quin seria l'efecte de la secessió sobre les exportacions catalanes a la resta d'Espanya i el seu impacte en termes de PIB. Tanmateix, com veurem, el rang de variació dels resultats que proporcionen aquests treballs és relativament ampli, aparentment molt condicionats per les posicions polítiques de partida dels diferents autors respecte al tema de fons. És a dir, els autors partidaris de la independència tendeixen a subvalorar, i els contraris a magnificar, l'impacte que comportaria una Catalunya independent sobre la disminució

de les exportacions a la resta d'Espanya i indirectament sobre el PIB. Feta aquesta advertència, a continuació es resumeixen els principals arguments i estimacions que s'han posat sobre la taula.

L'aproximació tradicional a aquesta qüestió es fonamenta en el denominat efecte frontera, que prediu que, amb totes les altres coses iguals, la sola existència d'una frontera fa disminuir de manera molt notable el comerç entre dos territoris veïns. Rodríguez Mora (2012a, 2012b) i Comerford-Rodríguez Mora (2014) han tractat aquesta qüestió per al cas de Catalunya. El darrer d'aquests dos treballs considera que, fins i tot en el cas més favorable (és a dir, aquell en què l'efecte frontera provoqués menys reducció del comerç, que, en el cas d'Espanya, voldria dir similar al comerç que té amb Portugal), es produiria una caiguda substancial de les exportacions de Catalunya a la resta d'Espanya, que es traduiria en una reducció del 9,5 % del PIB de Catalunya i de l'1,9 % del PIB de la resta d'Espanya. Si féssim el càlcul en termes de renda i no de PIB, la xifra disminuiria apreciablement per a Catalunya (passaria a ser del 3,4 %) i augmentaria per a Espanya (passaria a ser del 3,1 %), per l'efecte de l'eliminació del dèficit fiscal (que és calculat segons el flux del benefici).<sup>5</sup> Aquest impacte seria degut estrictament a l'efecte frontera, sense considerar el possible efecte boicot contra el consum de productes catalans que es podria produir, amb una intensitat més o menys gran, segons el grau de conflictivitat amb què tingués lloc el procés.

Tanmateix, altres autors (Paluzie 2010; Cuadras 2012; Cuadras i Guinjoan 2012, 2015a, 2015b; Guinjoan i Cuadras 2011; Antràs 2012; Antràs i Ventura 2012; Amat 2013) ofereixen resultats molt diferents. Segons les seves estimacions, l'impacte seria molt inferior a aquest 9 % bàsicament per dos tipus de raons. En primer lloc, perquè l'efecte frontera no es produeix d'un dia per l'altre, sinó que és la conseqüència de múltiples factors, que actuen al llarg dels anys, de manera que resulta força impensable que, sobtadament, els fluxos comercials entre Catalunya i Espanya caiguessin en un percentatge de prop del 80 %. En segon lloc, cal tenir present que les exportacions són vendes, mentre que el PIB està calculat en termes de valor afegit, de manera que la conversió d'una hipotètica reducció de les exportacions en termes de PIB no és automàtica, sinó que depèn de la

---

5. Comerford-Rodríguez Mora (2014, 17, taula 3). Els autors no expliquen per quina raó utilitzen l'estimació del dèficit fiscal segons el flux del benefici i no el flux monetari. Aparentment, aquest darrer criteri semblaria més apropiat per a l'objecte de l'estudi i donaria com a resultat un modificació encara més gran de l'impacte en termes de renda (uns dos punts menys; és a dir, l'impacte passaria a ser de l'1,4 %).



composició de les exportacions i, molt especialment, de fins a quin punt incorporen una fracció més o menys gran de béns intermedis importats. Cuadras i Guinjoan (2012; 2015a; 2015b) han calculat que una caiguda de les exportacions de Catalunya es transmet al PIB amb un coeficient de dos terços aproximadament.<sup>6</sup> Per exemple, si les exportacions de Catalunya a Espanya representessin el 30 % del PIB i caiguessin al 21 % (reducció del 30 %), l'impacte en termes de PIB seria una reducció no de 9 sinó de 6 punts (dos terços de 9).

Aquests dos autors proporcionen estimacions de l'efecte sobre el PIB del que denominen efecte boicot, considerant que aquest pot tenir una intensitat diferent en empreses i consumidors, pel que fa a disminució de les compres de productes catalans (més elevat, normalment, en el segon cas). A aquest efecte, elaboren un quadre de doble entrada, en el qual mostren l'impacte en termes de reducció del PIB de Catalunya, combinant diferents percentatges de reducció de les exportacions catalanes cap a aquests dos sectors econòmics de la resta d'Espanya, en percentatges que van del 0 % al 100 % (*vid.* quadre 7.3). Encara que, com s'acaba de dir, els autors circumscriuen el càlcul a l'efecte boicot, les estimacions són plenament vàlides suposant que la disminució de les exportacions de Catalunya a la resta d'Espanya és conseqüència de l'efecte acumulat de tots el factors que poden produir-se, entre ells, per descomptat, l'efecte frontera. D'acord amb les dades d'aquest quadre, l'escenari negatiu màxim (caiguda del 100 % de les exportacions tant a les famílies com a les empreses) provocaria una reducció del PIB de Catalunya del 13,2 %. Un escenari summament negatiu, com seria una caiguda del 50 % de les vendes de béns de consum i del 20 % de les vendes a les empreses, provocaria una reducció del 3,7 % del PIB. En un escenari raonable, com seria una reducció de les exportacions de béns de consum d'entre el 20 % i el 30 %, i de les vendes a les empreses d'entre el 10 % i el 20 %, la reducció se situaria en un ventall comprès entre l'1,7 % i el 3,0 %; i, en un escenari més favorable, fins i tot podria situar-se per sota de l'1 % (*vid.*, especialment, Cuadras i Guinjoan 2015a, quadres 4 i 5).

---

6. Encara que Cuadras i Guinjoan (2015a) no proporcionen explícitament aquesta dada, la proporció de dos terços es desprèn del fet que, mentre que les exportacions a la resta d'Espanya i la resta del món representen entorn del 60 % del PIB (Cuadras i Guinjoan 2015a, quadre 2), el VAB destinat a aquests mercats suposa entorn del 40 % del PIB (Cuadras i Guinjoan 2015a, quadre 3).

### QUADRE 7.3. Impacte de la reducció dels fluxos comercials amb la resta d'Espanya sobre el PIB (%PIB)

		Reducció de les exportacions als consumidors										
%		0%	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
Reducció de les exportacions a empreses	0%	0,0	-0,5	-0,9	-1,4	-1,9	-2,3	-2,8	-3,3	-3,7	-4,2	-4,7
	10%		-1,2	-1,7	-2,2	-2,6	-3,1	-3,6	-4,0	-4,5	-5,0	-5,5
	20%			-2,5	-3,0	-3,4	-3,9	-4,4	-4,9	-5,3	-5,8	-6,3
	30%				-3,8	-4,2	-4,7	-5,2	-5,7	-6,1	-6,6	-7,1
	40%					-5,1	-5,5	-6,0	-6,5	-7,0	-7,5	-7,9
	50%						-6,4	-6,9	-7,3	-7,8	-8,3	-8,8
	60%							-7,7	-8,2	-8,7	-9,2	-9,6
	70%								-9,1	-9,5	-10,0	-10,5
	80%									-10,4	-10,9	-11,4
	90%										-11,8	-12,3
	100%											-13,2

(\*) Les dades que figuren en aquest quadre estan reproduïdes íntegrament de Cuadras-Guinjoan (2015a), quadre 4, pàg. 38.

A l'efecte de poder disposar de dades orientatives útils per a l'objectiu d'aquest treball, i atenent a les acusades diferències que proporcionen els resultats dels diferents treballs que s'han comentat, és convenient formular alguns comentaris.

1) Encara que, com s'ha assenyalat, el mercat espanyol continua essent el primer destí de les vendes catalanes a l'exterior, ha perdut pes d'una manera molt acusada en les darreres dècades des de l'entrada d'Espanya a la Comunitat Europea, i aquesta tendència es va accentuar marcadament durant la Gran Recessió. En concret, les exportacions catalanes a la resta d'Espanya han passat de representar el 75,1 % del total l'any 1987 al 41,0 % l'any 2017, mentre que les destinades a la resta del món han passat, en el mateix període, del 24,9 % al 59,0 % (*vid.* quadre 7.4). En un període de trenta anys, el pes de les exportacions espanyoles a la resta d'Espanya ha caigut, doncs, en 34,1 punts, és a dir, 1,14 punts cada any. Certament, el grau de concentració continua essent important. El 41 % és un percentatge elevat, força superior, per exemple, al que tenen les exportacions irlandeses, que estan molt concentrades als Estats Units i el Regne Unit, o les d'Àustria i la República Txeca, molt orientades a l'RFA. Però la pèrdua de pes del mercat espanyol com a destí de les vendes catalanes a l'exterior sembla inqüestionable, i aquesta és una dada rellevant a l'hora de valorar les conseqüències de l'efecte frontera en el cas que ara examinem.

**QUADRE 7.4.** Exportacions de Catalunya a la resta d'Espanya i la resta del món

	1987	2011	2014	2017
<b>(A) (% s/PIB)</b>				
Exportacions de béns	48,3	38,6	39,3	36,2
Resta d'Espanya	35,6	18,2	16,9	14,1 (**)
Resta del món	12,7	20,4	22,4	22,1 (*)
Exportacions de serveis	7,6	24,3	28,0	29,2
Resta d'Espanya	6,4	11,5	12,7	12,7 (**)
Resta del món	1,2	12,8	15,3	16,5 (*)
Exportacions totals	55,9	62,9	67,3	65,4
Resta d'Espanya	42,0	29,7	29,6	26,8
Resta del món	13,9	33,2	37,7	38,6
<b>(B) (% s/total)</b>				
Exportacions de béns				
Resta d'Espanya	73,7	47,2	43,0	39,0 (**)
Resta del món	26,3	52,8	57,0	61,0 (*)
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Exportacions de serveis				
Resta d'Espanya	84,2	47,3	45,4	43,5 (**)
Resta del món	15,8	52,7	54,6	56,5 (*)
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Exportacions totals				
Resta d'Espanya	75,1	47,2	44,0	41,0
Resta del món	24,9	52,8	56,0	59,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonts: Per als anys 1987 i 2011, Cuadras-Guinjoan (2015 A), Quadre 2 [elaborat amb dades procedents de les taules Input-Output de Catalunya de 1987 (Càmara de Comerç, Indústria i Navegació de Catalunya, 1992) i 2011, Idescat]; per l'any 2014, Idescat.

Notes: (\*) Estimació, considerant: 1) que la taxa de variació anual del rati exportacions de béns a la resta del món sobre el PIB durant el període 2014-2017 es correspon amb la que es desprèn de les dades de duanes; 2) que el diferencial en la taxa de variació anual entre el rati exportacions de béns a la resta del món i el rati exportació de serveis a la resta del món del període 2011-2014 es manté en el període 2014-2017.

(\*\*) Estimació, considerant que la variació del rati exportacion a la resta del món/exportacions a la resta d'Espanya experimentada en el període 2011-2014 es manté en el període 2014-2017.

2) Les dades que s'acaben d'oferir semblen demostrar que l'efecte frontera pot actuar en una doble direcció. És a dir, la caiguda que ha experimentat durant les darreres dècades el comerç de Catalunya amb la resta d'Espanya no s'ha produït per l'existència d'un efecte frontera precisament. Com s'acaba d'assenyalar, les exportacions a la resta d'Espanya han passat del 75,1 % al 41,0 % del total de les exportacions entre el 1987 i el 2017. Però és que també han caigut en relació amb el PIB (han passat del 42,0 % al 26,8 % del PIB de Catalunya —quadre 4—).<sup>7</sup> I això no ha succeït perquè en aquest període de temps Catalunya hagi esdevingut un estat independent o bé perquè s'hagin aixecat obstacles del tipus que sigui entre els mercats espanyol i català. Això ha succeït per l'increment del comerç de Catalunya amb la Unió Europea, la qual cosa sembla demostrar, com es deia al principi, que l'efecte frontera actua en totes dues direccions. És a dir, així com l'emergència d'una frontera política fa aparèixer un conjunt de factors, o potencia factors ja existents, que dificulten el comerç (i, en general, els intercanvis econòmics de tot tipus) entre els territoris ara separats per aquesta frontera, per contra, la progressiva integració dels mercats (primer el de béns, després el mercat únic) propiciada per la Comunitat Europea i la Unió Europea ha tendit a diluir acusadament l'efecte frontera entre els països integrants de la Unió. Les fronteres polítiques, certament, continuen existint: no hi ha hagut una integració política completa, però, en canvi, l'efecte frontera com a factor dissuasiu sobre el comerç i els intercanvis econòmics s'ha reduït poderosament, com demostren les dades. És precisament a aquest fenomen que es refereixen Becker (2012) i Spolaore (2010, 333), que venen a subratllar que els processos d'integració econòmica i d'independència política poden perfectament donar-se la mà.

3) Això significa que, en analitzar l'impacte de l'efecte frontera sobre una eventual independència de Catalunya, caldria avaluar la resultant de dos vectors, de dues forces que actuarien en sentit contrari. Per una banda, hi hauria un possible afebliment del comerç amb Espanya. És a dir, fins i tot en el cas que Catalunya continués formant part de la UE i de la zona euro, amb el que això comportaria quant a manteniment de molts dels lligams que ara hi ha amb la resta d'Espanya, és probable que l'efecte frontera actués amb el signe negatiu esperat sobre el comerç entre els dos territoris. Però, per altra banda, el segon vector reflectiria probablement

---

7. És a dir, la reducció de la quota corresponent al mercat espanyol en les exportacions catalanes no és només atribuïble a un augment més que proporcional de les exportacions totals sobre el PIB.

un increment del comerç amb la resta de la UE pel simple manteniment de la tendència observada al llarg dels anys, que, a més, probablement es veuria reforçada per compensar el primer efecte.

4) Evidentment, en aquest punt resulta clau la continuïtat o no de Catalunya dins de la UE. És a dir, l'efecte frontera provocat per una eventual independència de Catalunya depèn de manera crucial d'aquest factor. En cas que Catalunya continués formant-ne part, és molt probable que aquest efecte quedés significativament diluït per les raons que s'han exposat en els punts precedents. En cas contrari, l'impacte seria, sens dubte, molt gran, perquè aleshores a l'efecte frontera amb la resta d'Espanya caldria acumular l'efecte frontera *sui generis* que tindria lloc amb la resta de la UE. El Brexit és un bon punt de referència comparativa. Una separació dura de Catalunya respecte d'Espanya tindria un cost inassumible, superior al del Brexit per al Regne Unit, que, com s'està veient, seria també extraordinàriament elevat. Perquè, al que hauria de suportar el Regne Unit, caldria afegir el que suposaria el trencament amb Espanya i el de la sortida de la zona euro. En canvi, una separació "amistosa" (és a dir, negociada i acordada), que impliqués la permanència en la UE i la zona euro, tindria un cost molt més assumible, clarament inferior al d'un Brexit dur per al Regne Unit i probablement també al d'un Brexit tou.

5) L'efecte frontera no té lloc d'un dia per l'altre, sinó al llarg del temps. Per això, quan es fan estimacions sobre quin seria el seu impacte, cal especificar quin és l'horitzó temporal en què es projecten aquestes estimacions. Per exemple, quan es considera que el comerç de Catalunya amb la resta d'Espanya es reduiria als nivells que té avui el de Portugal, caldria concretar en quin període de temps es calcula que això succeiria. Cal tenir en compte que Portugal es va separar d'Espanya l'any 1640. ¿Caldria esperar més de tres-cents setanta anys perquè la intensitat de l'activitat comercial de Catalunya amb la resta d'Espanya se situés al nivell que té avui la de Portugal? Entre el 1640 i el 2019 probablement els fluxos comercials entre Espanya i Portugal van passar per diferents etapes, amb alts i baixos atribuïbles a circumstàncies molt diverses. Segurament, si ho examinem de prop, veurem que des de la incorporació a la CE aquests fluxos deuen haver augmentat de manera molt considerable. Tot això no hauria de ser tingut en compte? Precisament, en relació amb aquest punt, Cuadras i Guinjoan (2015a, 36) assenyalen que les estimacions encarregades pel Govern britànic per a avaluar l'impacte de la independència d'Escòcia arribaven a la conclusió que suposarien una disminució del 4 % del PIB al cap de trenta anys, i això significa una disminució de 0,13 punts per any.

6) Finalment, cal subratllar que l'efecte frontera succeeix per un conjunt de raons. És cert que aquest és un camp d'estudi relativament nou i que hi ha moltes preguntes que no tenen, de moment, una resposta convincent. Però hi ha un conjunt de factors que expliquen l'existència de l'efecte frontera, és a dir, el fet que l'existència d'una frontera política faci que, amb totes les altres coses iguals, el comerç entre dos territoris sigui més reduït que sense l'existència d'aquesta frontera. Entre els més importants d'aquests factors cal esmentar els drets de duanes, les xarxes comercials consolidades, la llengua, la moneda o les regulacions de diferent naturalesa (Cuadras i Guinjoan 2015a, 35; Cuadras 2016, 171 i seg.). De manera que una anàlisi aprofundida i sistemàtica de l'efecte frontera requeriria, en primer lloc, estudiar la incidència de cada un d'aquests factors en la reducció dels fluxos comercials al llarg del temps i, en segon lloc, la incidència de la independència en cada un d'aquests factors. No tots els casos són iguals. És clar que no és el mateix una situació en què la independència comporti l'establiment de drets de duanes, la creació de monedes, l'aprovació d'idiomes oficials i de règims regulatoris diferents en els diversos camps de l'activitat econòmica i social, que una situació en la qual succeeixi tot el contrari. Els mateixos Comerford i Rodríguez Mora reconeixen (2014, 12) implícitament aquest fet quan assenyalen (en una nota a peu de pàgina, això sí, i enmig d'un raonament que dificulta la comprensió d'aquest punt essencial) que l'impacte friccional de l'efecte frontera és molt baix en els casos de la República Txeca i Eslovàquia, Eslovàquia i Hongria, Bèlgica i els Països Baixos, o Estònia i Finlàndia.

