

EL MITO FISCAL

Razones para un debate

Gabriel Elorriaga Pisarik

Ángel de la Fuente

Juan José Rubio Guerrero

Santiago Álvarez García

Pascual Fernández

EL MITO FISCAL

Razones para un debate

Gabriel Elorriaga Pisarik

Ángel de la Fuente

Juan José Rubio Guerrero • Santiago Álvarez García

Pascual Fernández

© FAES Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2012

Ilustración de portada y diseño: Paloma Cuesta

ISBN: 978-84-92561-18-6

Depósito Legal: M-35427-2012

Impreso en España / Printed in Spain



Actividad subvencionada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
1. NACIÓN Y SOLIDARIDAD	9
Gabriel Elorriaga Pizarik	
2. ¿CISNE NEGRO O POLLO DEL MONTÓN?	25
El déficit fiscal catalán en perspectiva	
Ángel de la Fuente	
3. EL MITO DEL EXPOLIO FISCAL	41
Juan José Rubio Guerrero	
Santiago Álvarez García	
4. LA BALANZA FISCAL DE CATALUÑA 2006-2009	65
Análisis del estudio de la Generalitat de Cataluña	
Pascual Fernández	

INTRODUCCIÓN

“Cuando repasamos el debate político de los últimos años en torno a la redistribución de la renta lo primero que salta a la vista es una constante voluntad de falsificación por parte de algunos. En demasiadas ocasiones se pretende presentar como realidades objetivas e indeseables lo que son meras consecuencias de la vigencia de valores o principios ampliamente aceptados. En otras, se lanzan soflamas reivindicativas que pretenden encubrir fracasos de gestión o aspiraciones secesionistas. Pocas veces se escuchan con claridad las razones de fondo, que no son otras que aquellas que permitirían establecer cuánta redistribución es deseable y entre quiénes debe fluir”.

Gabriel Elorriaga

Este párrafo, tomado de una de las colaboraciones que componen este libro, resume de forma certera el trasfondo intelectual que ha llevado a FAES a presentar este trabajo en respuesta a la exigencia de modificación del régimen de financiación de la Comunidad Autónoma de Cataluña, promovida por el Gobierno de la Generalitat, conocida como “Pacto Fiscal” y aprobada por el Parlamento de Cataluña el pasado mes de julio.

Con esta compilación de ideas, FAES pretende contribuir al debate desde sus cimientos. Es decir, no es motivo de este libro entrar a valorar la profunda revisión de preceptos constitucionales que incorpora la propuesta del Gobierno de la Generalitat. No valoramos en este trabajo la magnitud de la solidaridad entre los españoles, ni sus condiciones, ni sus límites. No valoramos tampoco los privilegios explícitos que reclama la Generalitat y que dimanarían de su pretendida relación bilateral con el Estado. Tampoco entramos a discutir la reforma del actual modelo de financiación autonómica.

Como reza el título de este trabajo, el objetivo de FAES no es otro que aportar razones para el debate acerca del dogma en que el nacionalismo catalán pretende sostener su frágil posición. Es decir, el presunto maltrato fiscal que padecen los ciudadanos catalanes en el actual modelo de Estado, del que se infiere la urgencia de alterar el sistema de financiación de Cataluña, como primera etapa, y de avanzar luego por la senda del soberanismo, como un empeño ineludible tras tantos años de injusticia.

Este “Mito Fiscal” ha acabado calando e impregnando el imaginario colectivo en Cataluña, posiblemente ante la incomparecencia de argumentos que lo desmintieran. FAES agradece a Gabriel Elorriaga, Ángel de la Fuente, Juan José Rubio, Santiago Álvarez y Pascual Fernández sus contribuciones a este debate. Desde distintos ángulos –histórico, político, económico, metodológico e internacional– ponen a disposición del público argumentos que cuestionan el rigor, el fundamento y, en definitiva, las razones que subyacen a las propuestas del Gobierno de la Generalitat.

1

NACIÓN Y SOLIDARIDAD

Gabriel Elorriaga Pisarik

Diputado por Madrid. Del Patronato de la Fundación

Se suele decir que los economistas cuando describen la realidad actúan como científicos, cuando tratan de influir en ella formulan políticas económicas, y cuando pretenden adivinar su evolución futura se convierten simplemente en farsantes. La política económica nunca puede juzgarse desde un punto de vista únicamente científico, aunque debamos emplear el rigor de la ciencia para determinar las premisas sobre las que establecer los debates posteriores. La política económica tiene siempre un fuerte contenido normativo en el que confluyen los hechos objetivos con los valores más subjetivos. Solo asumiendo esta realidad es posible abordar una reflexión sobre la solidaridad interterritorial.

El debate sobre la intensidad y el sentido de la acción redistributiva del sector público es siempre esencialmente político, porque la economía toma de la política los criterios de equidad. En nuestras democracias, son los sistemas de votación y representación los que permiten construir, de manera explícita o implícita, un ideal de justicia que conforma y se traslada a la política económica. Cabe así plantearse si la progresividad del IRPF es excesiva o insuficiente; podemos debatir sobre el carácter más o menos regresivo de la imposición sobre el consumo; es opinable con qué intensidad debe operar un sistema de pensiones en tanto que mecanismo de redistribución de rentas intra e intergeneracional, etcétera. Impuestos y gastos públicos descansan en unas determinadas ideas de justicia que forman una parte esencial del debate político.

Entre nosotros, el debate más intenso sobre las consecuencias de la acción pública en la distribución de las rentas se ha planteado desde una perspectiva territorial. No es posible, honradamente, debatir sobre las cifras que arrojan las balanzas fiscales si previamente no hemos hecho explícitos cuáles son, desde nuestras respectivas perspectivas políticas, los criterios de solidaridad deseables.

Cuando repasamos el debate político de los últimos años en torno a la redistribución de la renta lo primero que salta a la vista es una constante voluntad de falsificación por parte de algunos. En demasiadas ocasiones se pretende presentar como realidades objetivas e indeseables lo que son meras consecuencias de la vigencia de valores o principios ampliamente aceptados. En otras, se lanzan soflamas reivindicativas que pretenden en-

cubrir fracasos de gestión o aspiraciones secesionistas. Pocas veces se escuchan con claridad las razones de fondo, que no son otras que aquellas que permitirían establecer cuánta redistribución es deseable y entre quiénes debe fluir.

En apariencia, el debate que con más radicalidad se plantea es el de si la contribución de algunos territorios al sostenimiento de los gastos conjuntos es excesiva y debe ser limitada. Y para abordar esa discusión, dejando previamente establecido que no son las hectáreas sino las personas quienes contribuyen con sus impuestos y reciben las prestaciones públicas, el primer paso debe ser acudir a la norma básica que articula nuestra convivencia como sociedad democrática y tratar de extraer de ella algunas pautas iniciales.

La Constitución de 1978 creó un marco abierto y muy flexible para el acceso a la autonomía de las nacionalidades y regiones. Muchas veces se olvida que la Constitución Española ni estableció que todo el territorio nacional tuviese que estar organizado en comunidades autónomas, ni dijo cuáles debían de ser estas, ni reguló sus competencias ni la manera de financiarlas. Es decir, la Constitución apenas concreta nada sobre nuestro modelo descentralizado de organización política al que llamamos Estado autonómico. Sin embargo, esta evidente laxitud constitucional quedó firmemente enmarcada por unos fundamentos políticos muy nítidos. “La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”, proclama el artículo 1.2 de la Constitución de 1978, para más adelante reconocer y garantizar en su artículo 2 el derecho a la autonomía de las nacionalidades

y regiones, así como “la solidaridad entre todas ellas”. Esa preocupación por fijar la solidaridad como límite de la autonomía regresa en el Título VIII cuando se aborda la cuestión territorial de manera más específica. En el artículo 138 se coloca al Estado como garante de la realización efectiva del principio de solidaridad entre las distintas comunidades, se fija como objetivo a perseguir el equilibrio entre las diversas partes del territorio español y se prohíbe que los Estatutos de Autonomía puedan “implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales”. No son estas las únicas referencias, pero son más que suficientes para mostrar que nuestro marco constitucional hace de la solidaridad interterritorial un límite absoluto a la autonomía política de las comunidades. Pero, al mismo tiempo, este conjunto de previsiones constitucionales también nos indica que el debate sobre la solidaridad entre los territorios, y no solo entre las personas, debe ser plenamente aceptado.

En cualquier sistema político la nación constituye la comunidad política fundamental y, en consecuencia, esa definición de nación es la que establece cuáles son los vínculos principales de solidaridad entre todos sus integrantes, entre los compatriotas. En todos los países de nuestro entorno la equidad financiera del sector público tiene una característica común, tanto los tributos como los gastos impulsan la redistribución de renta entre los ciudadanos, y se aplican por igual a todos ellos. La estructura de los ingresos es progresiva, es decir, contribuye a financiar los gastos con mayor aportación proporcional de aquellos que manifiestan mayor capacidad tributaria, bien sea por obtener más rentas, porque poseen patrimonios más valiosos o porque consumen más. Y, del lado

del gasto, la universalización de los servicios públicos básicos, y la atención prioritaria a las situaciones de mayor necesidad propia de cualquier sociedad moderna genera un potente efecto redistributivo. Es decir, si se recauda más entre aquellos que más tienen y se gasta más en aquellos que más lo necesitan, necesariamente el conjunto de la actividad financiera pública produce efectos redistributivos.

En el caso español, este efecto redistributivo del conjunto de la actividad financiera pública viene exigido también por un mandato constitucional. La progresividad del sistema impositivo y la necesidad de una asignación equitativa de recursos públicos están establecidas expresamente en el artículo 31 de la Constitución. Mientras, su artículo 40 señala que “los poderes públicos promoverán las condiciones favorables... para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica”. De nuevo podemos advertir que la Constitución expresamente quiere abordar la solidaridad tanto desde la perspectiva subjetiva como desde la territorial.