## **5. Impacte de l'escenari de la independència sobre el PIB (II): fluxos fiscals amb la resta d'Espanya**

En un apartat anterior s'ha examinat l'impacte de l'escenari de la independència sobre les finances de la Generalitat. La magnitud apropiada per a examinar aquesta qüestió és, com allà s'ha explicat, el dèficit fiscal obtingut segons la metodologia del flux del benefici. En analitzar, en canvi, quin seria l'impacte de la independència sobre el PIB de Catalunya, a conseqüència de l'eliminació dels fluxos fiscals amb la resta d'Espanya, hem de basar-nos en el dèficit fiscal calculat segons la metodologia del flux monetari. En aquest cas el que importa és examinar com es traduiria l'eliminació d'aquests fluxos fiscals en termes de renda disponible i, finalment, com afectaria la demanda agregada. És a dir, així com la lo-

calització de la despesa pública en un territori (materialitzada en sous de funcionaris i compres de béns i serveis) provoca un impacte positiu en la seva demanda agregada encara que els serveis que es prestin amb aquesta despesa no beneficiïn només els ciutadans d'aquest territori, l'eliminació d'un flux monetari de signe negatiu produeix un impacte positiu sobre la renda disponible i la demanda agregada del territori en qüestió. La independència de Catalunya tindria, doncs, *prima facie*, un impacte positiu sobre el PIB de Catalunya equivalent a la quantia del dèficit fiscal calculat segons el mètode del flux monetari.

A continuació es proporcionen les dades en relació amb la quantificació d'aquest impacte, i després es formulen alguns comentaris per tal de poder avaluar-les adequadament. Alguns d'aquests comentaris (especialment els que fan referència a l'efecte de la neutralització del pressupost del sector públic central i a la disminució del dèficit de les AP espanyoles des de les darreres estimacions disponibles) són coincidents amb els que ja s'han fet en el tercer apartat d'aquest capítol, raó per la qual aquí poden ser formulats de manera més succincta.

El quadre 7.1 ofereix les dades del dèficit fiscal de Catalunya amb el sector públic central al llarg del període 2005-2016. El quadre presenta les xifres corresponents al dèficit fiscal calculat segons el flux del benefici i segons el flux monetari, i a la vegada cada una d'elles segons que "neutralitzem" o no el pressupost de l'Estat, per tal d'evitar l'efecte distorsionador del saldo pressupostari, positiu o negatiu, del sector públic central en el signe i la quantia dels fluxos interterritorials. Com es pot comprovar, en la mitjana d'aquests anys el dèficit fiscal, calculat segons el mètode del flux monetari, se situa en el 8,1 % considerant el pressupost equilibrat i en el 5,9 % considerant el pressupost real de cada exercici, sense "neutralitzar" (8,2 % i 7,4 % respectivament exclouent els anys pitjors de la Gran Recesió). Això significa que, d'acord amb aquestes estimacions, l'escenari de la independència de Catalunya produiria un impacte d'un sol cop (*one-off*) sobre el PIB de Catalunya equivalent a un augment d'entorn del 8 % si considerem que hi ha la mateixa probabilitat que aquesta independència es produeixi en qualsevol moment del cicle. Feta aquesta primera aproximació, és necessari formular alguns comentaris per a situar apropiadament la qüestió que estem tractant.

1) L'impacte de la reducció (i, en aquest cas, la completa eliminació) del dèficit fiscal amb la resta d'Espanya té un efecte d'un sol cop sobre el PIB. És a dir, en l'exercici inicial, en el qual suposem que desapareixen els llaços fiscals amb l'Estat espanyol, es produeix un salt cap amunt del

PIB de Catalunya pràcticament equivalent a l'import del dèficit fiscal eliminat (calculat, repetim, segons el mètode del flux monetari), i després aquest efecte via demanda es manté en els anys successius, cada vegada amb menys intensitat, fins a desaparèixer. Hi ha un efecte desplaçament en paral·lel, però no de canvi de pendent, en l'evolució temporal del PIB de Catalunya.<sup>8</sup> L'efecte d'aquest increment de la despesa sobre el PIB serà més o menys potent i més o menys durador segons quin sigui el valor del multiplicador, que a la vegada dependrà de com es materialitzi (en més consum privat, més consum públic, més inversió pública o menys impostos) i de la fase del cicle. L'efecte serà més potent en una fase contractiva que en una de recessiva i si es materialitza abans en un augment del consum que en un augment de la inversió o una reducció d'impostos.

D'acord amb les estimacions que es fan en el capítol VI d'aquest treball, l'impacte sobre el PIB seria del 8,3 % en el primer any i s'estabilitzaria en el 12,6 % a partir del cinquè any, en el cas de considerar el multiplicador més elevat, i del 4,3 % el primer any i del 7,2 % des del cinquè, en el cas del multiplicador més reduït (*vid.* gràfic 6.2. i quadre 6.5 en el capítol VI). Això significa que, només per aquest efecte via demanda de l'eliminació del dèficit fiscal, el PIB de Catalunya seria entre 4,3 punts i 12,6 punts més alt en el cinquè any de l'escenari d'independència que el PIB que hi hauria hagut si es mantingués la tendència. En tot cas, aquest efecte via demanda tendirà a diluir-se al llarg del temps si no és que l'augment dels recursos disponibles permet dur a terme polítiques d'oferta que incideixin en la productivitat i l'oferta de factors productius. La qüestió de fins a quin punt les polítiques expansives de demanda poden tenir un efecte sostingut al llarg del temps sobre el PIB potencial ha estat objecte d'estudi freqüent i ha adquirit una especial rellevància a propòsit de la Gran Recessió (*vid.*, entre altres, Blinder 2016; Fatás i Summers 2016a, 2016b; Solow 1997; Yellen 2016). Els dos punts fonamentals d'aquesta anàlisi són: en primer lloc, la idea que un impacte recessiu molt fort pot produir un desplaçament cap avall de la corba tendencial del PIB potencial, que no es recupera, o no del tot, un cop passat el cicle recessiu, i, en segon lloc, que un determinat tipus de despesa pública pot tenir un efecte positiu sobre el PIB potencial via augment de la productivitat i oferta de factors.

---

8. Això suposant que totes les altres coses continuen igual, és clar. Podria haver-hi també un canvi de pendent si la independència permetés dur a terme polítiques pròpies que conduïssin a un augment de la taxa tendencial de variació anual del PIB. Tractem aquesta qüestió en el següent apartat.



2) Hi ha una diferència de prop de dos punts entre les xifres estimades per al dèficit fiscal real i el dèficit ajustat considerant el pressupost “equilibrat” (*vid.* quadre 7.1). Aquesta observació la feiem també en un apartat anterior quan examinàvem l'impacte de l'escenari de la independència sobre les finances de la Generalitat. Si el que volem conèixer és l'impacte al llarg del cicle o, si es vol, considerant que l'escenari de la independència es pot produir amb la mateixa probabilitat en qualsevol punt del cicle econòmic, la magnitud apropiada és la del dèficit fiscal ajustat. La xifra se situaria en el 8,1 % del PIB, molt propera, d'altra banda, com es podria esperar, a la de la mitjana del dèficit real en un període prou llarg de temps, com ho és el comprès entre els anys 2005 i 2016.<sup>9</sup> Si el que volem conèixer, per contra, és l'impacte en el moment actual, la dada a utilitzar és la més recent possible. El dèficit fiscal de l'any 2016 (darrera dada disponible) va ser del 5,9 %, però, com ja hem explicat, des d'aquell moment s'ha produït una reducció molt important del dèficit del conjunt de les AP (i del sector públic central) (*vid.* quadre 7.2), i això ha provocat el consegüent empitjorament del saldo fiscal de tots els territoris, de manera que, d'acord amb les nostres estimacions, el de Catalunya podria situar-se en el 6,9 % l'any 2019 (*vid.* quadre 7.1). Aquest seria, doncs, l'efecte expansiu sobre el PIB generat en un escenari d'independència per l'impacte estricte de l'eliminació de les transferències fiscals cap a la resta d'Espanya, d'acord amb les dades més recents disponibles. Com es pot veure, en aquest cas, tant per la via del pressupost neutralitzat com per la de la situació fiscal real dels darrers exercicis, l'impacte sobre el PIB caldria xifrar-lo entre el 7 % i el 8 %.<sup>10</sup>

3) L'efecte positiu que té sobre el PIB de Catalunya l'eliminació dels fluxos fiscals amb la resta d'Espanya té el seu correlat exacte de signe contrari per al PIB espanyol. És a dir, l'impacte positiu del 8 % sobre el PIB de Catalunya es tradueix en un impacte negatiu aproximadament del 2 % en el PIB de la resta d'Espanya.<sup>11</sup> És clar que una disminució d'aquesta magnitud, a la vegada, repercutiria indirectament de forma negativa sobre el PIB de Catalunya via disminució de les exportacions de Catalunya a la resta de territoris espanyols. Considerant, d'acord amb la hipòtesi estàndard, una elasticitat de les importacions respecte al PIB de prop de la unitat

9. La mitjana al llarg d'aquest període, exclosos els anys més durs de la Gran Recessió (2009-2012), que cal considerar excepcionals, se situa en el 7,4 % (*vid.* quadre 7.1).

10. Aquestes dades no s'han de comparar amb les del capítol VI, on s'utilitzen xifres de l'any 2015, darrer del qual hi ha informació completa.

11. Considerant que el PIB de Catalunya representa aproximadament el 20 % del PIB de tot Espanya, és a dir, el 25 % del de la resta d'Espanya.

(*vid.*, per exemple, Myro 2015, 2018), les exportacions de Catalunya a la resta d'Espanya disminuirien també, doncs, el 2 %, i això podria suposar una disminució del PIB de Catalunya del 0,4 % tenint en compte que les exportacions de Catalunya a la resta d'Espanya se situen a prop del 30 % del PIB (*vid.* quadre 7.4) i que una reducció de les exportacions en una proporció determinada es tradueix en una reducció inferior en termes de PIB perquè els *inputs* intermedis tenen més pes en les importacions que en el conjunt del PIB (com s'ha vist en l'apartat anterior).<sup>12</sup>

4) Finalment, cal assenyalar que, en l'escenari de la independència, es podrien considerar variants en què es preveïés la possibilitat d'una eliminació gradual, i no d'un cop en el moment inicial, del dèficit fiscal. No es pot descartar que aquesta opció, com tants dels altres punts que estem tractant, pogués ser objecte de consideració en funció de quines fossin les característiques del procés de transició. És a dir, en cas d'una transició pactada i acordada (i amistosa fins on pugui ser-ho un procés d'aquestes característiques), no es podria excloure que aquest fos un dels elements, important, de negociació. En aquest cas, les institucions d'una Catalunya independent podrien acordar que, un cop proclamada la independència, Catalunya continués fent l'aportació anual d'una quantia decreixent al llarg dels anys fins a la seva extinció en un període determinat. La xifra inicial (la corresponent a l'any 0+1) hauria de ser inferior, és clar, a la de l'actual dèficit fiscal i, a partir d'aquí, s'haurien d'acordar tant el període de temps de vigència d'aquest compromís com la pauta d'evolució temporal de les quanties decreixents. Els factors crítics en què s'hauria de fonamentar un acord com aquest són, essencialment, de dos tipus: en primer lloc, les contrapartides de l'acord i, molt especialment, el compromís de continuïtat a la UE i la zona euro i, en segon lloc, les previsions que es poguessin fer sobre quina incidència podrien tenir les polítiques pròpies que pogués dur a terme el nou govern de Catalunya en la taxa de variació del PIB. Com més elevat fos aquest efecte, més es podria estar disposat a ser flexible en l'eliminació del dèficit fiscal. És a dir, com més elevades fossin les previsions sobre el futur pendent de la taxa temporal de variació del PIB, més es podria renunciar a un canvi immediat en l'ordenada en l'origen.<sup>13</sup>

---

12. Una reducció del 2 % de les exportacions a la resta d'Espanya faria que aquestes passessin del 30 % al 29,4 % del PIB, és a dir, una reducció de 0,6 punts. En termes de VAB, la reducció seria aproximadament dos terços d'aquesta quantitat, és a dir, de 0,4 punts.

13. Aquest punt és abordat amb més detall en l'apartat següent.

## **6. Impacte de l'escenari de la independència sobre el PIB (III): importància del poder de decisió sobre el creixement econòmic i efectes sobre la integració dels mercats**

La capacitat per a disposar d'instruments de política econòmica té una incidència determinant en el creixement econòmic. De fet, un dels problemes bàsics per a l'economia catalana, tant o més que el del dèficit fiscal, ha estat sempre el de la inadaptació de les polítiques econòmiques impulsades per les institucions centrals de l'Estat a les necessitats de la societat catalana i al seu model productiu. Això s'ha manifestat amb especial agudesesa en el cas de les inversions en infraestructures (sobretot de transports i comunicacions), però es tracta d'un problema que s'estén als diferents camps en què es materialitza la política econòmica i, en general, al disseny de les diferents polítiques públiques, molt sovint tenyides d'un biaix, pel que fa a la concepció del model d'estat, poc satisfactori per a la realitat catalana.

És evident que en l'escenari de la independència la capacitat per a aplicar polítiques pròpies (entenenent que aquest concepte n'inclou el disseny i la implementació), és a dir, el factor "poder de decisió", adquireix una potencialitat d'una naturalesa del tot diferent a la que podia tenir en els altres escenaris examinats en aquest treball, fins i tot en aquells en què es considera que un aprofundiment substancial dels marges competencials permet augmentar de forma significativa aquesta capacitat.<sup>14</sup> En l'escenari que ara estem examinant d'una Catalunya independent, el Govern de Catalunya disposaria de la mateixa capacitat per a utilitzar aquests instruments que la que actualment gaudeixen els estats sobirans. A continuació tractarem d'abordar les tres qüestions següents: en primer lloc, s'establirà una classificació molt sumària dels instruments de política econòmica que es considera que poden tenir una incidència en el creixement del PIB; en segon lloc, s'apuntaran els factors crítics que cal tenir en compte a l'hora de determinar la incidència efectiva sobre el PIB d'aquests instruments, i, en tercer lloc, s'oferiran les estimacions que s'han fet en aquest estudi sobre el seu impacte quantitatiu (a partir de les aportacions que es fan en el capítol VI) i s'indicaran alguns elements, bàsicament qualitatius, sobre com es podria avaluar aquest impacte.

---

14. El capítol VI avalua l'impacte sobre el PIB de la possibilitat de dur a terme polítiques pròpies en els diferents escenaris.

## 6.1. Àmbits de política econòmica

Pel que fa a la *primera qüestió*, els grans àmbits de política econòmica de què disposaria el Govern d'una Catalunya independent es poden classificar en cinc grups:

- a) polítiques macroeconòmiques (fiscal i monetària);
- b) polítiques regulatòries i estructurals (especialment les referents a mercat laboral, energia i *utilities* en general, sistema financer i regulació de serveis privats);
- c) política tributària;
- d) polítiques d'infraestructures de transports i comunicacions (i polítiques de foment econòmic);
- e) polítiques de prestació de serveis públics (educació, salut, serveis socials i pensions, sobretot).

Encara que l'escenari de la independència atorga al Govern de Catalunya, com s'ha dit, una capacitat per a dissenyar i implementar aquestes polítiques d'una naturalesa totalment diferent de la que li atorguen els altres escenaris considerats, aquest fet no es verifica de la mateixa manera en els diversos tipus de polítiques econòmiques que hem establert. En aquests altres escenaris, les limitacions són absolutes en polítiques macroeconòmiques, molt elevades en polítiques regulatòries i estructurals, i apreciables en política tributària (en cap dels altres escenaris el Govern central no continuaria disposant, com a mínim, d'àmplies facultats normatives). Per tant, en aquests tres casos, el canvi que es produeix en l'escenari de la independència és realment molt rellevant. En canvi, els escenaris que hem considerat més favorables a l'autogovern (federalisme fort, acord bilateral) preveuen un grau apreciable de capacitat de decisió de la Generalitat tant en polítiques d'infraestructures com, sobretot, de prestació de serveis públics.

## 6.2. Factors crítics per a determinar la incidència sobre el PIB

La *segona qüestió* que ens hem de plantejar, com s'ha dit, fa referència a quins són els factors crítics que determinen l'impacte d'aquestes polítiques sobre el PIB. És a dir, el fet que Catalunya esdevingués un estat independent i, en teoria, pogués tenir al seu abast l'arsenal d'instruments que hem descrit, no es tradueix automàticament en un poder efectiu per a dur a

terme polítiques que, a la seva vegada, es tradueixin en un augment del PIB respecte al PIB que s'hauria obtingut en cas de mantenir-se la tendència preindependència. Entre la potencialitat de disposar d'aquestes polítiques i la seva incidència efectiva sobre el PIB apareixen, a mode de filtre, tres factors crítics, que cal examinar:

1) En primer lloc, el grau de sobirania efectiva d'una Catalunya independent. Aquest grau de sobirania pot venir afectat pel grau d'integració dels mercats i per les limitacions derivades dels acords i compromisos de caràcter supranacional que s'haguessin pogut adquirir, especialment, és clar, pels procedents de l'eventual pertinença a la Unió Europea i la zona euro. Pel que fa al primer punt, cal subratllar que disposar d'instruments de política econòmica no és, en si mateix, una garantia suficient de la seva eficàcia en un context d'economies fortament integrades. És a dir, de fet, ens podem trobar davant la paradoxa que la globalització, tal com s'ha assenyalat en el capítol introductori, afavoreixi el sorgiment de nous estats, que siguin independents, òbviament, davant d'altres estats, però que cada cop ho siguin menys davant dels mercats. En aquest punt, la grandària és important. Les decisions adoptades per la Xina o els Estats Units en els terrenys tributari, regulatori o comercial poden tenir un grau d'eficàcia que no tenen les adoptades per països ja no petits sinó simplement d'una mida mitjana. És per això que, de fet, en nombrosos àmbits molts d'aquests instruments de política econòmica només són eficaços davant dels mercats si cada vegada més s'exerceixen a escala europea. Per aquesta raó, una Catalunya independent tindria només una capacitat limitada per a poder adoptar polítiques pròpies, amb plena capacitat de decisió, en alguns dels camps que hem esmentat (especialment el tributari i el regulatori), encara que, certament, les limitacions no serien qualitativament més grans que les que avui pugui tenir Espanya.

Aquesta valoració no pot ser completa sense tenir en compte, addicionalment, les restriccions que es derivarien eventualment de la pertinença a la UE i la zona euro. Considerant conjuntament aquests dos aspectes, podríem caracteritzar molt succintament el grau de poder real de decisió sobre els cinc àmbits de política econòmica que hem establert:

a) Polítiques macroeconòmiques (monetària i fiscal): poder de decisió nul en política monetària per la pertinença a la zona euro i limitat en política fiscal per la normativa comunitària (pacte fiscal, procediments de dèficit excessiu) i per les limitacions que imposa una situació de mercats fortament integrats per a dur a terme polítiques d'estabilització d'inspiració keynesiana de caràcter nacional.

b) Polítiques regulatòries i estructurals: poder de decisió fortament limitat per la normativa derivada de la pertinença al mercat únic i, eventualment, per l'estricta condicionalitat que imposen determinades mesures comunitàries (l'accés als programes de l'ESM, per exemple) a la realització de reformes estructurals. Amb tot, és clar, els governs dels estats de la UE gaudeixen de marges de maniobra significatius, que varien en els diferents àmbits, per a dur a terme polítiques pròpies.

c) Política tributària: poder de decisió limitat tant per la pertinença a la UE com pels efectes de la competència fiscal en mercats fortament integrats. Encara que la fiscalitat continua essent un terreny típicament reservat a la sobirania nacional (en què les decisions en el Consell de la Unió han de ser adoptades per unanimitat o majories qualificades), hi ha una nombrosa normativa comunitària (en la forma, essencialment, de directives) que restringeix el marge d'actuació dels estats membres. Per descomptat, aquest marge és nul pel que fa als drets de duanes, i s'ha d'adaptar a l'harmonització establerta per aquestes directives en impostos tan importants com l'IVA i el de societats. En el terreny tributari, tanmateix, el poder de decisió dels estats està limitat, de manera tant o més important que per les obligacions imposades per la UE, per la dificultat de gravar bases molt mòbils en mercats fortament integrats. Això afecta especialment la imposició de les grans companyies multinacionals (i particularment les *big tech*), les rendes del capital i dels grans professionals.

d) Polítiques d'infraestructures i e) polítiques de prestació de serveis. En aquests camps el poder de decisió dels estats membres és molt ampli. La normativa comunitària és limitada, si no inexistente i, en primera instància, la integració dels mercats no té un impacte negatiu tan significatiu sobre la seva eficàcia com en altres casos que hem analitzat. Tanmateix, especialment les polítiques de prestació de serveis poden tenir un efecte indirecte important sobre l'atracció d'inversions (a través de mesures que puguin propiciar el *dúmping* social, especialment en matèria de cotitzacions socials) i com sobre els fluxos migratoris. Les polítiques adoptades pel Govern es veuen limitades, per tant, per aquest tipus de conseqüències.

2) En segon lloc, el caràcter més o menys favorable a les preferències o les necessitats de la societat catalana del model econòmic territorial vigent a l'Estat espanyol. És a dir, la possibilitat de dur a terme polítiques pròpies adaptades a les necessitats de la societat catalana tindrà un impacte més o menys significatiu sobre el PIB de Catalunya com més o menys inadaptades fossin les polítiques adoptades per l'Estat anterior del qual Catalunya

s'escindís. Això significa que el model territorial (o la concepció territorial si es prefereix) de l'economia espanyola inherent en les decisions del poder polític central (les institucions de l'Estat) és una dada rellevant, a l'hora de considerar els avantatges de la independència, pel que fa a la capacitat per a dur a terme polítiques pròpies. Aquests avantatges són apreciables amb un model radial, basat en Madrid, i fonamentat en la idea de fer de Madrid, capital política, també la capital econòmica d'Espanya. I, en canvi, serien molt inferiors si es tractés d'un model territorial multicèntric i multipolar, basat en l'existència de diferents i diversos pols que competissin entre ells, i en el qual les institucions centrals de l'Estat actuessin d'una manera neutral i objectiva sense mostrar preferències per cap territori en concret (a la manera dels EUA o l'RFA, per exemple). En aquest segon cas, és clar que continuaria sent cert que un govern independent permetria una millor adaptació de les polítiques que avui realitza el Govern central a les preferències de la societat catalana (constatació que és la base de l'economia de la secessió, com hem vist en un apartat anterior), però el cost de la no-independència seria clarament inferior.

El caràcter del model territorial preexistent (més o menys radial, més o menys multipolar) constitueix, doncs, un factor decisiu de primer ordre a l'hora de ponderar els avantatges de la independència per a un territori concret o a l'hora de dissenyar escenaris alternatius. Els incentius que puguin tenir els *Länder* de Baviera o de Baden-Württemberg per a assolir la independència a Alemanya o els estats de Nova York o de Califòrnia, als Estats Units, no són els mateixos que els que pugui tenir Catalunya a Espanya per la raó que el model territorial del Govern central (Govern federal en aquets països) no mostra un biaix territorial comparable al que mostra a Espanya en relació amb Madrid. I no cal dir que els territoris beneficiats per aquest biaix (Madrid a Espanya o la regió de París a França) no tenen simplement cap incentiu per la independència, perquè, en aquest punt, les institucions de l'Estat són un instrument al servei dels seus interessos econòmics molt més potent del que pugui ser-ho el seu propi Govern territorial en cas que n'hi hagi.

Caldria fer tres observacions per a acabar aquest punt. La primera és que, en el cas de Catalunya, els problemes derivats d'aquest element són tant o més decisius que els provocats pel finançament del Govern autonòmic. La segona és que quan abordem la qüestió del model territorial econòmic no disposem dels fonaments analítics ni de la base empírica ni d'un enfocament metodològic similar al que tenim, per exemple, quan examinem la qüestió de la distribució de recursos i competències entre

diferents nivells de govern. Tanmateix, aquest factor pot ser tant o més important. És a dir, un elevat grau de descentralització pot quedar totalment neutralitzat per una acció del Govern central fortament esbiaixada cap al centre. La tercera és que el model territorial és una noció indefinida però molt concreta. No necessàriament requereix l'existència d'un pla de ruta ni d'un marc normatiu (encara que aquests també poden existir). Es tracta d'un model implícit, fet de sobreentesos, que impregna les institucions de l'Estat i, més enllà, el grup dirigent d'un país.

3) En tercer lloc, la capacitat, més o menys elevada, del nou estat per a determinar apropiadament les preferències o necessitats de la societat catalana i la seva eficàcia, més gran o més petita, per a aplicar les polítiques apropiades. És a dir, un element decisiu per a transformar la potencialitat que ofereix la possibilitat de dur a terme polítiques pròpies en un creixement efectiu del PIB de Catalunya procedeix del conjunt de factors que fan que un estat sigui un instrument realment útil i eficaç al servei de les necessitats de la societat: la preparació, eficàcia i professionalitat de l'Administració, l'existència de mecanismes que garanteixin la transparència i el rendiment de comptes, el bon funcionament del sistema de partits polítics i del sistema electoral, la delimitació rigorosa entre els interessos públics i privats, i l'existència de mecanismes eficaços de prevenció i repressió de la corrupció.

Tots aquests factors resulten essencials, com s'ha dit, per tal de fer possible que la potencialitat que pressuposa l'existència d'un ampli arsenal d'instruments a disposició d'un nou estat es converteixi en un resultat positiu en termes econòmics (que són dels que ara estem parlant encara que la reflexió és extensiva a qualsevol altra dimensió de la vida social). Massa sovint es presumeix que el fet de transferir el poder sobre un determinat instrument avui en mans de l'Estat al poder polític català es traduiria automàticament en una acció més eficaç i profitosa per a la societat catalana. I aquesta és una conclusió simplista i errònia. Això dependria, en primer lloc, del model territorial subjacent (aspecte al qual ens hem referit en el punt anterior), però també, en segon lloc, de l'eficàcia i el bon funcionament (del funcionament cabal) del nou estat. El Govern de Catalunya tindria més poder, certament. El que no està garantit, pel sol fet de la independència, és que aquest poder fos exercit amb més encert i eficàcia que en l'estat anterior.

Hi ha, doncs, tres factors que actuen a la manera d'un filtre a l'hora de convertir aquesta capacitat de decisió teòrica que proporciona la independència en un creixement efectiu més gran del PIB de Catalunya. En



primer lloc, la titularitat sobre un conjunt d'instruments no es tradueix necessàriament en un poder de decisió real, perquè els mercats i els acords derivats de l'eventual pertinença a la UE i la zona euro imposen serioses restriccions sobre els marges de maniobra reals. Aquestes limitacions, sobretot pel que fa a la sobirania real davant dels mercats, són més grans com més petit és l'estat independent en qüestió. En segon lloc, resulta determinant el model econòmic territorial de l'estat anterior: els avantatges de la independència són més grans com més perjudicial sigui per al territori escindit aquest model. En tercer lloc, els guanys en termes de creixement estaran en funció de la eficàcia, més o menys gran, del nou estat a l'hora d'utilitzar els instruments sobre els quals té ara plena sobirania.

Aquests tres factors s'han de valorar conjuntament i, d'alguna manera, pot haver-hi un cert *trade-off* entre ells. Per exemple, un determinat territori podria estar disposat a renunciar a la més gran capacitat que li proporcionaria la independència per a adaptar les seves polítiques a les necessitats del seu territori, si el model territorial de l'estat preexistent fos un model relativament neutral i equilibrat, és a dir, no esbiaixat cap al centre (segon dels factors que hem considerat), per tal de beneficiar-se del poder més gran davant dels mercats que proporciona el fet de formar part d'un estat més gran (primer factor). Aquest podria ser el cas, per exemple, d'un land de l'RFA o d'un estat dels Estats Units. De la mateixa manera, podria succeir que els teòrics avantatges que proporcionés la independència d'acord amb el primer i segon factors quedessin completament neutralitzats per l'existència d'un clima de corrupció i de pràctiques generalitzades de mal govern.

En el cas de la independència de Catalunya, ja hem parlat dels marges reals de poder de decisió (primer factor). La independència proporcionaria marges apreciables en les polítiques de prestació de serveis i de transports i infraestructures, i més reduïts o inexistents en les polítiques macroeconòmiques, regulatòries i tributària. En aquests tres darrers casos, probablement, resultaria raonable cedir sobirania "nacional" (en bona part més teòrica que real) en favor d'un poder efectiu real d'àmbit europeu. El segon factor és el més clar. El model territorial inherent a les institucions de l'Estat és un model radial i centralista, basat en Madrid, contrari als interessos de Catalunya, de manera que la independència suposaria una millora efectiva respecte a la situació actual. No és tan clar el guany diferencial respecte a alguns dels altres escenaris que hem examinat en aquest estudi. En concret, els escenaris d'un acord bilateral preveuen, precisament, com un dels elements indispensables del seu contingut, la capacitat d'interven-

ció del Govern de Catalunya en les decisions del Govern central que afectin el seu territori. Finalment, pel que fa al tercer factor, simplement hem de constatar que cal introduir-lo necessàriament en l'anàlisi, sense donar per suposat que una Catalunya independent tindrà ineluctablement un estat més net, eficaç i virtuós que l'actual Estat espanyol. Potser sí o potser no. En aquesta qüestió, l'anàlisi s'ha de basar en fets, dades i raonaments rigorosos, i no en sentiments i bones intencions. En aquests moments, no disposem d'una base empírica suficient per a aventurar gaires hipòtesis. És un camp sobre el qual cal treballar més i a fons. En tot cas, ja resultaria per si mateix positiu el simple fet de tenir consciència que els eventuais avantatges de l'escenari de la independència estan estretament associats a aquest factor.

### **6.3. Impacte sobre el PIB de la capacitat per a realitzar polítiques pròpies**

La *tercera qüestió* a la qual hem de fer referència és l'estimació de l'impacte sobre el PIB d'aquest poder de decisió. En aquest sentit, resultaria important concentrar l'atenció en quatre àmbits específics: a) les infraestructures físiques i tecnològiques, que incidirien tant en l'augment de la dotació de capital (públic en principi) com en la productivitat del conjunt de l'economia; b) les polítiques educatives, amb la doble incidència també en la dotació de capital humà i en la productivitat; c) la recerca i la innovació tecnològica, i d) les polítiques actives d'ocupació, també per la doble via d'augmentar l'oferta de factors i la productivitat.

Encara que la realitat és que sobre aquest punt, d'una gran transcendència, no disposem d'una base empírica suficient ni tampoc d'estudis que aprofundeixin en el que podria significar en termes de creixement del PIB el fet de poder decidir plenament les polítiques públiques des del Govern de Catalunya, en el capítol VI d'aquest treball es fa una aproximació sobre aquesta qüestió, de la qual es poden extreure conclusions d'un gran interès si bé amb un abast limitat.

El capítol VI està dedicat a avaluar l'impacte sobre el PIB dels diferents escenaris tractats en aquest treball. Aquest efecte es divideix en dos: el que té lloc pel costat de la demanda a causa de la reducció del dèficit fiscal (s'hi ha fet referència en l'apartat anterior), i l'impacte pel costat de l'oferta. Aquest, a la seva vegada, es pot produir per dos canals. Per una banda, la Generalitat pot destinar una part dels majors recursos disponibles a

finançar el que podríem considerar inversió pública productiva (bàsicament en infraestructures i capital humà), i això tindria un impacte sobre el PIB potencial de Catalunya via funció de producció. Per altra banda, el capítol duu a terme una estimació de la incidència que podria tenir sobre el PIB la possibilitat de realitzar polítiques pròpies considerant que el grau d'autonomia és una variable *proxy* acceptable d'aquest poder de decisió.

Les estimacions fetes indiquen que l'increment de la inversió pública productiva comportaria un augment de 0,108 punts sobre la taxa de variació anual del PIB, i l'augment del poder de decisió, un increment de 0,264 punts. L'efecte conjunt seria, doncs, de 0,372 punts (*vid.* quadre 6.6 del capítol VI). En aquest cas, no es tracta d'un desplaçament paral·lel en l'origen de coordenades, sinó d'una modificació del pendent, de la taxa de creixement del PIB, que tindria un efecte acumulat al llarg del temps. Això fa que a llarg termini l'impacte sobre la variació del PIB d'aquests factors que actuen pel costat de l'oferta pugui arribar a ser molt apreciable. Així, per exemple, si havíem vist que l'impacte sobre el PIB pel costat de la demanda (via eliminació del dèficit fiscal) era del 12,6 % al cinquè any i que a partir d'aquest any la xifra quedava estabilitzada (és a dir, s'havia absorbit completament el *shock* de demanda inicial), quan afegim a aquest impacte el que té lloc pel costat de l'oferta, l'augment s'eleva, en un horitzó de vint anys, a percentatges situats entre el 13,5 % i el 19,3 % (segons que el multiplicador utilitzat per a avaluar l'impacte pel costat de la demanda sigui menys o més elevat) (*vid.* quadre 6.7 del capítol VI). Això significa que l'efecte conjunt dels impactes via demanda i via oferta podria fer que, al cap de vint anys, el PIB de Catalunya arribés a ser gairebé el 20 % més alt del que hauria estat seguint la tendència existent en l'estat preindependència.