Si tomamos una comunidad autónoma cualquiera y medimos la diferencia entre los impuestos pagados por sus residentes y el gasto público allí realizado, y dejando a un lado todos los problemas metodológicos existentes para la determinación de esas cifras, obtendremos un saldo que nos indicará cuál es su capacidad contributiva y cuáles son sus necesidades de gasto relativas. Esto es lo que, básicamente, nos aporta una balanza fiscal. En una región menos desarrollada económicamente que otras, los impuestos pagados son proporcionalmente menores,

mientras que sus necesidades son iguales o superiores. En sentido inverso, en una región más próspera, resulta completamente natural la aparición de una balanza fiscal negativa, puesto que la progresividad del sistema tributario obliga a sus residentes a contribuir más que proporcionalmente al sostenimiento de los gastos públicos y, probablemente, las necesidades de sus residentes son menores que las de los ciudadanos de otras regiones. Bien es cierto que a diferencia de los tributos, que se exigen de manera sustancialmente idéntica a lo largo y ancho del territorio español, los recursos per cápita atribuidos por el sistema de financiación difieren significativamente por territorios. Una explicación precisa de las razones que explican esas disparidades permitiría entender mejor los criterios de equidad implícitos en el modelo vigente. Lamentablemente, lejos de ser claras y transparentes, muchas de las reglas actualmente en vigor se caracterizan por su complejidad y opacidad, lo que dificulta en gran medida un debate político ordenado.

De este modo, la redistribución entre las personas trae como consecuencia, necesariamente, un constante reequilibrio de rentas entre los territorios. Este efecto redistributivo de la actividad financiera del Estado, visto desde una perspectiva territorial, no es una consecuencia en absoluto indeseada de su actuación, muy al contrario, es precisamente el resultado natural de los objetivos perseguidos por los sistemas financieros públicos; por el nuestro y por los de todos los países de nuestro entorno.

España es un país con una distribución de renta bastante equitativa y, con seguridad, la intervención financiera del sector

público ha tenido un efecto compensador y moderador en la aparición de disparidades significativas de renta entre las regiones. En este punto, posiblemente no se ha valorado lo suficiente la importancia de los cuantiosos recursos recibidos de la Unión Europea y, sobre todo, las consecuencias de su próxima desaparición. A lo largo de las últimas décadas se ha producido un fuerte proceso de convergencia entre España y el resto de los países europeos que, sin embargo, apenas ha ido acompañado de reducción alguna de las diferencias internas. A pesar de que los cuantiosos fondos estructurales europeos durante más de quince años se han concentrado en las regiones menos favorecidas, y aun siendo evidente que se han multiplicado la cantidad y calidad de sus infraestructuras físicas, nada de eso ha servido para aproximar las disparidades de renta entre las comunidades autónomas españolas, aunque posiblemente hayan contribuido decisivamente a contenerlas. En buena lógica, a partir de ahora deberían ser los recursos presupuestarios nacionales los que soportasen en mayor medida estas políticas de equilibrio regional interno pero, como resulta evidente, el debate político parece ir en la dirección exactamente opuesta.

Aunque abundan los planteamientos espurios para tratar de limitar la solidaridad interterritorial, también existen razones legítimas que permitirían argumentarla. Una poderosa razón puede encontrarse en la necesidad de reforzar las estrategias de salida de la crisis. Es de sobra conocido que la redistribución y la eficiencia económica suelen estar habitualmente reñidas. Impuestos altos y fuertemente progresivos distorsionan la asignación de recursos, del mismo modo que determinadas políticas de gasto pueden introducir incentivos económicos indeseables.

Para estimular una asignación más eficiente de recursos, un paso imprescindible para ganar competitividad sería bajar los impuestos y reducir su progresividad, de la misma manera que sería deseable descargar los presupuestos públicos de infinidad de gastos improductivos. Cualquiera de estas medidas tendría un impacto directo en la redistribución territorial de rentas.

Pero más allá de lo anterior, es también cierto que el crecimiento económico tiende a concentrarse territorialmente dentro de un mismo país. Francia, Italia o el Reino Unido son claros ejemplos de cómo la actividad económica se fija en torno a polos geográficamente muy localizados; las razones son básicamente de eficiencia. Los inversores, las empresas, obtienen una clara ventaja al estar situados en conurbaciones bien comunicadas donde abundan los recursos cercanos y en competencia, lo que les garantiza suministros de bienes y servicios abundantes y más baratos. Desde esta perspectiva, la redistribución financiera entre territorios –más aun en países muy extensos y con baja densidad de población, como es el caso de España– puede llegar a suponer un freno al crecimiento conjunto, tanto más cuestionable cuanto más severa sea la intensidad de la crisis económica. La manida metáfora de la locomotora, donde algunas regiones o industrias tractoras llevan hacia el crecimiento a otras menos pujantes, es muy inexacta pero deja traslucir algo bastante cierto: cuando escasean los recursos resulta conjuntamente más útil invertirlos donde más rentables puedan ser.

Por último, no cabe obviar una cuestión. Cuando los flujos de solidaridad interterritorial se mantienen a lo largo del

tiempo deben estar sometidos a mecanismos eficaces de medición de resultados. La deseable existencia de recursos presupuestarios específicamente dirigidos a estimular el crecimiento equilibrado de las distintas regiones no puede nunca convertirse en la excusa perfecta para tapar la mala administración de los fondos públicos por parte de algunos gobernantes. La constante rendición de cuentas, con información clara y evaluación rigurosa, ha de ser la contrapartida imprescindible de la solidaridad.

Visto todo lo anterior, es claro por qué el debate sobre el reparto espacial de los recursos financieros es, desde muchos puntos de vista, el más común en todos los países donde existe una distribución territorial del poder político. Entre nosotros, sin embargo, la reclamación lanzada por el nacionalismo catalán en los últimos tiempos, y los términos en los que se está planteando, tiene poco o nada que ver con las reflexiones que hasta aquí hemos realizado.

Desde 1986, la financiación de las comunidades autónomas de régimen común ha estado regulada por una serie de acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera, un órgano en el que están representadas todas las comunidades autónomas y la Administración General del Estado. Los sucesivos Gobiernos catalanes han sido no solo firmantes, sino generalmente los impulsores principales de sus contenidos. La participación de las comunidades autónomas en el 15% de la recaudación del IRPF, establecida por primera vez en 1993, fue la expresa cesión de un Gobierno socialista en minoría a las demandas del presidente Pujol y contó con la fuerte oposición del también

socialista Rodríguez Ibarra, entonces presidente extremeño, entre otros. En 1996, el Gobierno del Partido Popular impulsó un nuevo acuerdo que preveía la cesión de cierta capacidad normativa sobre algunos elementos esenciales de ese porcentaje. Fue el primer paso decidido hacia la muy reclamada corresponsabilidad fiscal y el protagonismo de la Generalitat quedó también patente. Las comunidades autónomas entonces gobernadas por el PSOE rechazaron de plano este segundo acuerdo y optaron por mantenerse en el de 1993, al tiempo que recurrían al Tribunal Constitucional la nueva norma por considerarla insolidaria. Por fin, en el año 2001, se alcanzó un acuerdo unánime en torno a un modelo que se presentó como definitivo y que llevó a la retirada de todos los contenciosos jurídico-constitucionales que estaban pendientes de resolver.

Recordar la reacción de algunos partidos políticos catalanes tras el acuerdo alcanzado hace apenas una década resulta hoy clave para entender el origen de su postura actual en torno al pacto fiscal. El manifiesto entusiasmo del Gobierno convergente de la Generalitat con el modelo de financiación de 2001 le lanzó a explotar la evidente contradicción que se había puesto de manifiesto entre la postura crítica del socialismo catalán y el respaldo unánime que el PSOE había dado al pacto en toda España. Pasqual Maragall, sin embargo, se vio con fuerza suficiente para marcar distancias con la dirección federal socialista y aprovechar así la oportunidad de aproximar su posición a la de quienes serían sus futuros socios de gobierno en la Generalitat, los independentistas de la Esquerra Republicana de Catalunya. Sin duda, ese paso fue el elemento político más importante para conformar el Pacto del Tinell, el Go-

bierno tripartito y, finalmente, el proyecto de nuevo Estatuto catalán. Para completar el cúmulo de contradicciones, en el año 2009 el Gobierno tripartito encabezado por el socialista Montilla alcanzó un nuevo acuerdo de financiación con el de Rodríguez Zapatero. Fue en ese momento cuando Convergencia i Unió dio paso a un nuevo argumento que centraría su campaña electoral en 2010. Un mes antes de las elecciones, Artur Mas publicó un artículo donde se hacían explícitos los fundamentos de sus diferencias, que no eran económicos sino políticos. Puesto que a CiU le había correspondido gestionar las finanzas de la Generalitat durante la mayor parte del tiempo transcurrido desde su restauración en 1977, y que también era CiU quien había pactado casi todos los modelos de financiación a lo largo del tiempo, hubiese resultado absurdo intentar desvincularse de las consecuencias de sus propios actos. Invocaba Mas a quien fue presidente de Convergencia, Ramón Trias Fargas, en la siguiente frase: “Los entes autonómicos deben gozar de una parte de la soberanía fiscal originaria y completa dentro de su ámbito, como la del Estado”. “Debemos poder negociar con el Estado de tú a tú”. Eso decía Ramón Trias en 1978, en el marco del debate constitucional. “Lamentablemente, Trias Fargas no consiguió su propósito”, añadía con melancolía el actual presidente de la Generalitat.

Este debate, que estaba vigente en 1978, y que quedó entonces aparentemente superado, es el mismo que se pretende reabrir hoy. No gira sobre la redistribución más adecuada de la renta, sino sobre dónde se sitúa la soberanía fiscal originaria. La cuestión quedó claramente resuelta en la Constitución, cuyo artículo 157.3 reserva a una ley orgánica (la conocida Ley de Fi-

nanciación de las Comunidades Autónomas, LOFCA) la regulación de las condiciones para el ejercicio de las competencias financieras de las comunidades, la de establecer impuestos o endeudarse, entre otras. Es en las Cortes Generales, por lo tanto, donde descansa incuestionablemente la soberanía originaria y completa en materia financiera, y es por tanto allí donde debe residenciarse cualquier discusión sobre este tema.