Cal subratllar que el que ara volem esbrinar, com abans ja s'ha significat, és fins a quin punt la possibilitat d'implementar (és a dir, dissenyar i aplicar) polítiques pròpies permetria assolir un increment diferencial en la taxa tendencial del creixement del PIB de Catalunya. Aquí del que es tracta no és, com en el cas de la reducció del dèficit fiscal, d'un augment d'una sola vegada, d'un desplaçament cap amunt paral·lel a la recta de tendència temporal, sinó d'un canvi de pendent. Per exemple, al cap de 15,7 anys, el PIB de Catalunya seria el mateix tant si s'hagués eliminat per complet un dèficit fiscal del 8 % del PIB en el moment inicial però la taxa de creixement continués essent la que hi havia hagut històricament, com si, gràcies a la possibilitat de dur a terme polítiques pròpies que proporciona la independència, la taxa de creixement de l'economia catalana augmentés

en el 0,5 % (passés del 2 % al 2,5 %) però es continués produint cada any una transferència fiscal a Espanya equivalent al 8 % de Catalunya.

Aquesta anàlisi permetria elaborar una taula d'equivalències combinant els valors atribuïts a les tres variables en joc: la taxa diferencial de creixement del PIB derivada del fet de disposar de "poder de decisió"; la magnitud de l'eliminació del dèficit fiscal, i el temps necessari per a igualar l'un i l'altre efectes. A títol d'exemple, si l'aportació fiscal que fes Catalunya a l'Estat espanyol després de la independència fos del 4 %, en lloc del 8 %, el període de temps necessari per a igualar tots dos efectes es reduiria a vuit anys. És a dir, al cap d'aquest període de temps, el PIB de Catalunya seria el mateix tant si s'eliminés del tot un dèficit fiscal del 8 % en el moment inicial i la taxa de creixement continués sent la tendencial (que considerem que és del 2 %) com si es continués fent anualment una aportació del 4 % del PIB de Catalunya a l'Estat espanyol però la taxa de creixement del PIB passés al 2,5 % gràcies a la possibilitat de realitzar polítiques pròpies. I, naturalment, després d'aquest període de temps, el PIB passaria a estar per damunt del que s'hauria obtingut en el primer cas. La taula permetria simular totes les alternatives intermèdies que es puguin considerar interessants. Per exemple, es podria considerar una eliminació gradual de l'aportació en el període de temps que es considerés apropiat (per exemple, vuit anys, amb una reducció anual de l'1 % fins a deixar l'aportació fiscal a zero, o una eliminació en un període de deu o vint anys). La idea bàsica que volem destacar és que el joc combinat de l'eliminació del dèficit fiscal i de la possibilitat de dur a terme polítiques pròpies (fins i tot podríem afegir el de l'impacte d'una eventual reducció de les exportacions) ofereix un marge de maniobra relativament ampli en cas de negociació.

#### **6.4. Efectes sobre la integració dels mercats**

La independència de Catalunya conduiria a un augment de la fragmentació entre el mercat català i el mercat espanyol, avui fortament integrats. En cas que Catalunya quedés fora de la UE, aquest efecte s'estendria també als mercats europeus, amb els quals, encara que en menor grau que amb els espanyols, hi ha igualment un alt grau d'integració. Aquest efecte tindria lloc en els mercats de béns i de serveis i també en els de treball i capital.

És cert que la independència política no té perquè comportar la fragmentació econòmica. De fet, com hem assenyalat reiteradament al llarg d'aquest capítol, alguns autors apunten en la direcció oposada en subrat-

llar que, d'alguna manera, integració econòmica i independència política sembla que es donen la mà. I, en realitat, a Europa estem assistint a un procés intens d'integració de mercats que no comporta necessàriament graus d'integració política més elevats. Ara bé, fins i tot en el cas que Catalunya continués formant part de la UE, és raonable pensar que un procés de separació com el que es produiria amb Espanya faria aparèixer alguna forma d'efecte frontera en la major part dels mercats i no només en el comerç. A més, amb tota probabilitat, el nou estat voldria establir els seus propis organismes reguladors i la seva pròpia normativa (dins dels marges de maniobra que tingués per a fer-ho i als quals ens hem referit abans), que crearien noves barreres i obstacles. Tot això contribuiria a una fragmentació més gran entre els mercats de Catalunya i Espanya, amb les corresponents conseqüències en termes d'eficiència.

Caldria considerar, tanmateix, dos factors complementaris que, en part, podrien contribuir a atenuar aquest impacte negatiu. El primer és la intensitat del procés d'integració amb els mercats europeus. Un cop més, la permanència o no a la UE esdevindria un factor decisiu. El segon és que tot dependria de fins a quin punt les regulacions que poguéssim establir el nou estat independent fossin més o menys "pro eficiència de mercat" que les que existissin a Espanya en el moment de la separació. En aquest sentit, cal subratllar que alguns mercats espanyols, com el de treball, els d'alguns serveis i el de l'habitatge, presenten fortes rigideses, de manera que hi ha un marge important per a assolir millores en aquest terreny. És cert que *a priori* no hi ha cap motiu per a suposar que els mercats catalans serien més eficients que els espanyols, ni que l'administració catalana tindria més encert a l'hora d'elaborar les normes, evitar la corrupció i no cedir a les pressions i els interessos dels sectors regulats. Però el que cal constatar és que en els mercats espanyols hi ha bosses d'ineficiència que fan que hi hagi marge per a la millora.

També cal subratllar que aquest plantejament no és, en si mateix, un pronunciament a favor dels mercats desregulats, en primer lloc perquè en molts casos les regulacions són necessàries per a contribuir a l'eficiència i en segon lloc perquè pot ser perfectament acceptable renunciar a graus d'eficiència per assolir graus de millora en altres objectius que la societat també considera desitjables (com l'equitat). Del que es tracta en aquests casos és que les regulacions condueixin a una situació en què el sacrifici en graus d'eficiència sigui el menor possible. I el que caldria avaluar és: primer, si una Catalunya independent és capaç de respondre millor que no l'Estat espanyol a les preferències dels seus ciutadans pel que fa a la combinació desitjada

entre equitat i eficiència, i, segon, si és capaç d'oferir aquesta combinació d'una manera més eficient (ara sí) de com ho faria l'Estat espanyol.

L'efecte de la independència sobre la integració dels mercats adquireix unes connotacions especials en el cas del mercat financer. El sistema financer europeu, i l'espanyol especialment, han travessat per grans dificultats durant la Gran Recessió, i en aquest moment estem assistint, per bé que amb grans dificultats i vacil·lacions, al desplegament de la Unió Bancària, que afecta en especial les grans entitats financeres. Les dues grans entitats financeres especialment arrelades a Catalunya no poden quedar al marge ni d'aquest procés ni de l'accés al Banc Central Europeu (BCE) (al qual es farà referència en el proper apartat) sense posar en risc la seva pròpia supervivència. De manera que, per aquestes entitats, la permanència en la zona euro i la UE és una qüestió vital. Però, encara que Catalunya no quedés fora ni de la UE ni de la zona euro, caldria fer-se la pregunta de si una Catalunya independent podria aspirar a mantenir (o recuperar) el seu pes financer tant en termes de mercat com de centres de decisió en cas de fragmentació del mercat financer espanyol. I això per raons de mercat (cal tenir present la importància del mercat espanyol en operacions tant d'actiu com de passiu per a aquestes dues entitats) i també per l'envergadura d'aquests bancs en relació amb el PIB de Catalunya. Naturalment, tota aquesta reflexió cal situar-la en el context d'*impasse* en el qual probablement es troben aquestes entitats després d'haver decidit traslladar les seves seus socials fora de Catalunya. La seu està fora, però els centres de decisió i una part essencial del mercat es troben encara a Catalunya. La qüestió és com es decantaran les coses en el futur, i és molt probable que la independència de Catalunya, fins i tot continuant a la UE, acabés d'inclinar-les cap un progressiu desplaçament del centre de gravetat a fora de Catalunya.

## **7. Vinculació a la Unió Europea i a la zona euro**

Com s'ha subratllat al llarg dels apartats precedents, un factor clau a l'hora de determinar l'impacte sobre el PIB (i, indirectament, sobre les finances de la Generalitat) en l'escenari d'una Catalunya independent és la continuïtat o no de Catalunya a la Unió Europea i la zona euro. En aquest treball es considera que les dues coses van unides. És a dir, si Catalunya continués formant part de la Unió Europea, continuaria també en la zona euro i, per descomptat, si quedés fora de la UE, tampoc no formaria part de la zona euro.

## 7.1. Els costos de la sortida de la UE

La sortida de la Unió Europea tindria uns costos molt elevats (i, probablement difícils d'assumir) per a l'economia i la societat catalanes. Les raons són fonamentalment les que es relacionen a continuació.

1) Efecte frontera sobre els fluxos de béns i de serveis. La sortida de la UE produiria, d'alguna manera, un efecte frontera no només amb Espanya sinó amb la resta de països europeus amb els quals avui compartim mercats. De la mateixa manera que, com hem assenyalat en un apartat anterior, la pertinença a la UE difuminaria de manera notable el possible efecte frontera que pogués aparèixer amb Espanya (com ho mostra la molt apreciable substitució de les exportacions de Catalunya dirigides a un i altre mercat al llarg de les darreres dècades), la sortida de la UE potenciarà de forma exponencial aquest efecte. El mercat europeu no solament no podria reemplaçar el de la resta d'Espanya, sinó que, a més, s'establirien fronteres i drets de duanes amb els països europeus amb els quals avui hi ha fluxos comercials sense cap mena de traves. Això provocaria, sens dubte, una disminució de les exportacions catalanes a la resta de països europeus, amb el consegüent impacte en termes de PIB. No només això, sinó que una Catalunya fora de la Unió Europea quedaria automàticament exclosa dels nombrosos tractats comercials que aquesta ha signat amb tercers països (per exemple, amb Canadà), però també dels que existeixen amb països, com Suïssa o Noruega, que han establert vincles molt estrets amb la UE, els quals permeten una quasi total llibertat de moviment de factors i de productes. Per tant, Catalunya hauria de retrocedir a establir relacions comercials amb tots ells segons el punt de partida establert per les normes de l'Organització Mundial de Comerç (OMC), la qual cosa significa que es produiria encara un efecte frontera addicional.

2) Activitat empresarial i fluxos d'inversió estrangera. L'economia catalana està fortament integrada a l'europea. Catalunya és la seu de nombroses empreses estrangeres, entre les quals hi ha les europees, algunes amb una presència centenària a Catalunya, que ocupen un lloc molt important. Aquestes empreses formen part, en molts casos, de cadenes de producció globals amb les seves empreses matrius o amb altres empreses pertanyents al mateix grup. És clar que això és possible perquè unes i altres formen part de la UE i hi ha una completa llibertat de moviment de béns, serveis i persones. El mateix succeeix amb empreses de capital suís o de països que tenen tractes especials amb la UE. La sortida de Catalunya de la UE originaria, doncs, un procés de deslocalització de l'activitat, amb efectes

negatius innegables sobre el PIB de Catalunya a mitjà termini. Un efecte similar es produiria sobre els fluxos d'inversió estrangera que rep Catalunya (l'FDI). De fet, les empreses estrangeres avui localitzades a Catalunya són el resultat de l'acumulació d'aquests fluxos d'inversió estrangera al llarg dels anys. La sortida de Catalunya de la UE produiria una frenada sobtada d'aquesta inversió, tant la que va adreçada a ampliar la participació de capital en empreses ja existents com de la que té per objecte l'inici de nous projectes, que, en bona part, es decideixen a partir de la previsió que des de Catalunya hi pot haver un accés immediat i sense costos al mercat europeu.

3) Accés dels bancs catalans a les facilitats proporcionades pel BCE. Com hem assenyalat, Catalunya no solament forma part de la UE, sinó també de la zona euro, a diferència, per exemple, del que succeïa amb el Regne Unit. Això significa que la sortida de Catalunya de la UE implicaria la sortida automàtica de la zona euro, amb les conseqüències de tot tipus que això podria comportar. Entre aquestes conseqüències hi ha les serioses limitacions per a l'accés dels bancs catalans als mecanismes de liquiditat proporcionats pel BCE, que van resultar vitals per a la seva supervivència en els pitjors moments de la crisi bancària (*vid.* Jobst i Holzfeind 2012). Alguns autors han tractat de minimitzar la importància d'aquest factor amb l'argument que les sucursals de bancs estrangers en la zona euro també podien accedir a aquestes facilitats (com succeïa, per exemple, amb les sucursals dels bancs britànics). Això és cert, tot i que per a ser precisos cal afegir que aquestes facilitats queden seriosament restringides per dos tipus de limitacions: el banc central del país on hi ha la sucursal ha d'autoritzar que aquesta pugui operar, i les facilitats estan limitades a la part del balanç del banc corresponent a aquest país.

Amb tot, en el moment present aquesta qüestió ha esdevingut relativament banal després dels fets d'octubre de 2017. N'hi va haver prou que aquests bancs consideressin que hi havia la possibilitat que es declarés la independència (no va caldre que aquesta es proclamés i molt menys, per descomptat, que fos efectiva) perquè decidissin traslladar la seva seu a un país (Espanya) que els garantia la continuïtat a la zona euro amb un cent per cent de seguretat. Amb aquests nous paràmetres, la qüestió que plantejaria l'escenari d'una Catalunya independent no seria, doncs, si aquests bancs (els antics bancs catalans) considerarien que mantenint la seu a Catalunya podrien continuar gaudint del paraigua que proporciona el BCE, sinó fins a quin punt podrien considerar que mantenir una part important del seu negoci en un país no pertanyent a la zona euro no constituïria un risc massa elevat. És a dir, l'escenari que, com a mínim, caldria valorar és el d'una possible reorientació estratègica d'aquestes entitats per a convertir-se, definiti-



vament, en entitats no catalanes. Aquest raonament es basaria en la hipòtesi que aquests bancs consideren el moment actual com un moment d'*impasse*, com s'ha assenyalat en l'apartat anterior. Han traslladat les seues fora de Catalunya, però encara no (o no en bona mesura) els centres de decisió, ni s'ha produït un reequilibri apreciable de la localització del negoci (a favor de la resta d'Espanya i en contra de Catalunya). El futur no està clar, certament. Però aquest *impasse* podria girar en una o altra direcció. I la pertinença o no a la zona euro sembla clar que resultaria un factor clau en aquest sentit.

4) Problemes de solvència i accés als mecanismes de finançament del deute. La sortida de la zona euro comportaria també la impossibilitat d'accedir als instruments proporcionats pel BCE, al mecanisme europeu d'estabilitat (MEDE, ESM en anglès) per al finançament del deute en cas que el Govern de Catalunya trobés dificultats insalvables per a fer-ho a través dels mercats. Com és sabut, en els darrers anys aquesta ha estat la situació que s'ha produït, i la Generalitat s'ha hagut de finançar a través dels mecanismes establerts a l'efecte per l'Estat espanyol. Es pot argumentar, certament, que a mitjà termini una Catalunya independent podria tenir uns bons fonaments econòmics, amb una balança exterior per compte corrent positiva i unes finances públiques sanejades. Però, en el curt termini, la sortida de la UE provocaria seriosos dubtes sobre la solvència de la Generalitat per a fer front al pagament del seu deute, hi hauria dificultats probablement infranquejables per a finançar-se a través dels mercats i el nou estat es podria veure abocat a fer fallida. És clar que, en aquestes condicions, les pressions sobre la moneda de Catalunya podrien ser insuperables, la qual cosa podria portar, amb molta probabilitat, a la seva devaluació. Això conduiria a una situació d'insolvència generalitzada davant la impossibilitat de retornar el deute extern (denominat en euros o en altres divises), amb conseqüències extremadament negatives per a l'economia de Catalunya.

5) Incertesa. La sortida de la UE provocaria, en primera instància, una remarcable incertesa sobre el futur de l'economia de Catalunya, especialment condicionat, entre altres coses, per quin podria ser el nou marc de relació amb la UE. Aquesta és una qüestió que tractarem amb una mica més de profunditat en el darrer apartat, en el qual ens referim específicament als costos de la transició.

Per a valorar l'impacte que tindria sobre el PIB de Catalunya (i, indirectament, sobre les finances públiques) l'escenari de la independència, caldria, doncs, considerar els diversos factors que hem assenyalat. En aquest punt,

tanmateix, cal constatar la manca d'estimacions sobre aquesta matèria. Disposem d'alguns estudis, com s'ha vist, sobre el que significaria el sorgiment de fronteres entre Catalunya i la resta d'Espanya, però no del que podria suposar un fet similar en relació amb la resta d'Europa. En el primer cas, aquestes dades, a les quals ens hem referit en un apartat anterior, poden ser més o menys fiables i estar més o menys contaminades per les posicions polítiques dels autors, però hi ha estimacions sobre les quals basar-se. En canvi, no hi ha, i és una mica sorprenent tenint en compte la seva importància, cap mena d'estimacions sobre l'impacte que podria tenir en el PIB de Catalunya l'establiment de barreres duaneres amb l'espai que ara com ara constitueix el seu primer soci comercial, que és la resta de la UE exclosa la resta d'Espanya.

## **7.2. La relació amb la UE en cas de sortida: lliçons del Brexit**

Òbviament, aquest impacte estaria condicionat en gran manera per quina fora la nova relació que s'establís entre Catalunya i la UE després de la sortida. Aquesta vinculació admet una àmplia gamma de possibilitats i podria anar des de la que podria tenir qualsevol tercer país, regulada només per les regles de l'OMC (WTO), fins a una relació molt estreta, que considerés la pertinença de Catalunya a la unió duanera i el mercat únic, la lliure circulació de persones, productes i capitals, i la contribució al pressupost comunitari. El cas del Brexit és un bon exemple de les múltiples opcions disponibles i ens permet disposar de nombrosos estudis (cal esmentar, especialment, HM Treasury 2016; Armstrong i Portes 2016; Emmerson et al. 2016), que resulten il·lustratius per a examinar el cas de Catalunya en dos aspectes molt importants: avaluar quin seria l'impacte sobre l'economia en cada un dels diversos escenaris, i determinar quins són els canals a través dels quals es produiria aquest impacte sobre el PIB. El quadre 7.5, reproduït d'Armstrong i Portes (2016), proporciona una síntesi molt útil de com es van abordar en el cas del Brexit l'un i l'altre aspectes. Pel que fa a la segona de les qüestions que hem esmentat, podem comprovar que aquests canals són, bàsicament, aquells als quals ja ens hem referit (reducció del comerç amb la UE, reducció en els fluxos d'inversió estrangera, incertesa a curt termini), encara que aquests estudis poden incorporar també altres variables importants, com les pèrdues de productivitat derivades d'aquests dos factors i els canvis en la immigració. També consideren els guanys

derivats d'una baixa, o nul·la, contribució a la UE, factor que igualment caldria considerar en el cas de Catalunya, que és també contribuent neta al pressupost comunitari.

**QUADRE 7.5. Comparació de diferents estudis sobre l'impacte de la sortida del Regne Unit de la UE**

	OECD		LSE/CEP		HM Treasury			NIESR		
	WTO/FTA	FTA	WTO	EEA	FTA	WTO	EEA	FTA	WTO	
A curt termini	2020	Estàtic		2020			2020			
PIB (%)	-3,30	-1,30	-2,60	n.d.	n.d.	n.d.	-1,9	-2,1	-2,9	
Salaris reals (%)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-2,3	-2,6	-4,2	
A llarg termini	2030	Dinàmic		2030			2030			
PIB (%)	-5,1	-7,9	n.d.	-3,8	-6,2	-7,5	-1,8	-2,1	-3,2	
Forquilla (%)	-2,7 a -7,7	-6,3 a -9,5	n.d.	-3,4 a -4,3	-4,6 a -7,8	-5,4 a -9,5	-1,5 a -2,1	-1,9 a -2,3	-2,7 a -3,7	
Salaris reals (%)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-2,7	-3,4	-5,5	
Forquilla (%)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-2,2 a -3,2	-3,1 a -3,8	-4,6 a -6,3	
Multiplicador implícit del comerç per obtenir els efectes a llarg termini del PIB	0,27 -0,39	0,5 a 0,75	n.d.	0,42	0,33 -0,41	0,32 -0,40	0,13	0,14	0,13	
<b>Mètode</b>	<b>NiGEM</b>	Elasticitats del comerç estimades (I)		<b>NiGEM</b>			<b>NiGEM</b>			
			n.d.	Canals						
Incertesa a curt termini	x						x	x	x	
Reducció del comerç amb la UE	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Pèrdues de productivitat derivades de la reducció del comerç	x	x(I)	x	x	x	x				
Reducció de la IED	x		x	x	x	x	x	x	x	
Pèrdues de productivitat per reducció de la IED	x		x	x	x	x				
Contribucions menors a la UE	x		x	x	x	x	x	x	x	
Canvi en la migració	x									
Guany de productivitat derivats de la desregulació	x									
Contribucions menors o zero al pressupost de la UE	x			x	x	x		x	x	

(\*) Aquest quadre està reproduït íntegrament de Armstrong-Portes (2016), Table I, pàg.4.

Fonts: Càlculs OECD; Estudi LSE/CEP: Dhigra, S., Ottaviano, G., Sampson, T. and Van Reenen, J. (2016), *The Consequences of Brexit for UK Trade and Living Standards*, Centre for Economic Performance (CEP), London School of Economics and Political Science (LSE); HM Treasury (2016), *HM Treasury Analysis: The Long-Term Economic Impact of EU Membership and the Alternatives*, April 2016.

Nota: L'anàlisi de LSE/CEP utilitza estimacions econòmiques de la relació entre el comerç i el PIB per estimar l'impacte d'una determinada reducció del comerç sobre el PIB. Aquesta estimació capturaria, en principi, qualsevol impacte del comerç sobre el PIB, incloent-hi els guanys derivats d'una major obertura.

El quadre mostra una síntesi de les principals estimacions que es van fer sobre l'impacte macroeconòmic del Brexit just abans del referèndum. En concret, ofereix un resum de les formulades en aquell moment per l'OCDE, la London School of Economics i el Center for Economic Performance (LSE/CEP), el Tresor Britànic i el National Institute of Economic and Social Research (NIESR). Les diferents estimacions consideren tres grans escenaris: WTO, Acord Comercial i Espai Econòmic Europeu (l'antiga EFTA). Uns quants anys més tard, hem de constatar que, amb poques variacions, aquestes opcions continuaven essent les bàsiques que estaven sobre la taula a mitjans del 2019. És a dir, el no-acord, un acord comercial específic (que s'hauria de negociar en un temps determinat, després d'aprovar l'acord de retirada) i una vinculació més estreta, com la que tenen Noruega o Suïssa, que podria admetre variants diverses (segons que inclogués la pertinença a la unió duanera i/o al mercat únic). D'acord amb les dades del quadre 7.5, l'impacte sobre el PIB a llarg termini (l'any 2030, és a dir, després d'un període de catorze anys) oscil·laria entre el 2 % (estimació mínima en el cas que Regne Unit continués formant part de l'Espai Econòmic Europeu) i el 8 % (estimació màxima en absència de d'un acord comercial i simple sotmetiment a les normes de l'OMC).

Evidentment, constituïria un error traslladar de forma mecànica aquestes estimacions al cas de Catalunya, com ara veurem. Però, tot i així, les dades examinades tal vegada podrien servir d'orientació a l'hora d'avaluar l'impacte sobre el PIB derivat estrictament de l'afebliment dels vincles econòmics (sobretot dels comercials) amb la Unió Europea tenint en compte que el pes sobre el PIB de les exportacions de béns i serveis destinades a la UE és força més elevat en el cas de Catalunya que en el del Regne Unit. En el Regne Unit significaven el 13,6 % del PIB. Per al cas de Catalunya, no tenim estimacions directes de les exportacions de serveis, però sabem que les exportacions de mercaderies a la UE significaven el 64,6 % del total l'any 2017,<sup>15</sup> de manera que, suposant un percentatge similar per a les exportacions de serveis, això significaria que les exportacions de béns

---

15. *Vid.* Idescat, exportacions de béns, segons dades de duanes.

i serveis destinades a la UE podrien representar el 24,9 % del PIB (*vid.* quadre 7.4). Això és gairebé el doble del percentatge del Regne Unit, i voldria dir que la sortida de la UE podria tenir un impacte sobre el PIB que se situaria bastant per damunt d'aquest rang de variació que abans hem assenyalat, entre el 2 % i el 8 %, en un període d'uns quinze anys (potser entre el 4 % i el 12 %), depenent del tipus de relació que s'establís a partir del moment de la sortida.

Ara bé, la situació de Catalunya presenta particularitats marcadament diferents de les del Regne Unit, i això faria que l'impacte fos bastant més elevat del que acabem d'assenyalar. En concret, cal considerar tres factors:

1) En primer lloc, el procés de sortida del Regne Unit és, amb totes les matisacions que es vulguin, un procés amistós.<sup>16</sup> El Regne Unit ha decidit anar-se'n de la Unió Europea i davant d'aquest fet es busca la millor fórmula possible per a la futura relació entre tots dos. El cas de Catalunya és absolutament diferent. Catalunya no voldria anar-se'n, de cap manera, de la UE, i si això acabés succeint seria com a conseqüència inevitable de la separació amb Espanya. És a dir, d'alguna manera, la sortida de la UE seria una sortida conflictiva, amb el veto de l'Estat espanyol a la pertinença de Catalunya a la UE. En aquestes circumstàncies, resulta difícil imaginar que Espanya s'avingués a qualsevol fórmula futura que no fos la de l'ostracisme i, per tant, semblarien força descartables els escenaris intermedis com els que són objecte de consideració en el cas del Regne Unit. És a dir, si la separació entre Catalunya i Espanya és amistosa i pactada, aleshores sembla bastant clar que s'hauria d'arribar a un acord per a la continuïtat de Catalunya dins de la UE i la zona euro. I, si no ho és, i és el resultat d'un escenari conflictiu i turbulent, aleshores no sembla fàcil que Espanya imposi la sortida de Catalunya de la UE i a continuació s'avingui a seure en una taula per tal d'acordar la millor relació en el futur, però fora de la UE. Aquesta opció només seria versemblant com una fórmula de transició molt curta, després d'una independència acordada, que inclogués la recomanació de continuar en la UE però que fes inevitable un breu període de readmissió.

2) En segon lloc, com hem assenyalat, en el cas de Catalunya els efectes frontera amb la UE i amb Espanya es potenciarien i tindrien un impacte més gran que la simple suma de tots dos. En el cas del Regne Unit cal con-

---

16. Fins a la dimissió de Theresa May. Al juliol del 2019 no estava exclosa la possibilitat d'un no-acord (*no-deal*) i, tot i que les negociacions, ja amb Boris Johnson de primer ministre, van passar per moments d'especial tensió, al final va arribar-se a un acord.

siderar un dels dos efectes, però no el segon.<sup>17</sup> De manera que l'impacte sobre el PIB de Catalunya seria molt superior. És cert que en aquest apartat estem examinant l'efecte de la sortida de la UE i que en un apartat anterior ja hem examinat l'impacte de l'eventual reducció del comerç amb la resta d'Espanya. El problema és que tots dos efectes estan interrelacionats, de manera que, així com en el cas d'una separació amb Espanya que no comportés la sortida de la UE els efectes quedarien atenuats per la substitució entre l'un i l'altre mercat, en el cas de la doble ruptura l'efecte es potenciarà i l'impacte sobre el PIB podria arribar a ser molt superior al que mostra el quadre 7.5 per al Regne Unit.

3) Finalment, Catalunya, a diferència del Regne Unit, forma part de la zona euro, de manera que la sortida de la UE no només produiria les conseqüències derivades de deixar de formar part de la unió duanera i del mercat únic, conseqüències que serien compartides amb el Regne Unit, sinó també les provocades per deixar la moneda única, a les quals ja ens hem referit. Aquesta situació podria revestir una especial gravetat pel seu impacte sobre els mercats financers i la moneda i unes conseqüències difícils d'avaluar en termes de PIB.

### **7.3. Factors en joc respecte a la pertinença o no a la UE d'una Catalunya independent**

Per acabar aquest apartat, pot resultar convenient subratllar els punts següents, en part ja tractats en el capítol I d'aquest treball.

a) En l'escenari de la independència hi ha diferents alternatives possibles pel que fa a la vinculació de Catalunya amb la UE i la zona euro, que van des del manteniment de la situació actual fins a la sortida de l'una i l'altra (que considerem que es donen la mà). En aquest apartat hem analitzat els diferents factors que determinarien el seu impacte econòmic i es pot concloure que el cost de quedar fora de la UE resultaria molt elevat en termes de PIB, més com més forta fos la ruptura i menys estrets els vincles comercials i econòmics que suposés la futura relació.

b) L'escenari de quedar fora de la UE és un escenari possible encara que no puguem determinar exactament amb quin grau de probabilitat.

---

17. Podria ser-hi en el cas d'Escòcia si la sortida del Regne Unit de la UE conduís també a la independència d'Escòcia. Però cal tenir en compte que el PIB d'Escòcia i el de la resta del Regne Unit estan en una relació d'1 a 19, mentre que la relació entre el de Catalunya i el de la resta d'Espanya és d'1 a 4.

Òbviament, com ja s'ha assenyalat, no és l'únic escenari possible. De fet, són possibles tota la gamma d'escenaris que es puguin imaginar des del manteniment de la situació actual fins al trencament de qualsevol vincle:

– Permanència de Catalunya a la UE i a la zona euro (com hem assenyalat repetidament, exclouem la possibilitat de mantenir-se a la UE però no a la zona euro).

– Totes les combinacions que es puguin concebre entre acord de lliure comerç, unió duanera i mercat únic (les opcions que han estat sobre la taula en el cas del Brexit en constitueixen un bon exemple).

– Consideració de Catalunya com un país tercer i subjecció estricta a les regles de l'OMC (sempre que Catalunya hi sigui admesa).

Encara que aquesta relació inclou tot el ventall de possibilitats, considerem poc probable la situació intermèdia. Semblaria lògic pensar que si la sortida de Catalunya d'Espanya és negociada i pactada, aleshores l'opció escollida pel que fa a la vinculació amb la UE seria la de la permanència, que és la més favorable per a tothom. I, si la sortida fos conflictiva, tampoc no seria massa probable que s'arribés a aquest tipus de fórmules intermèdies.

c) Una Catalunya independent fora de la UE té costos per a tothom: per a Catalunya, per a Espanya i per a la Unió Europea. Dels costos que tindria per a Catalunya ja n'hem parlat. Per a Espanya en tindria perquè perdria una part del seu mercat (efecte frontera a la inversa), per la contribució rellevant de Catalunya a la balança exterior per compte corrent (turisme i exportacions) i per la importància del PIB de Catalunya i la seva contribució fiscal, per no parlar de la potència industrial i en termes d'R+D de Catalunya, o d'aportacions més intangibles, com en el camp de la ciència, la cultura, l'acció social i l'esport. La independència de Catalunya podria posar en serioses dificultats, de manera immediata, tant el sector exterior com les finances públiques espanyoles. I també tindria costos per a la UE pel que suposaria per als intercanvis comercials amb les nombroses empreses europees instal·lades a Catalunya, pel possible efecte imitació (encara que aquest també hi seria quedant-se a la UE) i pel possible impacte per a la zona euro d'una situació límit per a l'economia espanyola.

Ara bé, un cop constatat que una Catalunya fora de la UE tindria costos per als tres actors implicats en aquest procés, cal afegir dues observacions. En primer lloc, que mentre que per a Catalunya, sobretot, i per a la UE, en menor mesura, els costos d'una Catalunya independent fora de la UE són superiors que dintre de la UE, per a Espanya els costos són pràcticament els mateixos. És a dir, el cost rellevant per a Espanya és la independència de Catalunya, no que quedi fora de la UE. I, en segon lloc, mentre que per

a Catalunya es podria considerar que l'opció de la independència dintre de la UE és preferible a la de continuar a Espanya (aquesta és la raó, cal presumir, per la qual es plantejaria eventualment aquest escenari), tant per a la UE com per a Espanya l'opció amb menys costos és la de continuar a Espanya, no la de la independència (ni dins ni fora de la UE). Aquestes dues observacions resulten rellevants per dues raons: primera, perquè ens poden ajudar a entendre la posició de cada un d'aquests tres actors en un moment en què la qüestió no és "independència dins o fora de la UE" sinó "independència d'Espanya sí o no" i, per tant, la seva posició sobre la primera qüestió ("independència dins o fora de la UE") ve completament condicionada per la influència que creuen que pot tenir en la resolució de la qüestió actual ("independència d'Espanya sí o no"); segona, perquè ens diu que, en cas que es passés a aquesta segona fase d'independència dins o fora de la UE", Catalunya estaria objectivament interessada en el fet que per a Espanya els costos fossin menors en el cas d'una Catalunya dins de la UE, i per a aconseguir-ho hauria de recórrer als marges de compensació disponibles (via una reducció gradual del dèficit fiscal, per exemple), als quals ens hem referit en anteriors apartats.

d) Tot el que es pugui pronosticar sobre si una Catalunya independent continuaria o no a la UE és fruit d'un joc de suposicions.<sup>18</sup> El màxim que podríem arribar a fer seria posar sobre la taula alguns elements d'anàlisi. I aquest no és l'objecte del present estudi, encara que, és clar, les implicacions econòmiques i financeres, que sí que en són l'objecte, són molt diferents en l'un i l'altre cas. Hem vist que tots els actors implicats en la decisió (Catalunya, Espanya i la UE) tindrien costos en el cas d'una Catalunya independent fora de la UE (per la primera part de l'equació, "Catalunya independent", per la segona, "fora de la UE", o pel saldo de les dues). Per tant, l'escenari resultant dependrà de dos factors: de fins a quin punt cada una de les parts estigui disposada a córrer el risc d'haver de suportar els costos corresponents en cada un dels escenaris possibles (que depèn, a la vegada, de la seva aversió al risc i de la magnitud absoluta d'aquests costos) i de quines compensacions no avaluable en termes econòmics espera obtenir en cada un. Per entendre'ns, dependrà del preu (en termes de costos econòmics) que Catalunya estigui disposada a pagar per la independència d'Espanya i del que Espanya estigui disposada a pagar per la no inde-

---

18. *Vid.* Castells (2014, 39-42) sobre aquest tema. *Vid.*, també, el capítol introductori d'aquest treball.



pendència de Catalunya. Probablement, la Unió Europea és la que estaria disposada a pagar un preu més reduït per l'una cosa i per l'altra.

e) La problemàtica que estem tractant en aquest apartat, sobre quina seria la vinculació amb la UE d'una Catalunya independent, ens remet a una qüestió que té nombroses zones de contacte amb la problemàtica del procés de transició cap a la independència. És a dir, si considerem que la transició és el període que discorre entre l'estat actual i un nou estat estable, la principal incertesa que plantejaria la independència de Catalunya és, precisament, si continuaria formant part de la UE o no. Per tant, aquesta qüestió cal analitzar-la des d'aquesta doble perspectiva: els costos que, amb tota certesa, comportaria quedar fora de la UE si aquest acabés essent l'estat estable d'una Catalunya independent, i els costos que es derivarien de la incertesa respecte d'aquest punt al llarg de tot el procés, des de l'inici (que, naturalment, és abans d'haver assolit la independència), i que es produirien en qualsevol cas, s'assolís la independència o no.