De forma aún más clara, el actual presidente de la Generalitat en su discurso de investidura pronunciado en los últimos días de 2010 hablaba ya explícitamente de “un proceso de transición nacional hacia la consolidación del derecho a decidir”. Y más adelante añadía: “Yo quiero hacer una transición nacional como se hizo una transición en 1978”. “Pues en esa transición nacional que queremos ahora hacer en Cataluña, hacia la consolidación del derecho a decidir, hay una primera etapa –dice– que es el pacto fiscal catalán”. Es evidente que el pacto fiscal ha tenido, antes que nada, un sentido instrumental en la estrategia de Mas. Este es el debate político de fondo que trata de ser encubierto, en ocasiones, con otro discurso de corte más pragmático.

La posición a la que se ha visto arrastrada la sociedad catalana es la consecuencia de un juego profundamente irresponsable entre unas fuerzas locales obsesionadas por controlar el espacio político, una pugna en la que se han rebasado todas las barreras de la sensatez. El oportunismo y la inmediatez se han impuesto a la coherencia y a la prudencia, y los resultados no pueden ser más desastrosos. Con todo, es fácil comprender que un partido expresamente independen-

tista, como ERC, ignore la Constitución y sus implicaciones. Es bastante más sorprendente que lo haga ahora uno de sus artífices, como es el caso de CiU, que habiendo hecho de la moderación, el diálogo y un cierto sentido de Estado sus señas de identidad durante tres décadas, renace ahora como una fuerza abiertamente soberanista y revisionista del proceso de Transición democrática. Pero, con diferencia, la mayor de las contradicciones se da dentro del partido socialista.

Cuando se habla de dinero, los conceptos de igualdad y solidaridad, tan manoseados por el progresismo, exigen la previa definición del grupo humano sobre el que se predicen: ¿igualdad de quiénes?, ¿solidaridad entre quiénes? Cuando una fuerza política de ámbito nacional critica por excesivas, o por escasas, las balanzas fiscales entre distintos territorios que integran una misma nación, en principio, lo que debería estar manifestando es su discrepancia con la progresividad de la estructura de los impuestos, o con el alcance redistributivo del gasto. Sin embargo, desde el socialismo catalán durante mucho tiempo se ha considerado que avanzar progresivamente en la reducción del déficit de su balanza fiscal era un objetivo prioritario. Como es obvio, para muchos socialistas catalanes el problema no son los efectos desincentivadores sobre la actividad privada causados por los impuestos, o si los gastos públicos son tolerables o excesivos. Para muchos el problema simplemente radica en determinar quiénes integran una genuina comunidad política para limitar a ella el ejercicio de la solidaridad. Quienes niegan el carácter nacional de España al tiempo que afirman la existencia de una nación catalana llegan a la consecuencia natural de considerar que la

solidaridad y la redistribución se deben proyectar solo dentro de esta última. Este es el debate político de fondo, antes que ningún otro.

Aunque desde el PSC se pretenda disfrazar, pedir “el reconocimiento nacional de Cataluña a partir de un trato bilateral preferente” y proponer límites a la solidaridad entre los españoles residentes en unas u otras comunidades autónomas, son planteamientos que sitúan a la izquierda española frente a la más profunda de sus contradicciones. Les sobran buenas razones a los actuales dirigentes socialistas andaluces para poner pie en pared ante los planteamientos de sus colegas catalanes, pero confunden el destino de sus quejas cuando en lugar de reclamar a las puertas de Ferraz pretenden hacerlo en la calle Génova. La retórica federalista que el partido socialista ofrece como solución confunde más que aclara, tanto porque no va dirigida a quien necesariamente es su interlocutor, el Partido Popular, como porque es un comodín en manos de oportunistas. Mientras el federalismo sea igualitarista cuando se habla en unos territorios y asimétrico cuando se hace en otros, lo único que entenderán todos los españoles es que tras esa etiqueta no hay nada más que la intención de eludir un pronunciamiento claro.

La responsabilidad de todos, socialistas y populares, es forjar acuerdos entre quienes podemos compartir una idea de España, atentos a otras sensibilidades pero conjuntamente asentados sobre la base firme de una nación común. Pero antes, la responsabilidad de cada uno es poner orden dentro de su propia casa y generar los consensos internos imprescindibles.

bles para afrontar un diálogo constructivo con los adversarios políticos.

A partir de esas bases, todos los Gobiernos españoles, socialistas o populares, se han sentado y se sentarán a dialogar sobre la manera más adecuada de repartir las competencias, de distribuir los recursos disponibles de la manera más justa o de buscar los consensos más amplios para cualquier otro asunto. Pero lo que ningún Gobierno debería hacer nunca, cualquiera que sea su signo político, es dar cauce, y menos aún satisfacción, a las demandas que tan solo buscan la disgregación del Estado y, en definitiva, la desintegración nacional de España.

2

¿CISNE NEGRO O POLLO DEL MONTÓN?

El déficit fiscal catalán en perspectiva

Ángel de la Fuente

Instituto de Análisis Económico (CSIC)

Una de las afirmaciones más machaconamente repetidas por la prensa y por los políticos catalanes en estos tiempos de efervescencia independentista es que el “expolio” fiscal que sufre Cataluña no tiene parangón en ningún lugar del mundo –o al menos en ningún país civilizado–. Como muestra, valga un botón. En un artículo publicado hace unos días en *La Vanguardia*, mi buen amigo Germà Bel equiparaba a los territorios con déficits fiscales similares al catalán con los cisnes negros:

no es imposible que se encuentre alguno, pero desde luego se trataría de un fenómeno muy raro.

El artículo del profesor Bel reavivó en mí una perplejidad recurrente. No termino de entender la facilidad con la que personas por lo demás muy sensatas sostienen o aceptan afirmaciones tan improbables como ésta sin ofrecer o exigir evidencia medianamente consistente de que las cosas son como se dice. Una vez más se comprueba que el fervor patriótico tiene efectos curiosos sobre las reglas de la lógica y del buen hacer profesional, que quedan en suspenso siempre que se trata de defender la causa.

La tesis del expolio sin parangón resulta en principio poco plausible porque ni el sistema impositivo y de protección social español ni nuestro modelo de financiación territorial difieren de los existentes en los países de nuestro entorno de una forma que haga presagiar un especial maltrato fiscal a Cataluña en particular o a nuestras regiones más ricas en general.

¿De qué dependen los saldos fiscales regionales?

En cualquier país que presente disparidades territoriales significativas, la combinación de impuestos crecientes en renta (no hace falta siquiera que sean progresivos) con un nivel de protección social razonablemente uniforme en todo el territorio generará importantes saldos fiscales, positivos en las regiones más pobres y negativos en las más ricas. Estos saldos serán más abultados cuanto más progresivo sea el sistema

impositivo y cuanto mayor sea el peso del gasto de carácter redistributivo en la renta nacional. En los países descentralizados, el sistema de financiación de los Gobiernos subcentrales puede limitar el grado de redistribución de la renta entre territorios, aunque solo en la medida en la que se viole la condición de igual protección para todos, permitiendo a los territorios más ricos disfrutar de una mejor financiación que los demás. Así pues, el saldo fiscal de una región, en España y en todos los países de nuestro entorno, dependerá de su nivel de renta en relación con el promedio nacional, del grado de “progresividad” territorial del patrón de gastos e ingresos del sector público (sobre el que puede tener un efecto importante el grado de nivelación que caracterice al sistema de financiación territorial) y del peso de este sector en la economía.

¿Dónde se sitúa España en términos de estas características? Si excluimos a las regiones forales, tenemos un sistema de financiación regional (muy caprichoso pero en promedio) bastante más igualitario que el de los EE. UU. (donde no existe un mecanismo global de nivelación) o incluso que el de Canadá (donde se eleva a las provincias pobres hasta la media de financiación por habitante, pero se permite que las ricas se mantengan por encima de esta referencia), pero no muy distinto en términos de sus resultados del australiano o del alemán (que como el nuestro persiguen una nivelación completa o casi completa), o de la situación existente en Estados centralizados como Francia. También es cierto que la inversión pública de la Administración Central española ha sido más redistributiva de lo que hubiera sido razonable durante las últimas décadas. Sin embargo, no somos el único país que otorga un peso elevado a los obje-

tivos de cohesión territorial a la hora de planificar su inversión pública y, en cualquier caso, el impacto de esta política sobre el grado de progresividad del conjunto del gasto estatal es limitado debido a su reducido peso presupuestario (en 2009 esta partida representaba solo un 7,6% del gasto total de la Administración Central). Excluyendo una vez más a los Estados Unidos, finalmente, España presenta un nivel de gasto social comparativamente reducido y una presión fiscal significativamente por debajo de la media europea, factores ambos que tienden a limitar la redistribución de la renta entre individuos y, por consiguiente, entre territorios. Teniendo en cuenta el conjunto de los factores en juego, cabe esperar que los déficits fiscales de las regiones ricas españolas (excluyendo a las forales) sean mayores que los de territorios similares en Estados Unidos y posiblemente en otros países anglosajones, pero no que los de sus homólogas en la Europa continental –incluyendo ciertamente a una Alemania en la que, por mucho que se repita lo contrario en la prensa catalana, no existe límite legal alguno al tamaño de los déficits fiscales de los estados federados, ni ninguna combinación de normas que genere un resultado equivalente.

Lo dicho hasta el momento no demuestra nada, pero sí debería ser suficiente para que la carga de la prueba recayese sobre el que afirma la excepcionalidad del saldo fiscal catalán y no sobre el que la cuestiona. Y sin embargo es al revés: es al acusado a quien se le exigen pruebas de su inocencia.

Sobre quién recae la carga de la prueba tendría muy poca importancia si contásemos con buenos datos, pero no es el caso. No existen –o al menos yo no he encontrado– datos ho-

mogéneos que permitan hacer comparaciones válidas entre el saldo fiscal de Cataluña y el de territorios de renta relativa similar en Francia, Alemania o Suecia. Lo que sí he encontrado con la ayuda del artículo de Germà son datos norteamericanos. Por lo dicho más arriba, está claro que esta información no es la referencia ideal a la hora de valorar la situación catalana. Pero aun así, la comparación resulta muy instructiva. Una vez se corrige por la diferencia de tamaño entre las Administraciones Centrales española y norteamericana, la situación catalana no tiene nada de extraordinario –lo que refuerza mi convicción de que la comparación con otros países europeos revelaría una situación muy distinta de la que los nacionalistas nos presentan como una verdad revelada.