## 8. Els costos econòmics de la transició

A l'hora de valorar les implicacions econòmiques i financeres de la independència, resulta fonamental el procés que hi condueix, és a dir, el camí que porta d'una situació determinada a la nova situació. Skidelsky (1986) recorda que un jove John Maynard Keynes, aleshores estudiant a la Universitat de Cambridge, escrivia l'any 1903, en ocasió d'un treball sobre el filòsof i polític Edmund Burke, que, "a més del risc que comporta qualsevol mètode violent de progrés, hi ha una altra consideració sobre la qual sovint cal fer èmfasi: no n'hi ha prou que l'estat de coses que volem promoure sigui millor que l'estat de coses precedent; ha de ser suficientment millor com per a compensar els mals de la transició" (Keynes *ca.* 1906).

No és suficient, doncs, comparar el nou escenari d'independència amb l'escenari actual per a poder fer una avaluació correcta dels costos i beneficis de l'un en relació amb l'altre. A més, cal avaluar les implicacions econòmiques i financeres del procés que hi condueix, és a dir, de la transició de l'un a l'altre. Hi ha dos factors crítics que tindrien una influència decisiva en aquest punt:

a) El caràcter més o menys amistós o traumàtic del procés d'independència. És evident que un procés de secessió no és mai fàcil ni és acceptat de bon grat per les dues parts. No és mai una contesa de cavallers. El Govern central normalment posarà totes les traves i dificultats per a im-

pedir el trencament de la unitat territorial, i el territori que aspira a la independència farà servir totes les possibilitats que tingui al seu abast i haurà de superar nombrosos obstacles per a assolir-la. Però és clar que no és el mateix un procés negociat i pactat (com, per exemple, els que es van produir a Escòcia i el Quebec) que un procés traumàtic i conflictiu. Això no vol dir necessàriament violent, sinó no pactat ni negociat, és a dir, un procés en el qual una de les parts nega simplement el dret a la secessió de l'altra, i aquesta altra part adopta l'estratègia de tractar d'assolir la secessió sense l'acord amb la primera; en resum, un procés en el qual cada part tracta d'imposar la seva opció a l'altra part. Encara que aquests tipus de conflictes sempre generen tensions, fins i tot quan tenen lloc d'una manera civilitzada i negociada, és evident que la forma en què es van plantejar a Escòcia i el Quebec presenten grans diferències amb la forma en què es planteja entre Catalunya i Espanya. I aquesta diferència provoca conseqüències rellevants en els diferents aspectes econòmics que hem examinat.

b) Les expectatives sobre la permanència o no a la UE. Com hem anat veient al llarg de tot aquest apartat dedicat a examinar les implicacions de l'escenari de la independència, la qüestió de la continuïtat o no a la UE és un punt cabdal. Ho és des del punt de vista de la situació d'arribada. És a dir, les conseqüències són molt diferents en cas que Catalunya, un cop fos independent, estigui dins o fora de la UE i de la zona euro. Però també ho són pel que fa al procés de transició, que té unes característiques del tot diferents segons quines siguin les expectatives respecte a aquesta qüestió essencial. Aquest és un punt, és clar, estretament lligat a l'anterior. Perquè resulta difícil pensar que una independència acordada, fruit d'un procés de diàleg i negociació, no contingui la recomanació de la continuïtat de Catalunya dins de la UE i de la zona euro. I això, siguin quines siguin les formalitats que exigeixin els tractats, facilitaria clarament una decisió dels estats membres en aquest sentit. En canvi, una independència assolida després d'un procés conflictiu i traumàtic, amb un fort desacord entre les dues parts, faria molt més difícil les coses. En un apartat anterior hem abordat en part les possibles estratègies de cada un dels actors en aquesta situació.

Aquests factors resulten determinants a l'hora d'avaluar les característiques del procés de transició. En definitiva, quan es parla de la viabilitat econòmica de la independència de Catalunya, cal tenir present que la qüestió fonamental no és tant la viabilitat del mateix escenari de la independència, un cop s'hi hagi arribat, sinó els costos econòmics del procés que cal seguir per a arribar-hi. Dit d'una altra manera, el problema no és tant la viabilitat econòmica com la viabilitat política i les conseqüències

econòmiques de les dificultats polítiques. Un clima d'incertesa respecte al futur, conflictivitat, inestabilitat i afebliment del marc institucional té, evidentment, clares conseqüències sobre l'economia: sobre els mercats financers i la seva confiança en la solvència del país (del conjunt dels seus agents econòmics i institucionals), sobre les decisions de localització i inversió empresarial, i sobre la mateixa capacitat de les institucions per a projectar a mitjà i llarg terminis les polítiques i les mesures adequades. En definitiva, la transició, fins i tot en el cas més favorable, sempre comporta costos, més com més traumàtic i conflictiu resulti aquest procés, i aquests costos han de ser descomptats (com deia la frase de Keynes a la qual ens referíem en començar aquest apartat) del saldo eventualment positiu que podria oferir un escenari d'independència quan el comparem amb la situació actual.

A més, naturalment, cal emfatitzar un altre aspecte essencial: la necessitat de fer previsions realistes sobre el marge real de probabilitats que un procés d'independència d'aquestes característiques culmini amb èxit o no. Perquè és clar que el pitjor dels escenaris possibles és aquell en què s'han de suportar els costos del procés de transició sense arribar a assolir els beneficis de la independència. És a dir, una societat pot estar disposada a pagar un preu per un objectiu que considera desitjable.<sup>19</sup> Però això no hauria de significar renunciar al mínim principi de racionalitat que aconsella, abans de llançar-se a assolir aquest objectiu, confrontar la probabilitat que hi ha d'obtenir-lo pel premi que s'obtidria amb la probabilitat de no obtenir-lo pel cost que això suposaria.

En definitiva, les decisions econòmiques estan sempre fortament influïdes per les expectatives sobre l'estabilitat política i social, la confiança en el marc institucional i l'estat de dret, i per la seguretat dels creditors sobre el pagament dels deutes i el compliment dels contractes. I, en un escenari d'independència, tots aquests factors dependrien de forma crucial de la forma en què s'hi arribés o s'hi pensés arribar.

---

19. Tornant a la cita de Keynes, recuperada per Skidelsky (1986), "Burke sempre va sostenir, i correctament, que rarament és encertat [...] sacrificar un benefici present per un dubtós avantatge futur [...] no és assenyat mirar massa lluny; els nostres poders de predicció són escassos, el nostre control sobre els resultats és infinitesimal. En conseqüència, la nostra principal preocupació ha de ser la felicitat dels nostres contemporanis; hauríem de ser molt prudents abans de sacrificar un gran nombre de persones en nom d'un fi contingent, per molt avantatjós que pugui semblar" (Keynes *ca.* 1906). Alguns podran dir, és clar, que Burke era un filòsof, probablement, poc propens als canvis.

## Referències

- Aghion, P., i S. Durlauf, ed. 2005. *Handbook of Economic Growth*, 1. Amsterdam: Elsevier.
- Alesina, A. 2003. The size of countries: Does it matter? *Journal of European Economic Association* (abril-maig): 301–316.
- Alesina, A., i E. Spolaore. 1997a. On the number and size of nations. *Quarterly Journal of Economics* 112 (4): 1027–1056.
- . 1997b. *The size of nations*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Alesina, A., E. Spolaore, i R. Wacziarg. 2005. Trade, Growth and the Size of Countries. A P. Aghion, i S. Durlauf. 2005, 1499–1543.
- Amat, O. 2013. Radiografía del tejido empresarial catalán y posibles impactos del debate independentista. A O. Amat et al., 11–25.
- Amat, O., J. L. Feito, D. Fernández, V. Pich, C. Polo, A. Semur, J. Trigo, i J. Tugores. 2013. *La cuestión catalana, hoy*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- Antràs, P. 2012. La desagradable aritmética de la independencia: respuesta a la entrada de José Vicente Rodríguez Mora. *Nada es Gratis* (Fedeablogs, 14 de octubre).
- Antràs, P., i J. Ventura. 2012. Dos més dos són mil. *Collectiu Wilson* (blog, 23 de novembre).
- Armstrong, A., i J. Portes. 2016. Commentary: The Economic Consequences of Leaving the EU. *National Institute Economic Review* 236: 2–6.
- Becker, G. 2012. Breakup of Countries: No Economic Disaster. *Becker-posner-blog.com*, December 4th.
- Blinder, A. 2016. Fiscal Policy Reconsidered. *The Hamilton Project*. Policy Proposal 2016–05. Brookings.
- Bordignon, M. 2010. Comment [Spolaore (2010)]. A N. Bosch et. al., 351–356.
- Bosch, N., M. Espasa, i A. Solé-Ollé, ed. 2010. *The Political Economy of Inter-Regional Fiscal Flows*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Castells, A. 2014. Sis comentaris sobre la viabilitat econòmica de la independència i dos aclariments previs. A Diversos autors. *Economia de Catalunya. Preguntes i respostes sobre l'impacte econòmic de la independència*, 29–49. Barcelona: Col·legi d'Economistes de Catalunya, Profit Editorial.
- Comerford, D., i J. V. Rodríguez Mora. 2014. Regions are not countries: A new approach to the border effect. *Discussion Paper Series* 9967 (maig). Center for Economic Policy Research.
- Cuadras i Morató, X. 2012. Algunes reflexions sobre la independència de Catalunya i l'economia dels catalans. A *Els reptes econòmics de la Unió Europea. Com afectarà la nova integració fiscal a les Comunitats Autònomes?* Barcelona: Fundació CatDem.

- . 2016. The economic debate: Opportunities and threats from independence. A X. Cuadras, ed. *Catalonia, a New Independent State in Europe?*, 149-188. Routledge.
- Cuadras Morató, X., i M. Guinjoan. 2012. Una aproximació a l'impacte sobre el VAB català de la reducció dels fluxos comercials entre Catalunya i la resta d'Espanya. *Revista Econòmica de Catalunya* 65.
- . 2015a. L'impacte econòmic d'una reducció dels fluxos comercials entre Catalunya i la resta de l'estat. *Revista Econòmica de Catalunya* 72: 29-40.
- . 2015b. *Impacte econòmic d'una reducció dels fluxos comercials entre Catalunya i la resta de l'estat*. Comissió d'Economia Catalana, Col·legi d'Economistes de Catalunya (juny).
- Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda. 2020. Els resultats de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central els anys 2025 i 2016 (abril).
- Emmerson, C., P. Johnson, I. Mitchell, i D. Phillips. 2016. Brexit and the UK's Public Finances. *IFS Report* 116. Institute for Fiscal Studies (maig).
- Fatás, A., i L. Summers. 2016a. The Permanent Effects of Fiscal Consolidations. *NBER Working Paper Series* 22374 (juny).
- . 2016b. Hysteresis and fiscal policy during the Global Crisis. *Vox* (CEPR's Policy Portal) (octubre).
- Guinjoan, M., i X. Cuadras Morató. 2011. *Sense Espanya: Balanç econòmic de la independència*. Barcelona: Pòrtic.
- HM Treasury. 2016. *HM Treasury analysis: the long term economic impact of EU membership and the alternatives* (abril).
- Jobst, C. H., i R. Holzfeind. 2012. Understanding TARGET2: The Eurosystem's Euro Payment System from an Economic and Balance Sheet Perspective. *Monetary Policy and the Economy* (Austrian National Bank), Q1/12: 81-91.
- Keynes, J. M.. ca. 1906. Burke's Timidity on Embarking on War. Manuscrit no publicat, citat per Skidelsky (1986).
- Myro, R. 2015. *España en la economía global*. Barcelona: RBA.
- . 2018. Creixement econòmic amb equilibri exterior. Un nou escenari per a l'economia espanyola. *Policy Brief* 13. EuropeG (maig).
- Paluzie, E. 2010. The costs and benefits of staying together: The Catalan case in Spain. A Bosch et. al., 357-370.
- Rodríguez Mora, J. V. 2012a. Portugal, España, Cataluña. Amics per sempre (I i II). *Nada es Gratis* (Fedeablogs, 12 i 14 d'octubre).
- . 2012b. La desagradable lògica de la independència: resposta a una resposta de Pol Antràs. *Nada es Gratis* (Fedeablogs, 19 d'octubre).
- Skidelsky, R. 1986. *John Maynard Keynes: Hopes Betrayed, 1883-1920*. Vol. 1. Nova York: Viking.

- Solow, R. 1997. Is There a Core of Usable Macroeconomics We Should All Believe In? *The American Economic Review* (maig): 230–232.
- Spolaore, E. 2010. Federalism, regional redistribution and country stability. A Bosch et. al., 329–350.
- Yellen, M. 2016. Macroeconomics Research after the Crisis. 60th annual economic conference. Boston (Massachusetts): Federal Reserve Bank of Boston (14 d’octubre).

# Comentaris finals

## 1. Principals aportacions del treball

Les característiques i l'abast d'aquest treball (a les quals ens hem referit extensament en el capítol introductori) farien molt agosarat tractar de tancar-lo amb el tradicional capítol de conclusions. Per una banda, al llarg dels diferents capítols es van presentant conclusions parcials sobre els diferents temes tractats; per una altra, l'objectiu d'aquest estudi no és acabar proclamant quin és l'escenari guanyador o preferible després d'haver-los anat repassant en els diferents components, sinó examinar quins són els escenaris possibles i quines serien les característiques i les implicacions econòmiques i financeres de cada un.

Aquestes pàgines finals no són, doncs, un capítol de conclusions, si bé és cert que volen ser alguna cosa més que unes paraules finals estrictament formals. Per tant, encara que molt breument, tractarem de destacar les qüestions més rellevants que es poden desprendre del treball.

Cal subratllar que aquest estudi està format per dos components clarament diferenciats: per una banda, la construcció dels escenaris; per l'altra, el seu impacte econòmic i financer en dues qüestions (les

finances de la Generalitat i el creixement econòmic). És clar que aquests dos components estan fortament entrellaçats. El segon requereix la construcció prèvia dels escenaris, i algun dels capítols, especialment el cinquè, inclouen tots dos components. Ara bé, es tracta de dues qüestions d'una naturalesa diferent, i els resultats que se'n deriven s'han d'analitzar també amb criteris diferents.

## **2. Construcció dels escenaris: punts a prendre en consideració**

Respecte a la construcció dels diferents escenaris, la qüestió més important que s'hauria de prendre en consideració és quins són els requisits que hauria de reunir l'arquitectura politicoinstitucional de cada un. En aquest treball presentem diferents escenaris que considerem possibles (sense quantificar-ne el grau de probabilitat, certament). El seu contingut és diferent, per descomptat. Si es vol, es podria establir una gradació en funció del grau de poder polític que cada un proporciona a la Generalitat: des del que en proporciona menys, el de l'estatu quo en les seves diverses variants, fins al de la independència, passant per tots aquells que, mantenint la pertinença de Catalunya dins d'Espanya, suposen un grau creixent de poder polític per a la Generalitat (per aquest ordre, federalisme dèbil, federalisme moderat, federalisme fort, acord bilateral específic, model foral, pacte confederal).

El que s'ha volgut fer en la construcció dels diferents escenaris és identificar els continguts bàsics que haurien de caracteritzar cadascun. És el contingut el que importa, més que l'etiqueta. No es tracta de dir "l'escenari del federalisme fort ha de contenir de manera imprescindible tal i tal altre atribut"; el plantejament respon més aviat a la idea que "hi ha un escenari possible, que donaria un determinat grau de poder polític a la Generalitat, i, per tal que sigui així, aquest escenari hauria de tenir tals i tals ingredients en els terrenys jurídic, competencial, institucional politològic i financer" (i d'aquest escenari en diem federalisme fort). I el mateix per a tots els altres, de forma que el que importa no és el nom sinó el grau de poder polític que confereix cada escenari. De la mateixa manera que els hem batejat amb aquestes denominacions, els hauríem pogut anomenar, simplement: escenari 0, escenari 1, etcètera, fins a vuit. Val la pena precisar aquest punt per tal d'evitar discussions simplement nominalistes sobre aquesta qüestió.

Tot això significa que el punt rellevant de la construcció dels escenaris és identificar quins són els continguts indispensables que ha de tenir



cada un si l'objectiu és conferir un determinat grau de poder polític a la Generalitat. I això, com s'ha dit, en els diferents terrenys que donen forma als escenaris, és a dir, en els terrenys competencial, institucional, politològic i financer. Per a poder fer aquest exercici, resulta molt convenient examinar què ens diu l'experiència comparada, a la qual es dedica el segon capítol d'aquest treball. Aquesta referència comparativa permet posar sobre la taula els elements fonamentals que s'han de tenir en compte a l'hora de determinar l'amplitud i la profunditat de les competències dels governs subcentrals, els continguts i característiques dels diferents graus d'autonomia fiscal, o bé quina pot ser la classificació dels diferents models constitucionals, segons el grau d'autonomia real que atorguen als governs intermedis. D'altra banda, ens ofereix una visió molt il·lustrativa respecte a quina és la posició que ocupa el model territorial espanyol quan se'l compara amb el d'altres països amb diferents nivells de govern, visió de la qual es desprèn que Espanya, malgrat el que diguin les proclames oficials, no figura, ni de bon tros, entre els països més descentralitzats del mon.