El caso norteamericano

Los datos que se utilizan en lo que sigue provienen de la Tax Foundation (véase Dubay, 2006 y Tax Foundation, 2007). Apoyándose en informes oficiales del Gobierno americano y en un modelo propio de incidencia impositiva, esta organización publicaba hasta hace unos años un desglose por estados de los ingresos y los gastos federales utilizando criterios de imputación muy similares a los que sigue la Generalitat (2012) para construir sus estimaciones preferidas del saldo fiscal (por el método del flujo monetario y corrigiendo por el déficit presupuestario estatal). Para cada año entre 1981 y 2005, en esta fuente se ofrece una estimación del volumen total de impuestos federales (incluyendo las cotizaciones a la Seguridad Social) que soportan los residentes de cada Estado miembro

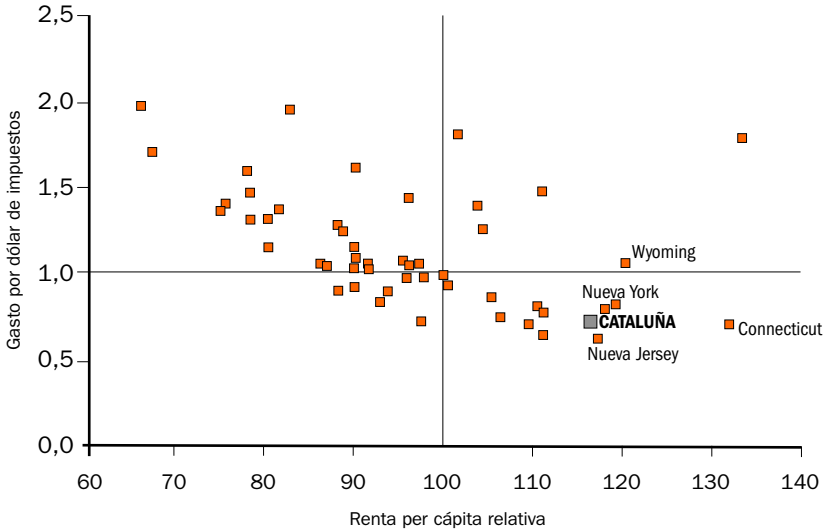
de la Unión, y del gasto federal que “vuelve” al mismo con un criterio de caja. Tras ajustar al alza los ingresos tributarios para neutralizar los efectos del déficit presupuestario federal, la Tax Foundation calcula también la “tasa de retorno” de cada Estado, definida como el gasto federal que se realiza en el mismo por cada dólar de impuestos federales soportados¹. Este ratio nos proporciona un indicador de lo bien o mal tratado fiscalmente que está cada territorio en términos relativos. A diferencia del saldo fiscal medido como fracción del PIB, la tasa de retorno es independiente del tamaño del sector público y permite por lo tanto comparaciones válidas entre países tan distintos como Estados Unidos y España.

El Gráfico 1 muestra la relación existente entre la tasa de retorno de cada estado americano y su renta per cápita relativa (al promedio del país) con datos de 2005, que es el último año disponible. Como cabría esperar, la relación entre ambas

¹ En principio, los impuestos federales se ajustan al alza de forma que su importe total coincida con el volumen observado de gasto federal, manteniéndose constantes los pesos de los estados en la recaudación total (Dubay 2006, p. 8). En la práctica, esto no ha debido de hacerse exactamente así, porque el ratio entre las tasas de retorno brutas y ajustadas por déficit varía ligeramente de un estado a otro, lo que no sería el caso si los ingresos brutos se multiplicasen por un factor de ajuste igual para todos los estados para neutralizar los efectos del déficit. Una posible explicación es que lo que se mantiene constante a la hora de ajustar los ingresos al alza podrían ser los pesos de los distintos impuestos en la recaudación total y los pesos de los distintos estados dentro de la recaudación de cada impuesto. Puesto que no estoy seguro del origen de la discrepancia y no tengo los datos necesarios para aplicar este segundo ajuste a los impuestos pagados por cada estado (lo que necesito hacer para poder calcular su saldo fiscal total), he rehecho por mi cuenta la corrección descrita (que es la que se utiliza en el caso de las balanzas fiscales de la Generalitat), lo que tiene efectos menores sobre los valores de la tasa de retorno pero no altera cualitativamente los datos.

GRÁFICO 1.

Tasa de retorno ajustada por el déficit federal versus renta per cápita relativa. Cataluña en relación con los estados de EE. UU.



variables es claramente negativa. Aunque existen excepciones (que generalmente afectan a estados muy pequeños y con características muy particulares, como Alaska o Wyoming), la tasa de retorno decrece con la renta y tiende a situarse por encima de la unidad en los estados pobres y por debajo de esta referencia en los que tienen una renta per cápita superior a la media nacional (que presentan por tanto saldos fiscales negativos con el Gobierno Federal). En este segundo grupo, las tasas de retorno se sitúan con frecuencia por debajo de 0,80. Esto es, utilizando la terminología nacionalista tan en boga en los últimos tiempos, el Gobierno Federal “roba” a estos estados más de 20 centavos por cada dólar de impuestos que pagan.

¿Qué pasa cuando añadimos Cataluña al gráfico? Como el lector puede apreciar, el cuadrado que representa al Principado (con datos del último año disponible, que es 2009) encaja perfectamente en el patrón que dibujan el grueso de los estados americanos. Con una renta per cápita relativa al promedio nacional similar a la que tienen Nueva York (NY) o Nueva Jersey (NJ), la tasa de retorno catalana se sitúa en un lugar intermedio entre las de los dos estados citados (véase el Cuadro 1). Es cierto, sin embargo, que el déficit fiscal catalán es mayor que el de cualquiera de los estados americanos, pero tampoco tanto: Nueva Jersey se queda solo un punto por debajo.

CUADRO 1.

Indicadores de “maltrato fiscal”. Cataluña versus algunos estados norteamericanos (% del PIB salvo la primera columna)

	Tasa de retorno	Déficit observado	Igualando el tamaño de la Administración Central Gasto extra se distribuye por población	Gasto extra se distribuye como el observado
Cataluña (2009)	0,73	-8,5%	-8,5%	-8,5%
Nueva York (2005)	0,81	-3,5%	-6,0%	-6,0%
Nueva Jersey (2005)	0,64	-7,5%	-11,7%	-12,9%
Connecticut (2005)	0,72	-6,0%	-11,8%	-10,3%

Nota: los datos de renta de los estados norteamericanos (*Gross State Product*) que se utilizan para normalizar sus saldos fiscales provienen del Bureau of Economic Analysis (2012).

En el Cuadro 1 he añadido también los datos del estado de Connecticut (CT) por ser el que el profesor Bel utiliza para concluir, de forma en exceso tajante y apresurada, que en EE. UU. no hay nada ni lejanamente parecido a la situación de maltrato

fiscal que sufre Cataluña. Su afirmación de que el déficit fiscal de este estado era inferior al 3% (en 2004) es correcta, pero se le olvida corregir por el déficit federal². Tras la corrección, el déficit se eleva hasta un 5,4%, que se convierte en un 6% en 2005. El dato se mantiene siempre por debajo de su homólogo catalán, pero recuérdese que estamos hablando de un país en el que básicamente no hay sanidad pública (excepto para los muy pobres y los jubilados) y donde la educación es generalmente una competencia local que se financia con un impuesto sobre la propiedad a nivel de municipio o incluso de barrio.

Como ya se ha dicho, la principal razón por la que los déficits fiscales de los estados ricos de Norteamérica son inferiores al de Cataluña tiene que ver con el tamaño relativo de las Administraciones Centrales de EE. UU. y de España, que a su vez refleja el grado de desarrollo del Estado de bienestar en los mismos. Mientras que el gasto de la Administración Central española recogido en las balanzas fiscales que elabora la Generalitat representaba en 2009 un 30,6% del PIB español, el gasto federal que contempla la Tax Foundation solo suponía en 2005 el 17,9% de la renta agregada americana.

Las dos últimas columnas del Cuadro 1 corrigen esta diferencia de escala de dos formas alternativas. En ambos casos he supuesto que el peso del gasto federal en el PIB aumenta hasta el nivel observado en España y que la carga de los impuestos adicionales que se necesitan para financiar este incremento de gasto se reparte de la misma forma que los impuestos ya exis-

² Sin corregir por este factor, el déficit fiscal catalán habría sido del 0,4% en 2009.

tentes en 2005. La diferencia estriba en que en la tercera columna se supone que el gasto adicional se distribuye en proporción a la población de cada estado mientras que en la cuarta se mantiene constante la participación observada de cada estado en el gasto federal de 2005. Con la corrección por tamaño, el déficit de Nueva York se acercaría mucho al catalán, aunque sin superarlo, mientras que los de Nueva Jersey y Connecticut se situarían holgadamente por encima del mismo.

Los cálculos precedentes han de interpretarse con precaución. Si a los americanos les diera de repente por montar un sistema sanitario público a la europea y por aumentar enormemente su gasto en protección social, es imposible prever cómo se repartirían territorialmente los costes de los nuevos programas. Pero el ejercicio nos ofrece una referencia muy útil: la de un hipotético Estado con un sector público de proporciones europeas (aunque algo por debajo de la norma), con un sistema de financiación territorial no especialmente igualitario y con una estructura impositiva idéntica a la de la Administración federal americana, que seguramente no es la más progresiva que se puede encontrar en la OCDE. Si en este contexto hipotético el déficit fiscal catalán no llama especialmente la atención, resulta difícil pensar que pudiera hacerlo con datos reales de los países de nuestro entorno más inmediato.

Algunos datos para otros países

El departamento de economía de la Generalitat ha publicado recientemente un estudio (Montasell y Sánchez, 2012) en el

que se pasa revista a algunas estimaciones de balanzas fiscales para otros países. Este trabajo ha sido también utilizado para argumentar que el déficit fiscal catalán es probablemente superior a lo que sería razonable. Un ejemplo en esta línea es el artículo de Xavier Vidal Folch en *El País* citado en las referencias. Aunque este autor no comparte en absoluto la tesis nacionalista del “expolio”, sí observa que el saldo fiscal catalán parece ser relativamente elevado en comparación con el que presentan las regiones ricas de algunos países avanzados y sugiere que habría que buscar la forma de reducirlo.

Aunque no había visto el estudio de la Generalitat en el momento de escribir la primera versión de este trabajo, su lectura no cambia en absoluto mis conclusiones: no hay datos homogéneos que permitan comparaciones válidas con otros países y la información que hay no sugiere para nada que Cataluña sea un caso especial.

En primer lugar, los datos que citan Montasell y Sánchez no son homogéneos. Como los propios autores destacan, existen diferencias metodológicas importantes entre los distintos estudios que citan que dificultan las comparaciones entre países. Por ejemplo, en el caso de Australia hay numerosas partidas sobre cuya distribución territorial no existe información directa que se reparten por población de una forma que, de haberse aplicado en el caso de Cataluña, habría reducido su déficit fiscal en relación al estimado por la Generalitat. Puesto que aquí se incluyen cosas tan importantes como las contribuciones al sistema de pensiones, el gasto en defensa (con la excepción de los sueldos del personal militar), los intereses

de la deuda y todos los gastos federales realizados en la capital nacional, dudo mucho que los resultados australianos sean comparables con las estimaciones existentes del déficit catalán por el método del flujo monetario. En Bélgica y Canadá existen problemas similares, aunque menores, que obligan a imputar ciertas partidas de gasto e ingreso con indicadores cuestionables, lo que también dificulta su comparación con los saldos regionales españoles. A esto hay que añadir en el caso de Bélgica el problema estadístico que supone la existencia de una importante masa de población que trabaja en Bruselas pero reside en Flandes o en Valonia. Cuando la producción total de la región capital se divide por el número de residentes, ignorando los que trabajan allí pero viven fuera, Bruselas aparece con enorme diferencia como la región más rica del país. Pero puesto que buena parte de sus trabajadores más cualificados viven fuera de su territorio y no pagan impuestos allí, la capacidad fiscal de la región es inferior a la media nacional. Se da así la paradoja de que una región aparentemente muy rica presente un fuerte superávit fiscal. El problema se traslada, además, en alguna medida a Valonia y a Flandes, cuya renta se subestima en una proporción difícil de precisar, distorsionando así la foto y la lógica de los saldos fiscales entre los tres territorios.

En segundo lugar, la mayoría de los datos que se ofrecen en el estudio de la Generalitat no sugieren en absoluto que Cataluña esté especialmente maltratada una vez se tiene en cuenta su nivel de renta relativa al correspondiente promedio nacional. Con todas las cautelas que exige el párrafo anterior, aceptemos por un momento que Australia Occidental tiene en

efecto un déficit fiscal de solo el 3,93% del PIB, tal como se afirma en el estudio citado en el trabajo de la Generalitat. Para valorar esta cifra hay que tener en cuenta que el índice de renta per cápita relativa de este estado es de 107,7 (con el promedio australiano igual a 100). Comparándolo con Cataluña (8,5% de déficit con un índice de renta relativa de 116,4), yo diría que la situación no es muy distinta: el déficit fiscal se come aproximadamente la mitad del diferencial de renta per cápita con la media nacional. Peor es la situación de Ontario, que presenta un déficit del 2,33% del PIB con una renta per cápita relativa de 103,1. Y mucho peor aún sería la de Flandes, con un déficit del 4,4% del PIB si fuese cierto que su renta por habitante es inferior al promedio nacional (tal como indicaría un índice de PIB per cápita de 99 si no se tiene en cuenta el problema apuntado más arriba). La excepción a la regla no sería por tanto Cataluña, sino Alberta, que con un índice de renta de 145 tendría un déficit fiscal de solo el 3,23% del PIB. Pero una vez más conviene tener en cuenta las peculiaridades del territorio del que estamos hablando. En el PIB de Alberta pesa mucho una importante producción petrolera que solo en parte se traslada a la renta personal de sus habitantes y por tanto a los impuestos federales –entre los que no se encuentran los cánones sobre la explotación de recursos naturales³.

³ Por otra parte, el Gobierno de Alberta (2012) estima un déficit fiscal para la provincia en 2009 de 16.000 millones de dólares canadienses, lo que supondría un 6,64% del PIB con datos de Statistics Canada (2012). Un ajuste tentativo por el déficit federal que se deduce de las cifras de gasto y saldos netos por regiones que se ofrecen en el documento elevaría esta cifra hasta el 8,2% del PIB provincial. Sin embargo, en esta fuente no se ofrece prácticamente ninguna información sobre la metodología empleada, lo que impide hacerse una idea de hasta qué punto estas cifras pueden ser comparables con las catalanas (agradezco a Gerardo González esta referencia).

Conclusión

Cataluña encaja perfectamente en el patrón de redistribución territorial que se observa en Estados Unidos cuando la abstraemos del tamaño de la Administración Central y trabajamos con el gasto que “vuelve” a cada territorio por euro o por dólar de impuestos soportados. Esto hace muy difícil pensar que el saldo fiscal catalán pueda ser muy inferior al que presentan las regiones ricas de los países de Europa continental, que generalmente cuentan con sectores públicos mayores y más redistributivos que el norteamericano. La limitada evidencia disponible para otros países tampoco sugiere que Cataluña esté especialmente maltratada en términos fiscales cuando se tiene en cuenta su renta relativa al promedio nacional. Es verdad que la región presenta déficits fiscales mayores que los estimados para las regiones ricas de Australia, Bélgica y Canadá (con la excepción de Alberta), pero las cifras son difícilmente comparables debido a diferencias metodológicas en su construcción y a otros problemas estadísticos y, en cualquier caso, los niveles de renta per cápita relativa de las regiones que se citan como ejemplo están significativamente por debajo del catalán.

Así pues, controlando por renta per cápita y por el tamaño del sector público, el déficit fiscal catalán no parece ser especialmente elevado. Todo apunta a que en el caso de las regiones relativamente ricas de los países avanzados, Cataluña seguramente está más cerca de la regla que de la excepción. Su déficit fiscal no es por tanto un cisne negro, sino un bicho mucho más fácil de encontrar: un vulgar pollo del montón.

Referencias

Bel, G. (2012):

“Balanzas fiscales y cisnes negros.” *La Vanguardia*, 25 de septiembre. <http://elcomentario.tv/reggio/balanzas-fiscales-y-cisnes-negros-de-germa-bel-en-la-vanguardia/25/09/2012/>

Bureau of Economic Analysis (BEA, 2012):

Regional Economic Accounts: Data: Gross Domestic Product by state. <http://www.bea.gov/regional/index.htm>

Dubay, C. (2006):

“Federal tax burdens and expenditures by state.” Tax Foundation, Special Report no. 139, March. <http://taxfoundation.org/article/federal-tax-burdens-and-expenditures-state>

Generalitat de Catalunya (2012):

Resultats de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central, 2006-2009. Departament d'Economia i Conoixement. Col·lecció Monografies no. 14, Barcelona. <http://www20.gencat.cat/portal/site/economia/menuitem.6135b456613b7f9af813ae92b0c0e1a0/?vgnnextchannel=71876e6b77649210VgnVCM100008d0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=default&vgnnextoid=71876e6b77649210VgnVCM100008d0c1e0aRCRD>

Government of Alberta (2012):

Fiscal Spotlight: Alberta's net contribution to confederation for 2012. Revenue forecasting and federal/provincial relations. <http://www.finance.alberta.ca/publications/fiscal/>

[spotlights/2012-0223-alberta-net-contribution-to-confederation.pdf](http://www.finance.alberta.ca/publications/fiscal/spotlights/2012-0223-alberta-net-contribution-to-confederation.pdf)

Montasell, G. y Sánchez, E. (2012):

“Comparació internacional de les balances fiscals de les regions amb el sector públic central: una anàlisi de l'efecte redistributiu.” *Papers de Treball, sèrie sector públic*, no. 1/2012, juliol. Generalitat de Catalunya, Departament d'Economia i Coneixement, Barcelona. <http://www20.gencat.cat/portal/site/economia/menuitem.9924bb17bdc2bdaf813ae92b0c0e1a0/?vgnnextoid=50ccb82198649210VgnVCM100008d0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=50ccb8219849210VgnVCM100008d0c1e0aRCRD#Bloc2a7f2fa81b4f9210VgnVCM200009b0c1e0a>

Statistics Canada (2012):

Gross domestic product, expenditure-based, by province and territory. <http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/l01/cst01/econ15-eng.htm>

Tax Foundation (2007):

Federal taxes paid vs. federal spending received by state, 1981-2005. <http://taxfoundation.org/article/federal-taxes-paid-vs-federal-spending-received-state-1981-2005>

Vidal Folch, X. (2012):

“La independència no existe.” *El País*, 25 de setembre. http://elpais.com/elpais/2012/09/24/opinion/1348513757_595132.html

3

EL MITO DEL EXPOLIO FISCAL

Juan José Rubio Guerrero

Catedrático de Hacienda Pública
Universidad de Castilla-La Mancha

Santiago Álvarez García

Profesor Titular de Hacienda Pública
Universidad de Oviedo

La convocatoria anticipada de Elecciones al Parlamento de Cataluña para el próximo 25 de noviembre, en un clima de fuerte presión para el desarrollo de una consulta secesionista, es el último eslabón de una serie de reivindicaciones del Gobierno catalán sobre la posibilidad de desarrollar un Pacto Fiscal con el Estado español, en los términos aprobados en el mes de julio por el Parlamento de Cataluña. Esta propuesta se apoya en el “mito del expolio fiscal”, que se encuentra instalado en el imaginario colectivo de la sociedad catalana, después de treinta años de propaganda nacionalista sobre el supuesto maltrato fiscal a Cataluña. En gran medida, este éxito se debe a

que no ha habido una respuesta fundada, con datos y argumentos sólidos, sobre esta cuestión por parte del Gobierno central o por parte de los partidos nacionales, mientras que los Gobiernos catalanes han utilizado esta situación para echar la culpa de los recortes al Gobierno central, convirtiéndolos en un argumento adicional para exigir más recursos, muchos de los cuales se han obtenido al margen del modelo consensuado de financiación autonómica.