Aquesta anàlisi permet disposar d'una referència de gran interès a l'hora de proposar els elements constitutius dels escenaris. En cert sentit, només caldria fixar-se en quins són els que componen els models dels països que ens poden servir de referència. Això ens condueix als tres tipus d'elements bàsics, que en bona part vertebreren aquest estudi i als quals s'ha fet repetida referència en línies anteriors i en el capítol introductori: els de caràcter competencial i juridicoinstitucional, els politològics i els financers. Del que aporten els capítols tercer, quart i cinquè, en els quals es tracten aquests punts, es desprenen algunes recomanacions bastant clares si del que es tracta és d'enfortir l'autogovern i el poder polític real de la Generalitat. Amb relació al conjunt d'escenaris que tenen en comú el manteniment de Catalunya a l'Estat espanyol (l'escenari de l'estat propi, o la independència, s'ha de valorar òbviament des d'uns paràmetres diferents, com es mostra en el capítol corresponent), aquestes idees són les següents:

i) **Quan** existeix una minoria nacional amb unes preferències marcadament diferents de les de la resta del territori respecte al model d'estat i respecte al grau d'autoidentificació nacional, el disseny constitucional que ofereix més estabilitat és l'adopció d'una fórmula específica per a aquest territori.

ii) Caldria establir els mecanismes politicoinstitucionals necessaris per tal de garantir que l'eventual pacte polític fundacional d'aquesta minoria

nacional amb la majoria no es deteriora inexorablement al llarg del temps. En aquest sentit, una constitució molt explícita respecte a l'abast i els continguts d'aquest pacte i molt rígida i difícil de reformar és l'alternativa que ofereix més garanties.

iii) L'àmbit competencial hauria de ser clar i precís i limitar taxativament la intrusió de la legislació central en els àmbits competencials de la Generalitat. A més, cal assegurar que els principis generals previstos en la Constitució que permeten l'actuació invasiva del poder central (igualtat de drets, unitat de mercat, etc.) siguin els mínims i estiguin definits d'una forma molt restrictiva.

iv) Hi ha d'haver les garanties constitucionals necessàries per tal d'assegurar la imparcialitat dels poders arbitrals en els conflictes que es puguin generar entre la Generalitat i l'Estat. Caldria, doncs, la creació d'una institució *ad hoc* basada en l'equilibri en la seva composició entre les dues parts que podrien estar en conflicte.

v) Cal establir els mecanismes apropiats que assegurin la participació efectiva de la Generalitat en les decisions de l'Estat que tenen una incidència determinant en la societat i l'economia de Catalunya.

vi) I, finalment, el sistema de finançament s'ha de fonamentar en tres pilars essencials: una àmplia potestat de la Generalitat en el camp tributari (en els àmbits normatiu, administratiu i en l'accés al rendiment dels impostos pagats pels ciutadans de Catalunya); un grau d'anivellament que possibiliti que la contribució fiscal feta per aquests ciutadans amb els impostos pagats a la Generalitat es tradueixi essencialment en ingressos de la Generalitat, i, finalment, els mecanismes apropiats per tal de garantir l'equilibri entre la Generalitat i l'Estat en suficiència relativa del seus recursos potencials per a atendre les seves necessitats de despesa.

Aquests són els criteris (el darrer, com es pot veure, dividit en tres) que caldria prendre en consideració a l'hora de crear un escenari que permetés un enfortiment real del poder polític de la Generalitat en els escenaris que suposen la continuïtat dins de l'Estat espanyol. O bé, enfocat des d'una altra perspectiva, podríem dir que, per tal de valorar el grau de poder polític que atorguen a la Generalitat aquests diferents escenaris, els criteris que s'haurien d'aplicar són aquests que acabem d'assenyalar. Com més alta fos la nota assolida en cada un, més s'aproparia l'escenari corresponent a la banda alta d'aquella gradació de poder polític a la qual abans ens hem referit i que aniria des de l'escenari de l'estatu quo al del pacte confederal. Però, cal insistir-hi, l'objectiu d'aquest treball no és propugnar-ne un o un

altre, sinó oferir els elements imprescindibles per a poder valorar cada un d'aquests escenaris que considerem possibles, atenent al grau de poder polític que confereix cada un.

### **3. Resultats quantitatius: impacte sobre les finances de la Generalitat i sobre el PIB**

La construcció dels escenaris és una de les aportacions més rellevants d'aquest treball. L'altra aportació, com hem dit, són els resultats obtinguts en cada un en els terrenys econòmic i financer. Aquest impacte es concreta en dues variables: les finances de la Generalitat, per una banda, i el PIB, per una altra.

Pel que fa a la primera qüestió, en el capítol V es calcula quina seria la repercussió quantitativa dels diferents escenaris sobre els recursos totals de la Generalitat, així com la seva incidència en termes de dèficit fiscal. Les dades més importants que cal destacar són les següents (*vid.* quadres 5.15, 5.16 i 6.4):

a) L'increment de recursos de la Generalitat respecte a la situació actual (escenari de l'*statu quo*) aniria des de 3.929 milions d'euros en l'escenari de federalisme dèbil (la qual cosa significa un augment del 19,5 %) fins a 47.339 milions d'euros en l'escenari de la independència, la qual cosa suposa augmentar en el 135 % els recursos actuals. Entremig, l'escenari de federalisme moderat suposaria un increment de més d'un terç (el 34,06 %); el del federalisme potent i el de l'acord bilateral específic, un augment del 49,5 %; el model foral representaria gairebé doblar els recursos (augment del 91,6 %), i el del pacte confederal, un increment del 117,5 %.

Cal advertir, tanmateix, que aquests increments no són directament comparables. En els cinc primers (els tres federals, l'acord bilateral específic i el model foral) l'augment es produeix mantenint intactes les necessitats de despesa derivades del marc competencial. És a dir, s'aplica la hipòtesi de neutralitat financera: qualsevol increment de les competències (com es preveu en la major part d'ells) aniria acompanyat automàticament d'un increment dels corresponents recursos via ampliació de l'espai fiscal de la Generalitat o via augment de les transferències de l'Estat. En canvi, en els escenaris del pacte confederal i de la independència es produeix un traspàs o bé total o bé molt apreciable de la despesa que avui l'Estat fa a Catalunya a la Generalitat. No es tracta, per tant, d'un increment net de recursos,

com succeeix en els altres escenaris. El següent apartat, que examina els resultats en termes de dèficit fiscal, permet clarificar el que s'acaba de dir.

b) Els quadres 5.16 i 6.4 mostren el dèficit fiscal de Catalunya que tindria lloc en els diferents escenaris considerats. El primer ofereix les dades referents al dèficit fiscal calculat en les seves diverses variants: segons l'aproximació del flux del benefici (en el qual es considera la part de les despeses corresponents a serveis centrals de l'Estat que són consumides pels ciutadans de Catalunya) i segons la del flux monetari (en què només es consideren les despeses de l'Estat directament localitzades a Catalunya), i, per a cada una d'aquestes aproximacions, segons que es consideri equilibrat o no el pressupost del sector públic central. En aquest breu resum farem referència exclusivament a les dades obtingudes segons el flux monetari, considerant equilibrat el pressupost del Govern central.

Com es pot comprovar, en l'escenari de l'estatu quo (és a dir, en la situació real de l'any 2015, que és el que s'ha fet servir de referència) el dèficit fiscal era del 8,3 % del PIB de Catalunya. Passaria al 7,3 % en l'escenari de federalisme dèbil, al 6,5 % en el de federalisme moderat, al 5,7 % en els de federalisme potent i acord bilateral específic, a l'1 % en el de pacte confederal i al 0 %, lògicament, en el de la independència. L'escenari del model foral proporcionaria un superàvit fiscal (els ciutadans de Catalunya aportarien a la hisenda de l'Estat menys del que rebrien). Es tracta d'una anomalia, és clar, derivada del fet que es considera que les despeses de l'Estat a Catalunya es mantindrien en la situació actual, però, en canvi, la translació del càlcul del *cupò*, tal com es fa al País Basc, seria extremadament favorable per a la Generalitat.

Com es pot comprovar, excepte en l'escenari del model foral, la disminució del dèficit fiscal és inferior a l'augment de recursos de la Generalitat, al qual s'ha fet referència en el punt anterior. En els escenaris de federalisme i acord bilateral específic, això és degut al fet que una part d'aquest increment és conseqüència de la correcció del desequilibri vertical entre el Govern central i el conjunt de les CA, que fa disminuir la despesa del primer i, per tant, també la part destinada a Catalunya, cosa que fa empitjorar el dèficit fiscal. En el cas dels escenaris de pacte confederal i d'independència, la causa és també que es produeix una disminució de la despesa de l'Estat a Catalunya, en aquest cas perquè és assumida, en bona part o en la totalitat, per la Generalitat.

Com s'ha assenyalat, l'altra variable que s'estudia en aquest treball és l'impacte dels diferents escenaris sobre el PIB de Catalunya, és a dir, com es pot

estimar la repercussió dels diferents escenaris en un creixement econòmic més elevat. Aquest impacte es pot produir per dos canals: a) via demanda, com a efecte immediat de la disminució, o desaparició en l'escenari de la independència, del dèficit fiscal; b) via oferta, com a resultat de dos factors (l'efecte sobre la productivitat de la inversió pública productiva —en infraestructures i capital humà— que es pogués finançar amb uns ingressos més alts, i la incidència que la possibilitat de dur a terme polítiques pròpies pot tenir en un augment de la productivitat i de l'oferta de factors productius i, per tant, finalment, en una taxa de creixement més elevada). D'alguna manera, simplificant, podríem dir que l'efecte via demanda produeix un desplaçament paral·lel en la funció de creixement tendencial del PIB, mentre que l'efecte via oferta produeix un canvi de pendent.

En general, a l'hora d'analitzar l'efecte sobre el PIB, els estudis existents acostumen a considerar simplement l'impacte immediat de la disminució del dèficit fiscal. I en l'escenari de la independència solen contraposar aquest efecte positiu amb l'impacte negatiu que es podria produir en les exportacions amb la resta d'Espanya. Aquest treball eixampla l'enfocament de l'impacte sobre el PIB en dues línies que caldria subratllar. Per una banda, es fa una estimació dels multiplicadors de la demanda, cosa que permet calcular l'impacte sobre el PIB de la reducció del dèficit fiscal no només el primer any sinó al llarg dels anys següents, fins que s'acaba diluint del tot. Per altra banda, es fa una primera aproximació de l'impacte pel costat de l'oferta considerant els dos canals als quals s'acaba de fer referència, cosa que requereix calcular l'elasticitat del PIB de Catalunya respecte a l'*stock* de capital públic productiu. D'aquestes estimacions, caldria subratllar els resultats següents (*vid.* quadres 6.5, 6.6 i 6.7):

a) L'impacte sobre el PIB via demanda de la reducció del dèficit fiscal seria del 0,52 % del PIB el primer any en l'escenari més desfavorable (federalisme dèbil i multiplicador més baix) i aniria augmentant els anys següents fins a estabilitzar-se en el 0,87 % el cinquè any (*vid.* quadre 6.5). En l'escenari més favorable (model foral i multiplicador més alt) el PIB augmentaria en el 9,03 % el primer any i s'estabilitzaria en el 13,69 % el cinquè any (*vid.* quadre 6.5). En un escenari intermedi, com podria ser el del federalisme fort amb el multiplicador entremig (resultats equivalents als de l'acord bilateral específic), l'impacte sobre el PIB seria de l'1,56 % el primer any i s'estabilitzaria en el 2,76 % el cinquè any (*vid.* quadre 6.5). Això significa que en aquest cinquè any el PIB de Catalunya seria 2,76 punts més alt del que hi hauria hagut mantenint la tendència de l'*statu quo*.

b) Quan analitzem els efectes pel costat de l'oferta, els resultats obtinguts indiquen que l'increment de la inversió pública productiva més l'augment del poder de decisió tindrien un efecte conjunt de 0,084 punts sobre la taxa de variació anual del PIB en el cas de l'escenari de federalisme dèbil, el més desfavorable, i de 0,409 punts en el més favorable, el model foral (*vid.* quadre 6.6). En un escenari intermedi (federalisme fort o acord bilateral específic) l'impacte seria de 0,235 punts. En aquest cas, no es tracta d'un desplaçament paral·lel en l'origen de coordenades, sinó d'una modificació del pendent, de la taxa de creixement del PIB, que tindria un efecte acumulatiu al llarg del temps.

c) Així, per exemple, si hem vist que l'impacte sobre el PIB pel costat de la demanda (via eliminació del dèficit fiscal) en els escenaris intermedis (federalisme fort i acord bilateral específic) era del 2,76 % en el cinquè any i que a partir d'aquest any la xifra quedava estabilitzada (és a dir, s'havia absorbit completament el *shock* de demanda inicial), quan afegim a aquest impacte el que té lloc pel costat de l'oferta, l'augment s'eleva, en un horitzó de vint anys, a percentatges situats entre el 6,06 % i el 7,82 % (segons el multiplicador utilitzat per a avaluar l'impacte pel costat de la demanda, sigui menys o més elevat) (*vid.* quadre 6.7). Això significa que l'efecte conjunt dels impactes via demanda i via oferta podria conduir al fet que, al cap de vint anys, el PIB de Catalunya arribés a ser gairebé el 8 % més alt del que ho hauria estat seguint la tendència existent en l'estat present, xifra que, naturalment, augmentaria en els escenaris del model foral, el pacte confederal i la independència fins a assolir percentatges de prop del 20 %.

#### 4. Darreres reflexions

Les primeres tasques preparatòries d'aquest estudi van començar en la primavera de 2016. En aquesta data es va formar l'equip de treball i es van preparar els materials inicials en relació amb l'objectiu del projecte. Després hi ha hagut un llarg procés d'elaboració, fins a la redacció final que, com s'assenyala en la nota que acompanya el sumari, va tenir lloc en la primavera del 2019.

Al llarg d'aquest temps, l'equip de recerca ha celebrat nombroses reunions, que han permès coordinar i harmonitzar els continguts i anar alineant l'orientació dels diferents capítols cap a un objectiu comú. Aquest procés ha revestit una especial complexitat pel caràcter interdisciplinari de l'estudi,

per la necessitat d'anar concretant de forma cada cop més precisa el resultat final i per la mateixa evolució del context polític. Com s'acaba de dir, l'estudi va començar a preparar-se els primers mesos del 2016. No cal que subratllem la intensitat i la transcendència dels esdeveniments que s'han anat produint des d'aleshores en el nostre país, íntimament connectats amb la problemàtica que planteja aquest treball. És clar que aquest no és un treball conjuntural, sinó que voldria oferir una perspectiva de fons sobre un tema que ve de molt lluny i que és l'articulació política de Catalunya amb Espanya. Però també és evident que respon a una problemàtica que adquireix una especial conflictivitat al llarg dels darrers anys. Fa trenta anys difícilment s'hauria plantejat aquest treball i difícilment els escenaris haurien estat els que s'hi examinen.

De manera que està clar que el treball no és immune a la realitat que ens rodeja i a la problemàtica que viu la societat catalana. La rapidesa amb què des de l'any 2016, quan es va iniciar, s'han succeït els esdeveniments a Catalunya hauria pogut portar a fer un treball de circumstàncies (és a dir, circumstancial, cosa difícil donats els ritmes i característiques d'un estudi d'aquest tipus) o bé, en l'altre extrem, un treball que correués el risc de quedar molt ràpidament obsolet, és a dir, que tingués tot el sentit en el moment en què es va iniciar però que deixés de tenir-lo al cap de poc temps. Hem tractat d'evitar aquests dos perills. El treball examina a fons les alternatives que es presenten en la relació entre Catalunya i Espanya. Aquestes alternatives eren vàlides l'any 2016 i pensem que ho continuen essent avui, a mitjans de 2021, malgrat totes les coses que han passat entremig.

Aquest no és un treball militant. No hauria de caldre dir-ho, i fer-ho pot sonar a *excusatio non petita*. No és el cas. Si subratllem aquest fet (no és un treball militant), no és perquè hi hagi el més mínim rastre de mala consciència en aquest sentit, sinó per aclarir-ne l'abast i l'enfocament. És clar que entre els autors pot haver-hi coincidències en molts punts, com també hi pot haver discrepàncies en altres, respecte als escenaris preferibles. Però, en tot cas, com es diu en la introducció, els escenaris que es presenten no són seleccionats en funció del seu grau de *desitjabilitat*, sinó de *possibilitat*. I s'han analitzat amb tot el rigor possible, en funció exclusivament de criteris acadèmics. Els autors es donarien per satisfets si aquest treball servís per a dues coses: primera, per a ajudar a aclarir quins són els atributs que ha de reunir una determinada opció (quant a la relació Catalunya-Espanya) si ha de conferir un determinat grau de poder polític a la Generalitat, és a dir, per a ajudar a evitar fer passar bou per bèstia grossa; segona, per

a oferir unes dades rigoroses i fiables respecte als resultats quantitatius d'aquestes diferents opcions pel que fa al seu impacte sobre les finances de la Generalitat i sobre el PIB.