Las balanzas fiscales y el supuesto “expolio fiscal”

Cuando las regiones están sujetas a un mismo sistema fiscal, el resultado en términos espaciales de la actuación de las Administraciones Públicas dependerá fundamentalmente de la renta media de los territorios. Los pagos de los contribuyentes dependerán de su capacidad económica y quienes se benefician de los gastos serán los individuos, definidos en función de su nivel de renta.

La situación de Cataluña, en términos de su déficit fiscal, no es especialmente llamativa, teniendo en cuenta su nivel de renta, y es consecuencia de la redistribución de la renta, no tanto a nivel interterritorial como a nivel personal. En este sentido, las balanzas fiscales han jugado un importante papel como instrumento político.

A nadie es ajeno que tanta actividad académica en un campo tan específico de la economía pública, que además presenta tremendos problemas metodológicos y de obtención de

información, y en el que es mínima la utilización de técnicas y modelos estadísticos refinados, está poniendo de manifiesto que el interés por el tema del cálculo de los saldos fiscales entre la Administración Central y las comunidades autónomas trasciende ampliamente el ámbito académico.

No desvelamos ningún secreto al afirmar que, al menos en un principio, una gran parte de las estimaciones de las balanzas fiscales regionales han sido la manifestación técnica de un debate continuado de carácter político, sobre los criterios que han de regir la distribución territorial de los costes y beneficios de la actuación pública del Gobierno central. Los resultados de estas investigaciones se han utilizado para documentar agravios comparativos y para proporcionar argumentos con los que apoyar determinadas exigencias territoriales, basadas en una determinada concepción de la equidad espacial o más bien de la equidad interregional.

Desde nuestro punto de vista, no resulta razonable evaluar el conjunto de las actuaciones del sector público central en términos de su incidencia territorial, ya que no es posible plantearse el tema de la equidad espacial en función de si una región recibe más de lo que paga. Se trata de un problema más amplio que, en su mayor parte, debe abordarse en el ámbito de los individuos.

Son los ciudadanos los que pagan impuestos, perciben prestaciones y se benefician de los bienes y servicios públicos, porque son sus características personales y económicas las que resultan relevantes a la hora de discutir sobre

la justicia distributiva. Es evidente que, si se acepta el principio de igualdad de derechos y deberes entre todos los españoles, así como la aplicación de políticas públicas con objetivos redistributivos, debe admitirse que se transfieran recursos de los ciudadanos más prósperos a los más necesitados, con independencia de su lugar de residencia; lo que nos lleva a no reducir la actuación del sector público, sea central autonómico o local, a sus implicaciones espaciales.

Probablemente, la frustración ante la crisis y la política exigente de recortes abordada por la Generalitat en los últimos años ha contribuido al apoyo popular a propuestas tendentes a repartir menos con los demás, para atender mejor las necesidades más cercanas. Sin embargo, no debe calar en la mente de los ciudadanos residentes en Cataluña la idea de que el sistema impositivo los discrimina frente a los residentes en otras comunidades autónomas.

“Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá carácter confiscatorio”, establece el artículo 31.1 de la Constitución Española de 1978.

Es la capacidad de pago, y no la residencia, el factor que determina la carga tributaria que soportan los contribuyentes. Y si un residente en Cataluña tiene que pagar una cantidad mayor en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que un residente en Aragón o La Rioja con ingresos idénticos, es

porque el Gobierno de su Comunidad aplica una tarifa de tipos impositivos superior a la parte autonómica del impuesto. Pero esto no incide en la balanza fiscal, ya que esa recaudación la percibe la comunidad autónoma. En lo que a la parte estatal del impuesto se refiere, los tres pagarán lo mismo.

CUADRO 1.

Tarifa de tipos impositivos aplicable en el IRPF, ejercicio 2011

Base imponible	Tipo estatal	Madrid y La Rioja	Comunid. Valenciana	Resto de CC.AA.	Extremad.	Cantabr.	Andaluc.	Asturias	Cataluña
0	12	11,6	11,9	12	12	12	12	12	12
17.707,20	14	13,7	13,92	14	14	14	14	14	14
33.007,20	18,5	18,3	18,45	18,5	18,5	18,5	18,5	18,5	18,5
53.407,20	21,5	21,4	21,48	21,5	21,5	21,5	21,5	21,5	21,5
60.707,20	21,5	21,4	21,48	21,5	22	21,5	21,5	21,5	21,5
67.707,20	21,5	21,4	21,48	21,5	22	22	21,5	21,5	21,5
80.000,00	21,5	21,4	21,48	21,5	22	22	22,5	21,5	21,5
80.007,20	21,5	21,4	21,48	21,5	22,5	22,5	22,5	21,5	21,5
90.000,00	21,5	21,4	21,48	21,5	22,5	22,5	22,5	24	21,5
99.407,20	21,5	21,4	21,48	21,5	23,5	23,5	22,5	24	21,5
100.000,00	21,5	21,4	21,48	21,5	23,5	23,5	23,5	24	21,5
120.000,20	22,5	21,4	21,48	21,5	23,5	23,5	24,5	24	23,5
120.007,20	22,5	21,4	21,48	21,5	24,5	24,5	24,5	24	23,5
175.000,20	23,5	21,4	21,48	21,5	24,5	24,5	24,5	25	25,5

La propuesta de Pacto Fiscal

Desde una óptica general, la propuesta de Pacto Fiscal, entendemos, es contraria a la racionalidad económica y administrativa, amén de abrir un proceso de fragmentación fiscal que comprometería la propia viabilidad de las funciones económicas del Estado, así como violaría el principio de igualdad y solidaridad interterritorial consagrado en la Constitución Española.

La propuesta se reduce básicamente a la extensión a Cataluña de un sistema de foralidad similar, en sus aspectos fundamentales, a un régimen de concierto o convenio como el que opera con el País Vasco o con Navarra, aunque con algún mecanismo de solidaridad interterritorial a través de una aportación a la nivelación interterritorial que no existe en el caso foral¹.

De acuerdo con la resolución aprobada el pasado julio en el Parlamento catalán, el Pacto Fiscal pretende que la Generalitat asuma la plena capacidad de decisión sobre todos los impuestos que son exigibles en su ámbito territorial. Es decir, que la legislación, gestión, control e inspección de los mismos se realice a través de una Agencia Tributaria catalana, con el objetivo último de “disponer de aquellos recursos económicos que como país generamos” y reducir gradualmente la aportación catalana a la Hacienda del Estado, con el fin de reducir su déficit fiscal. En concreto, se reclama la regulación, recaudación y gestión directa de todos los impuestos,

¹ Que solamente incluye una aportación al Fondo de Compensación Interterritorial.

así como la titularidad del 100% de los rendimientos de tales tributos.

La aportación catalana a las arcas del Estado se negociaría bilateralmente cada cinco años y tendría dos componentes: a) una cuota para cubrir el coste de las competencias no transferidas y b) una aportación a la solidaridad interterritorial. En este caso, la aportación a la solidaridad (“cooperación interterritorial” en la propuesta catalana), tendría carácter condicional, de manera que habría de destinarse a los servicios básicos del Estado de bienestar y no podría hacer que Cataluña perdiera posiciones en relación a su situación en términos de capacidad fiscal (principio de ordinalidad). Es decir, que después de la reasignación de recursos a través de los mecanismos de nivelación, Cataluña no quedara peor parada en su posición relativa frente a otras comunidades, como consecuencia de estos efectos de segunda ronda. En relación al principio de solidaridad, es cierto que este principio subyace en la propuesta, pero entendida de forma unilateral. Los límites a la solidaridad vendrían prefijados por la voluntad de las autoridades catalanas para ser solidarias, esto es, en función de una cobertura plena y de calidad de todos los servicios públicos en su territorio.

La idea relevante es la ruptura con el actual sistema de financiación basado en la Constitución y la LOFCA. Se pasaría de un sistema de relaciones fiscales multilaterales, donde las comunidades autónomas deciden conjuntamente con el Estado, en el Consejo de Política Fiscal, a un sistema de relación bilateral, a través de una Comisión Mixta Estado-

Generalitat y donde el modelo de funcionamiento que subyace es más propio del Derecho Internacional, al plantearse como una relación entre Estados soberanos.

La regulación del sistema tributario catalán se fundamentaría, llegado el caso, únicamente en el Estatuto y en las normas tributarias catalanas, siendo subsidiarias las del resto del Estado. Ambos sistemas fiscales solo tendrían como punto de conexión la citada Comisión Mixta. Esto rompe con el actual esquema tributario, basado en la normativa estatal básica con cierta capacidad normativa para las comunidades autónomas. En este sentido, la Generalitat tendría competencias sobre todos los impuestos en Cataluña, estatales o locales, cedidos o no. Las consecuencias son evidentes, Cataluña tendría impuestos diferentes y podría hacer competencia fiscal al resto de España, incluido el Impuesto de Sociedades. Esta posibilidad es incompatible con nuestra Constitución al atentar contra el principio de unidad de mercado.

La inviabilidad del Pacto Fiscal

Con criterios de estricta racionalidad económica; es decir, desde la perspectiva de la equidad y eficiencia, pero también por razones administrativas y políticas, la aplicación del Pacto Fiscal no sería aconsejable por varias razones:

1. Salvo el peculiar sistema foral español, producto de avatares históricos, que llevaron a su reconocimiento cons-

titucional en 1978, y que no tiene parangón en un ningún país federal democrático y avanzado, no existe, a nivel internacional, un régimen federal de corte político donde la federación no pueda recaudar impuestos en una parte de su territorio. Esta situación iría en contra del principio de corresponsabilidad fiscal, básico en un sistema federal y que opera tanto de arriba abajo como de abajo arriba. El sistema de Pacto Fiscal supondría una merma importante en los recursos del Estado para desarrollar políticas de equilibrio interterritorial y de desarrollo armónico del conjunto de las comunidades autónomas. Por otra parte, si las comunidades autónomas tuvieran la capacidad de decidir el montante de recursos que destinan a la solidaridad interterritorial, estarían asumiendo de facto una competencia exclusiva del Estado tal y como se recoge en el artículo 149.1 de la Constitución².

2. Aumentarían las desigualdades interregionales en financiación, lo que resulta contrario al artículo 138 de la CE, que señala que el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de aquella, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español. Asimismo, las diferencias entre los Estatutos de las distintas comunidades autónomas y sus

² “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”.

normas de desarrollo no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.

3. Todas aquellas regiones que aportan recursos al sistema de nivelación interterritorial se verían arropadas en la reclamación de un tratamiento financiero similar por lo que, si el sistema se generaliza, caminaríamos hacia un sistema con una Administración Central muy debilitada e incapaz de cumplir sus funciones básicas, incluyendo la redistribución de renta y riqueza tanto a nivel personal como regional. No olvidemos que grandes partidas de gasto público como las pensiones o el desempleo se articulan a nivel estatal, dependiendo cada vez más de los Presupuestos Generales del Estado.

Para comprender de forma adecuada el alcance del cambio, es útil comparar los resultados financieros de un sistema de Pacto Fiscal como el propuesto con los del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común³.

Bajo un sistema como el actual, el Gobierno central recauda en una región (i) una serie de impuestos (I_i), y le transfiere posteriormente unos recursos (T_i) en función de unas necesidades de gasto que aparecen determinadas por la nor-

³ Hemos seguido en este punto el trabajo de Zubiri, Ignacio (2006), "Sobre la convergencia entre los sistemas foral y común", *Financiación Autonómica. Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, pp. 47-59. En particular, hemos adaptado con variaciones el esquema de la página 49.

mativa del sistema de financiación. Es evidente que la capacidad financiera del Gobierno central (CF_g) será la diferencia entre la recaudación obtenida y la transferencia realizada. Por su parte, la capacidad financiera de la región (CF_i), dependerá de la transferencia recibida y de los ingresos propios que recaude utilizando su capacidad tributaria (IP_i).

Con el Pacto Fiscal propuesto, la región recaudaría todos los impuestos en su territorio (I_i) realizando posteriormente una aportación de recursos al Gobierno central, en función de los parámetros descritos en el epígrafe anterior (A_i).

La capacidad financiera del Gobierno central se reduciría a la aportación recibida, y la de la región sería la diferencia entre la recaudación tributaria y la aportación realizada. Como la aportación no depende de la recaudación tributaria, la comunidad en la que se aplica el Pacto Fiscal tendría una mayor capacidad financiera cuanto mayor sea su nivel de renta.

Es evidente que ambos sistemas arrojarían los mismos resultados financieros si la aportación se calculara como diferencia entre la recaudación tributaria (I_i) y los recursos proporcionados por el sistema común de financiación ($T_i + IP_i$)⁴.

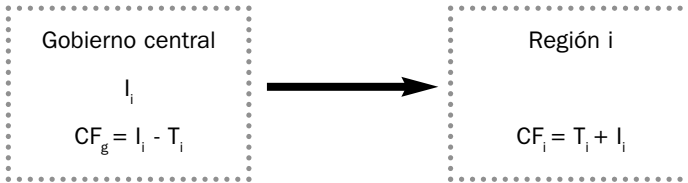
⁴ Zubiri, p. 50. De esta forma se corregirían los efectos financieros de los sistemas forales actuales.

Sin embargo, como no son estos los efectos pretendidos por los autores de la propuesta, el cambio supondría un incremento de la capacidad financiera de Cataluña, a costa de una disminución de la del Gobierno central. Esto, a su vez, obligaría al resto de regiones que aportan recursos a la solidaridad interterritorial a incrementar su aportación y/o reduciría drásticamente la capacidad financiera de las regiones perceptoras de recursos.

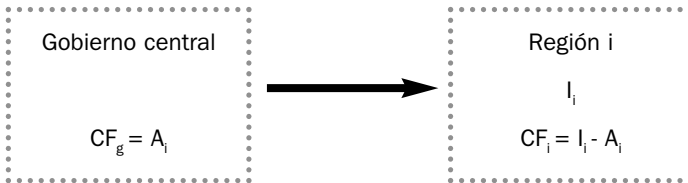
GRÁFICO 1.

Comparación entre el sistema común y el Pacto Fiscal

A Sistema común



B Pacto fiscal



4. Desde una perspectiva tributaria, la propuesta de Pacto Fiscal supone conferir a la Comunidad de Cataluña una capacidad que sería incluso superior a la que ahora mismo tienen las comunidades forales.

Como podemos comprobar en el Cuadro 1, en la práctica, las mayores diferencias existentes actualmente entre el sistema común y foral se dan en el Impuesto sobre Sociedades, en el IRPF y en el Impuesto sobre la Renta de los No Residentes, en lo que se refiere a los contribuyentes que operan mediante establecimiento permanente situado en el territorio foral.

A pesar de las reivindicaciones de algunas comunidades, tanto comunes como forales, la normativa de la Unión Europea impide la descentralización de competencias normativas en los casos del IVA y de los Impuestos Especiales de Fabricación, por lo que sería imposible profundizar en esta vía de corresponsabilidad fiscal.

Como ya hemos señalado anteriormente, para el resto de los impuestos, una regulación del sistema tributario catalán fundamentada únicamente en el Estatuto y en las normas tributarias catalanas, provocaría que Cataluña tuviera impuestos diferentes a los del resto de España, con los problemas consiguientes de competencia fiscal desleal.

CUADRO 2.

Comparación entre la capacidad normativa en materia tributaria entre las CC.AA. de régimen foral y común

Tributo	CC.AA. régimen foral	CC.AA. régimen común
IRPF	Plena, excepto retenciones de capital y tributación de no residentes.	<ul style="list-style-type: none"> - Cedido al 50%. - Tarifa aplicable a la base general, que debe ser progresiva. - Modificaciones en los mínimos personales y familiares, límite 10%. - Deducciones de la cuota, salvo por inversiones empresariales. - Variar la cuantía de la deducción por vivienda.
Patrimonio	Plena.	Mínimo exento, tipos, deducciones y bonificaciones.
Sociedades	Plena para las empresas que tributen exclusivamente en la C.A. foral.	No cedido.
Renta de No Residentes	Plena para establecimientos permanentes.	No cedido.
Sucesiones y Donaciones	Plena.	Reducciones en la base imponible, tipos, deducciones y bonificaciones, cuantía patrimonio preexistente.
ITP y AJD	Plena, salvo en operaciones societarias, letras de cambio y documentos equivalentes (solo modelos de declaración e ingreso, plazo de ingreso).	Tipos, deducciones y bonificaciones en documentos notariales, operaciones sobre inmuebles y arrendamiento de bienes muebles e inmuebles. Normas de gestión y liquidación.
IVA	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso sin que puedan diferir sustancialmente de los estatales.	<ul style="list-style-type: none"> - Cedido al 50%. - Sin capacidad normativa.

Tributo	CC.AA. régimen foral	CC.AA. régimen común
Primas de Seguro	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso sin que puedan diferir sustancialmente de los estatales.	Sin capacidad normativa.
Impuestos Especiales de Fabricación	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso sin que puedan diferir sustancialmente de los estatales.	- Cedidos al 58%. - Sin capacidad normativa.
Determinados Medios de Transporte	Tipos de gravamen, modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso.	Tipos de gravamen aplicables (máximo de 15 puntos).
IVMH	Tipos de gravamen, en el intervalo establecido modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso.	Tipos de gravamen, en el intervalo establecido.
Electricidad	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso.	Sin capacidad normativa.
Juego	Plena, excepto en la delimitación del hecho imponible y sujeto pasivo.	Base imponible, tipos, cuotas fijas, bonificaciones, devengo y gestión.

5. Desde el punto de vista de la administración tributaria, hay que resaltar que no resulta eficiente para la gestión fiscal la fragmentación de las agencias tributarias. En el modelo actual de gestión de la Agencia Tributaria española, los flujos de información se articulan como eje fundamental de un sistema moderno de control y administración fiscal. Disponer de y desarrollar un sistema eficiente, tanto de cap-

tación de información como de utilización de la misma es imprescindible para lograr los múltiples objetivos que una Administración Tributaria solvente y eficaz exige, desde los objetivos recaudatorios, a los relativos a la asistencia y mejora de las relaciones con los contribuyentes, pasando por el control de cumplimiento de las obligaciones tributarias.

El esfuerzo realizado desde su creación por nuestra Agencia Estatal de Administración Tributaria ha sido titánico y ha permitido consolidar un modelo de gestión integral e integrado de la información tributaria reconocido a nivel internacional. En este sentido, uno de los objetivos estratégicos del nuevo Gobierno, el adecuado desarrollo de la lucha contra el fraude fiscal y, en concreto, la planificación y el desarrollo de las tareas de control e inspección, exige que las Administraciones Tributarias dispongan de la máxima información y de la más alta calidad, que además ha de obtenerse con el mínimo retraso respecto a los hechos a que se refiere.

Sin embargo, el Estado de las autonomías ha permitido que en el ámbito de las actuaciones de gestión y control tributarios se produzca la concurrencia de diversas Administraciones, tanto por las estructuras internas de la Administración Pública Estatal como por las estructuras de la Administración Autonómica y Local. Un ejemplo paradigmático de los problemas de coordinación de diferentes Administraciones Tributarias en España que nos debería servir como “aviso a navegantes” lo constituye la existencia de los Regímenes Forales de Concierto y Convenio con

el País Vasco y Navarra, donde los mecanismos técnicos de intercambio de información fiscal “se leen en clave política”. En cualquier caso, la realidad pone de manifiesto deficiencias tanto en materia de coordinación como de colaboración, lo que determina que se produzcan pérdidas de información en la gestión de los tributos con la consecuente pérdida de eficiencia.