Aquest estudi no posa punt final, per descomptat, a la qüestió tractada, ni pel que fa al ventall d'escenaris a considerar (que, com s'ha dit, evoluciona al llarg del temps) ni pel que fa a l'anàlisi i disseny dels elements que els han de compondre ni pel que fa a la necessitat de perfeccionar els resultats obtinguts i la metodologia emprada ni, especialment, pel que fa a la conveniència d'anar més enllà en la col·laboració entre disciplines diferents, sense l'aportació de cada una de les quals resulta molt difícil abordar en la seva complexitat una qüestió com és la relació entre Catalunya i Espanya.



# Nota sobre els autors

## **Antoni Castells (coord.)**

Doctor en Ciències Econòmiques i Empresariales i professor emèrit de la Universitat de Barcelona, especialista en hisenda autonòmica i local, economia de l'Estat del benestar, economia regional i economia del procés d'integració europea. És autor de diversos llibres i publicacions. Ha estat professor visitant a la Johns Hopkins University de Baltimore i va ser director de l'Institut d'Economia de Barcelona (UB) fins l'any 2003. Actualment és director d'EuropeG, grup d'opinió i reflexió en economia política, president del Consell Assessor de la Fundació Catalunya Europa i membre del Consell Consultiu de FUNCAS. Ha estat membre de la Sindicatura de Comptes de Catalunya (1984–1989), membre del Tribunal de Comptes Europeu (1994–2000) i conseller d'Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya (2003–2010).

## **Enoch Albertí**

Doctor en Dret per la Universitat de Barcelona, va fer una estada predoctoral a la Universitat de Bielefeld (RFA) i ha estat *Visiting Researcher* a l'European Law Research Center de la Law School de la Harvard University (EUA). És catedràtic de Dret Constitucional a la Universitat de Barcelona i director del Grup de Recerca consolidat Grup d'Estudis Constitucionals i Europeus. Ha estat degà de la Facultat de Dret de la UB (2008–2016) i és director de la *Revista Catalana de Dret Públic* i membre de l'Institut d'Estu-

dis Catalans. Ha dirigit projectes de recerca i ha publicat llibres i articles en matèria d'organització territorial de l'Estat, constitució econòmica, drets fonamentals i integració europea.

### **Francesc Amat**

Investigador Ramón y Cajal a la Universitat de Barcelona, és director adjunt del grup de recerca Institutions and Political Economy Research Group (IPERG) a la UB. Va doctorar-se en Ciència Política a la Universitat d'Oxford. Ha estat investigador postdoctoral Juan de la Cierva a la Universitat Pompeu Fabra i La Caixa Junior Leader Fellow a la UB. Els seus àmbits de recerca són l'economia política i la política comparada. Va guanyar el premi Josep M. Vilaseca i Marcet l'any 2015. Ha publicat en revistes internacionals, com *Journal of Politics* i *Comparative Political Studies*, entre d'altres.

### **Núria Bosch**

Doctora en Economia per la Universitat de Barcelona, és catedràtica d'Economia Pública d'aquesta universitat i investigadora de l'Institut d'Economia de Barcelona (IEB). Està especialitzada en temes d'hisenda pública; principalment, en els vessants de federalisme fiscal, hisenda autonòmica i local, eficiència en la prestació de serveis públics, i balances fiscals, sobre els quals té nombroses publicacions, nacionals i internacionals. Ha estat membre de diferents comissions d'experts del Govern central i de la Generalitat de Catalunya sobre finançament autonòmic i local, i balances fiscals.

### **Ignacio Lago**

Catedràtic de Ciència Política a la Universitat Pompeu Fabra i investigador ICREA Acadèmia, les seves línies de recerca principals són els estudis electorals i la descentralització política. Els seus articles s'han publicat en revistes com *British Journal of Political Science*, *Public Opinion Quarterly*, *Electoral Studies*, *European Journal of Political Economy*, *European Journal of Political Research*, *Party Politics* i *Social Science Quarterly*. Els seus darrers llibres publicats són *Oxford Handbook of Spanish Politics* (OUP, 2020) i *Handbook on Decentralization, Devolution and the State* (Edward Elgar, 2021).

### **Guillem López i Casanovas**

Doctor en Economia per la Universitat de York i llicenciat en Dret per la Universitat de Barcelona, és catedràtic d'Economia de la Universitat Pompeu Fabra, de la qual ha estat vicerector i degà. Ha estat *Visiting* a la Universitat d'Stanford. Fou director fundador del Centre de Recerca en Economia i Salut (CRES-UPF). Ha estat conseller de govern del Banc d'Espanya (2005–2017) i president de l'Associació Mundial d'Economia de la Salut (2007–2013). És membre i col·legiat de mèrit del Col·legi d'Economistes de Catalunya i numerari de la Reial Acadèmia de Medicina de Catalunya. Ha servit a múltiples consells i comissions de l'Estat i de Catalunya. Recentment, ha estat nomenat pel Ministeri de Hisenda de Espanya membre de la Comissió estatal per a la Reforma Tributària.

### **Toni Rodon**

Professor al Departament de Ciències Polítiques i Socials de la Universitat Pompeu Fabra, és també investigador a la London School of Economics and Political Science. Doctor europeu en Ciències Polítiques, els seus àmbits d'investigació són el comportament polític, la geografia política, la política comparada i l'economia política des d'un punt de vista històric. Abans de la seva actual posició, ha passat per la Universitat d'Stanford (EUA), la Universitat d'Oxford (Regne Unit), la Universitat de Manchester (Regne Unit) i la Fundación Juan March (Espanya).

### **Albert Solé-Ollé**

Catedràtic d'Economia a la Universitat de Barcelona, és director del Programa de Recerca en Federalisme Fiscal de l'Institut d'Economia de Barcelona (IEB). Els seus temes de recerca són el finançament i l'economia política dels governs multinivel. Ha publicat en revistes acadèmiques, com ara *European Economic Review*, *American Economic Journal: Applied Economics*, *Journal of Public Economics* i *Journal of Urban Economics*, entre d'altres. Ha publicat i/o editat diversos llibres sobre aquestes qüestions, entre els que destaquen *The political economy of inter-regional fiscal flows* (Edward Elgar) i *La financiación autonómica: Claves para entender un (interminable) debate* (Alianza Editorial).

### **Maite Vilalta**

Doctora en Economia i professora titular del Departament d'Economia de la Universitat de Barcelona, imparteix la seva docència a la Facultat d'Economia i Empresa de la UB i al màster internuniversitari de Gestió Pública (UAB-UB-UPF). Va fer una estada a la Facultat d'Economia de la McGill University (Montreal, Canadà). És autora de diversos estudis sobre el federalisme fiscal i la problemàtica de les hisendes autonòmiques i locals. És codirectora del màster en Hisenda Autònoma i Local (UB) i membre de l'Institut d'Economia de Barcelona. Ha estat vicerectora d'Igualtat i Acció Social i secretària general de la UB.

# Índex general

Sumari	5
<b>I. Política i economia en el conflicte Catalunya-Espanya: alguns elements introductoris</b>	7
Antoni Castells	7
1. Objectiu i abast de l'estudi	7
2. Els factors econòmics i financers subjacents en els conflictes territorials	10
3. Selecció i disseny dels escenaris	14
4. Elaboració del contingut dels escenaris (I): els factors jurídics i politològics	19
4.1. Aspectes competencials, jurídics i institucionals	19
4.2. Aspectes politològics	21
5. Elaboració del contingut dels escenaris (II): els factors econòmics i financers	23
5.1. Aspectes relatius a les finances de la Generalitat	23
5.2. Aspectes relatius a l'impacte sobre el creixement del PIB	26
6. Dos escenaris singulars: l'estatu quo i la independència	28
7. Dues reflexions finals	33
7.1. El debat sobre la sobirania i la restricció exterior en una economia globalitzada	33
7.2. Independència, federalisme i la importància de la qualitat de les institucions	35
<b>II. <i>Benchmarking</i> dels governs multinivell i els seus vincles econòmics amb el federalisme fiscal</b>	39
<i>Guillem López i Casasnovas</i>	39
1. Introducció	39
2. Les hisendes multijurisdiccionals	40
3. El constructe infraestatal	41
4. El constructe supraestatal	43
5. L'acoblament federal	44
5.1. El federalisme fiscal en un context comparat	50
5.2. Els referents del federalisme fiscal	52
6. Federalisme fiscal i finançament autonòmic espanyol	58
7. Orientacions per a una reforma "federalitzant". Principis fiscals federals	61
7.1. Autonomia i responsabilitat fiscal	61
7.2. Equitat vertical i suficiència	62

7.3. Equitat horitzontal o solidaritat interterritorial	63
7.4. Eficiència	64
7.5. Transparència i visibilitat dels ingressos	64
8. De la multilateralitat a la bilateralitat del pacte fiscal	64
9. Aproximació quantitativa a la realitat espanyola des del punt de vista de la comparativa descentralitzadora	66
10. Dimensions del <i>self-rule</i>	69
11. Detall: descripció de la puntuació donada a Espanya	74
11.1. Alguns comentaris addicionals	75
11.2. Altres mesures de descentralització	76
12. L'autonomia dels estats i dels territoris que els integren	78
12.1. La responsabilitat fiscal i les fallides	78
12.2. El poder per a codeterminar la política federal	79
12.3. La força dels marcs pressupostaris interjurisdiccionals	80
12.4. L'estabilitat de les constitucions fiscals	81
12.5. Els patrons constitucionals resultants, considerats globalment	82
12.6. Clúster de constitucions	82
12.7. Indicador factorial: resum de les constitucions fiscals	83
13. La mesura estàtica i dinàmica de la descentralització	84
14. La regulació de les fallides dels governs subnacionals	86
15. A mode de cloenda	91
Annex. Algunes propostes per a la millora de la capacitat fiscal en els tributs cedits	92
<b>III. Competències i institucions: la distribució de poders entre nivells de govern</b>	99
<i>Enoch Albertí</i>	99
1. La distribució de poder en l'Estat autonòmic: caracterització general de l'estatu quo	99
1.1. L'Estat autonòmic a la Constitució de 1978	99
1.2. El marc competencial: marc original i evolució	103
1.3. El marc institucional	110
1.4. L'instrument jurídic d'organització i les seves garanties	113
2. Escenaris generals hipotètics de futur	115
2.1. Escenari 1: el manteniment de l'estatu quo i les seves variants	118
2.2. Escenari 2: la reforma federal	119
2.3. Escenari 3: el pacte bilateral	133
2.4. Escenari 4: l'estat propi o independent	137
<b>IV Preferències territorials i institucions polítiques</b>	141
<i>Francesc Amat, Ignacio Lago, Toni Rodon</i>	141
1. Introducció: preferències, institucions i escenaris	141
2. Les preferències dels ciutadans a Catalunya: descentralització i fets diferencials	144
2.1. Preferències polítiques: heterogeneïtat i grups socials	144

2.2.	L'acomodament institucional dels grups nacionals en el món	148
2.3.	Les preferències sobre la descentralització a Espanya	151
2.4.	Dissenys institucionals i suport a la independència a Catalunya	156
2.5.	Preferències i tractament institucional: unes consideracions finals	161
3.	Institucions, conflicte territorial i finances regionals*	162
3.1.	Institucions polítiques i conflicte territorial	162
3.2.	El problema teòric del compromís entre grups majoritaris i minoritaris	164
3.3.	Anàlisi empírica: el problema de credibilitat i les finances regionals	175
3.4.	Els partits polítics: la competició política i la rigidesa constitucional	187
3.5.	Conseqüències del problema del compromís sobre l'autonomia i l'autogovern	195
4.	Implicacions per als diferents escenaris considerats	198
4.1.	Escenari de l'estatu quo	198
4.2.	Escenari de federalisme	199
4.3.	Escenari d'acord bilateral	200
4.4.	Escenari d'independència	202
<b>V.</b>	<b>Finances de la Generalitat</b>	207
	<i>Núria Bosch, Maite Vilalta</i>	207
1.	Els factors determinants de les finances autonòmiques	207
1.1.	Introducció	207
1.2.	Equilibri vertical	208
1.3.	Ingressos i autonomia tributària	218
1.4.	Mecanismes d'anivellament	233
2.	Els diferents escenaris financers	257
2.1.	Introducció	257
2.2.	Descripció dels escenaris	259
2.3.	Quantificació de l'impacte economicofinancer dels diferents escenaris	263
<b>VI.</b>	<b>Impacte econòmic</b>	277
	<i>Albert Solé-Ollé</i>	277
1.	Introducció	277
2.	Efectes via demanda	282
2.1.	El multiplicador fiscal: concepte i evidència	282
2.2.	Estimació del multiplicador fiscal de les comunitats autònomes	284
3.	Efectes via oferta	300
3.1.	Mida i composició del sector públic i efectes sobre el creixement	300

3.2. Capacitat de fer polítiques pròpies	303
3.3. Simulacions	305
4. Conclusions	315
Apèndix A. Factors de demanda: estimació del multiplicador	316
Apèndix B. Factors d'oferta: efectes sobre el creixement	321
Apèndix C. Quadres addicionals	328
<b>VII. Escenari d'independència</b>	337
<i>Antoni Castells</i>	337
1. Singularitat de l'escenari d'independència	337
2. Alguns conceptes sobre el marc analític de l'economia de la secessió	339
3. Impacte de l'escenari d'independència sobre les finances de la Generalitat	341
4. Impacte de l'escenari de la independència sobre el PIB (I): aproximació bàsica i comerç amb la resta d'Espanya	348
4.1. Aproximació bàsica	348
4.2. Exportacions de Catalunya a la resta d'Espanya	349
5. Impacte de l'escenari de la independència sobre el PIB (II): fluxos fiscals amb la resta d'Espanya	356
6. Impacte de l'escenari de la independència sobre el PIB (III): importància del poder de decisió sobre el creixement econòmic i efectes sobre la integració dels mercats	361
6.1. Àmbits de política econòmica	362
6.2. Factors crítics per a determinar la incidència sobre el PIB	362
6.3. Impacte sobre el PIB de la capacitat per a realitzar polítiques pròpies	368
6.4. Efectes sobre la integració dels mercats	370
7. Vinculació a la Unió Europea i a la zona euro	372
7.1. Els costos de la sortida de la UE	373
7.2. La relació amb la UE en cas de sortida: lliçons del Brexit	376
7.3. Factors en joc respecte a la pertinença o no a la UE d'una Catalunya independent	380
8. Els costos econòmics de la transició	383
<b>Comentaris finals</b>	389
1. Principals aportacions del treball	389
2. Construcció dels escenaris: punts a prendre en consideració	390
3. Resultats quantitatius: impacte sobre les finances de la Generalitat i sobre el PIB	393
4. Darreres reflexions	396
<b>Nota sobre els autors</b>	399





Les regles del joc que regulen les relacions entre Catalunya i Espanya es troben en la pura provisionalitat des de la sentència del Tribunal Constitucional de 28 de juny de 2010 sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Existeix, certament, un marc legal, l'Estatut i la Constitució, però el pacte polític en què aquesta darrera vol que es fonamenti l'autogovern va ser invalidat amb aquella sentència. Des d'aquell moment, Catalunya té un marc d'autogovern imposat, no pactat. En aquest context, resulta especialment necessari examinar quines poden ser les sortides d'aquesta situació d'excepcionalitat. És a dir, quins podrien ser, en el futur, els escenaris a considerar pel que fa a la relació entre Catalunya i Espanya.

Aquest llibre analitza les implicacions econòmiques i financeres d'aquests diferents escenaris. Les aportacions que proporciona se situen, per tant, en un doble nivell: per una banda, en el disseny i la construcció dels escenaris; per altra banda, en l'estimació de les implicacions econòmiques, pel que fa al PIB i a les finances de la Generalitat. Els escenaris prevists són vuit: manteniment de l'estatu quo, federalisme dèbil, federalisme moderat, federalisme fort, pacte bilateral específic, model foral, pacte confederal i independència. El que s'ha volgut fer en elaborar-los és identificar els continguts bàsics que hauria de contenir cadascun (en els terrenys jurídic, competencial, institucional, polítològic i financer) per tal de proporcionar un determinat grau de poder polític.

Els escenaris que es presenten no són seleccionats en funció del seu grau de desitjabilitat, sinó de possibilitat. I s'han analitzat amb tot el rigor possible, en funció exclusivament de criteris acadèmics. Els autors es donarien per satisfets si aquest treball servís per a dues coses: primera, per a ajudar a aclarir quins són els atributs que ha de reunir una determinada opció (quant a la relació Catalunya-Espanya) si ha de conferir un determinat grau de poder polític a la Generalitat, és a dir, per a ajudar a evitar fer passar bou per bèstia grossa; segona, per a oferir unes dades rigoroses i fiables respecte als resultats quantitatius d'aquestes diferents opcions pel que fa al seu impacte sobre les finances de la Generalitat i sobre el PIB.

Aquest estudi no posa punt final, per descomptat, a la qüestió tractada. Ni pel que fa al ventall d'escenaris a considerar ni pel que fa a l'anàlisi i el disseny dels elements que els han de compondre ni pel que fa a la necessitat de perfeccionar els resultats obtinguts i la metodologia emprada. I, sobretot, esperem que contribueixi a subratllar la conveniència d'anar més enllà en la col·laboració entre disciplines diferents, sense l'aportació de cada una de les quals resulta molt difícil abordar en la seva complexitat una qüestió com és la relació entre Catalunya i Espanya.