6. Los argumentos a favor de una Agencia Tributaria única y centralizada son múltiples y variados. Sin ánimo de exhaustividad, se podría señalar que, por lo que se refiere a la información y asistencia al contribuyente, las agencias autonómicas tendrían serias dificultades en alcanzar los plazos medios de devoluciones del IRPF o las de IVA exportadores, por problemas para verificar la existencia de deudas en fase de embargo del declarante a favor de otras Administraciones o problemas para averiguar si las retenciones practicadas fueron ingresadas en otras Administraciones. También el servicio de comunicación de datos fiscales o la preparación de borradores de declaración, ya de por sí complejo, teniendo en cuenta la cantidad de información a integrar, se vería altamente mermando puesto que, por la rapidez que requiere este instrumento de ayuda, cualquier agencia autonómica sería incapaz de suministrar a sus contribuyentes los datos tributarios procedentes de territorios distintos de su ámbito geográfico. Por otro lado, en la labor de información y asistencia a los contribuyentes no se garantizaría la necesaria unidad de criterio en perjuicio del contribuyente en términos de calidad y seguridad.

Pero es en el ámbito de control e inspección donde la compartimentación de la AEAT perjudicaría seriamente la detección y corrección de los incumplimientos tributarios. Cada Administración arrostraría la pérdida de información tributaria, de carácter periódico, que se generase en los territorios de las restantes Administraciones, además de la evidente debilidad que tendría para disciplinar a los obligados tributarios, ajenos al ámbito específico de actuación de una agencia autonómica en relación a requerimientos puntuales de información necesaria para la investigación y comprobación de sus propios contribuyentes.

Un elemento adicional a considerar, que afectaría incluso a títulos competenciales recogidos en el artículo 149 de la Constitución, como es el tratamiento similar ante todas las Administraciones Públicas, no es otro que la posibilidad de que, dependiendo del domicilio fiscal y de la autoridad competente en cada caso, los obligados tributarios se encontrasen con diferentes criterios de selección para ser inspeccionados, en la concesión de los aplazamientos de las deudas tributarias y en otras cuestiones que introducen una mayor discrecionalidad territorial en las relaciones con los contribuyentes. Por último no debemos olvidar la probabilidad de que la multiplicación de agencias tributarias supusiera un aumento en los costes de la gestión del sistema en su conjunto con la consiguiente pérdida de eficiencia del sistema, así como que las necesidades de intercambio de información y de asistencia recíproca entre países en un mundo globalizado, se verían dificultadas por la pérdida de peso y pre-

sencia internacional que sufriría una Administración autonómica respecto de una nacional.

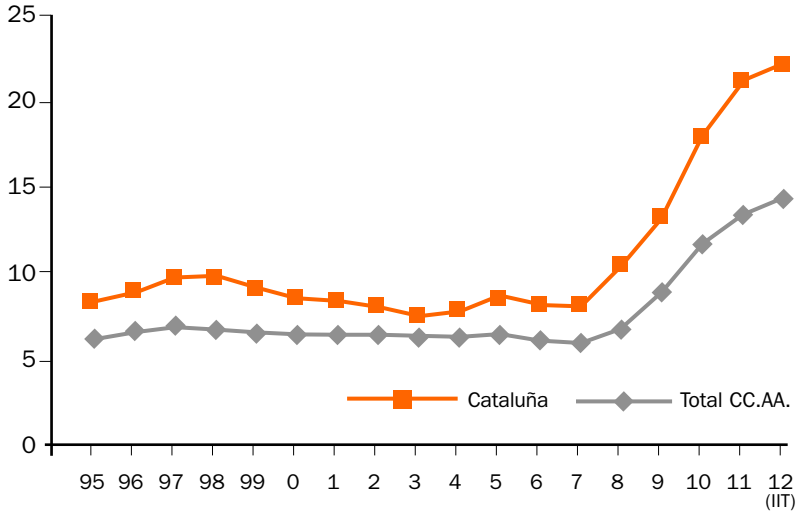
Como una solución intermedia, podría explorarse “la creación de un Consorcio Tributario único” que agruparía a todas las agencias regionales y a la nacional. Esta agencia permitiría una mayor eficiencia recaudatoria y una mayor efectividad en la lucha contra el fraude que la solución de crear agencias tributarias regionales. Esta agencia entregaría de forma ágil a cada Administración la parte de la recaudación que le corresponde, a la vez que permitiría compartir las decisiones y estrategias fiscales en vez de dejarlas en manos de una única agencia, bien sea estatal o regional.

Conclusiones

La difícil situación económica que atraviesa nuestro país obliga a todas las Administraciones Públicas a adoptar medidas, tanto en el campo de los ingresos como de los gastos públicos, radicales y en muchos casos impopulares. Cataluña no es ajena a esta situación. Al contrario, el deterioro que han sufrido sus cuentas públicas a lo largo de estos años ha sido más pronunciado que el de otras comunidades autónomas, tal y como se refleja en el gráfico adjunto sobre la evolución de la deuda pública.

GRÁFICO 2.

Evolución de la deuda de las comunidades autónomas en relación al PIB



En este contexto, es evidente que tiene que realizar un profundo proceso de consolidación presupuestaria replanteando la viabilidad de muchas políticas de gasto público. Sin embargo, esto no puede ser excusa para romper el sistema actual de financiación autonómica. Sistema, no debemos olvidar, que se reformó en el año 2009 bajo el impulso de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, recogiendo buena parte de las aspiraciones de esta comunidad⁵.

⁵ La publicación *El modelo de financiación autonómica de 2009: descripción y valoración*, realizada por el Departamento de Economía y Finanzas del Gobierno de Cataluña (Monografía 13-2010) analiza esta cuestión, destacando que “el acuerdo finalmente aprobado respeta los criterios establecidos en el mencionado título VI del Estatuto”, p. 49.

Bajo estas reglas han jugado todas las comunidades autónomas. Pretender cambiarlas unilateralmente constituye una deslealtad hacia las demás regiones y con el Estado en su conjunto, una ruptura del principio de solidaridad y el comienzo de una aventura que puede conllevar un coste, tanto económico como social, muy elevado. En cualquier caso, este movimiento de las autoridades catalanas debiera servir para replantear en profundidad la financiación del conjunto del Estado autonómico de España.

El régimen común de financiación de las CC.AA. en España, después de sucesivas modificaciones temporales y de las incorporaciones de elementos exógenos que han distorsionado el modelo (como el *statu quo* y las modulaciones políticas para hacer aceptable el modelo a todas las CC.AA, entre otras), se ha convertido en un sistema excesivamente complicado, poco transparente y, sobre todo, en un sistema que permite desigualdades muy difíciles de explicar entre unas regiones y otras.

Cataluña siempre se ha sentido maltratada por el sistema ya que, pese a ser una de las regiones donde más impuestos se recaudan, terminaba en la reasignación por debajo de la media en términos de financiación per cápita. Sin embargo, el modelo permite desarrollos y alternativas, al margen del Pacto Fiscal, y, por lo tanto, sin tener que modificar la Constitución. Una propuesta razonable sería una simplificación del sistema que garantizase el cumplimiento del principio de ordinalidad; es decir, que el reparto de los fondos de solidaridad mantenga la posición relativa de cada CC.AA.

en financiación per cápita; en consecuencia, una revisión de los elementos que regulan el grado de nivelación horizontal y vertical, y una revisión de los factores de coste que el sistema reconoce.

En relación con el avance hacia un sistema federal en España, nuestra experiencia, en el ámbito económico, no está muy alejada de otras experiencias federales. Por ejemplo, nosotros somos –repetimos, en el ámbito económico–, tan federales o más que Alemania o los Estados Unidos. Se trata, pues, de una decisión político-institucional perfectamente compatible con la estructura financiera regional en España, aunque exigiría modificaciones de planta en la Constitución Española en un momento de crisis económica y social que podría generar turbulencias mayores en las estructuras políticas del Estado.

En cualquier caso, el camino hacia el pleno autogobierno iniciado en Cataluña va a depender de múltiples variables. En primer lugar, del resultado de las elecciones del 25 de noviembre y de la correlación de fuerzas que exista en el Parlamento catalán. En segundo lugar, del grado de presión de la calle y de las instituciones civiles catalanas. En tercer lugar, del posicionamiento que tenga la clase empresarial en este contencioso. En cuarto lugar, del grado de acción y reacción que ejerzan las autoridades del Estado ante las sucesivas fases que se irán produciendo en este pulso. En quinto lugar, del papel que las instituciones europeas adopten sobre un posible movimiento secesionista en Cataluña, en una dinámica que abriría las posibilidades de nuevas frag-

mentaciones de los Estados-nación y que complicaría la construcción de una Federación Europea de Estados, como parece ser el camino hacia el que conducen las propuestas a discutir en próximos Consejos Europeos.

En nuestra opinión, lo sensato sería replantear el esquema de demandas dentro de la Constitución y las leyes, buscando una solución al problema financiero catalán. Cualquier otra solución conduciría a un callejón sin salida institucional y a un empobrecimiento tanto de Cataluña como del resto de España.

4

LA BALANZA FISCAL DE CATALUÑA 2006-2009

Análisis del estudio de la Generalitat de Cataluña

Pascual Fernández

Profesor y director del Centro de Estudios Economía de Madrid
Universidad Rey Juan Carlos

**Sistema de cálculo de balanzas fiscales
presentado por la Generalitat de Cataluña para
el periodo 2006-2009**

El estudio que vamos a analizar presenta los cálculos realizados por el Departament d'Economia i Coneixement de la Generalitat de Cataluña (Subdirecció de Finançament Auto-

nòmic) que, según manifiesta, utiliza la metodología desarrollada por el Grupo de Trabajo^{1 2} constituido al efecto. Su objeto es el de *“actualitzar la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central per als anys 2006-2009 seguint la Metodologia i càlcul de la balança fiscal de Catalunya amb l’Administració central 2002-2005”*.

Las metodologías que se aplican en este estudio son dos, conocidas con los enfoques del flujo monetario y del flujo beneficio.

- En el enfoque del flujo monetario (FM) los ingresos y los gastos se imputan al territorio donde se producen.
- En el enfoque de carga-beneficio, o enfoque de flujo beneficio (FB), los ingresos se imputan al territorio donde residen las personas que finalmente soportan su carga (incidencia económica o efectiva), mientras que los gastos se imputan al territorio en que residen las personas a las que van destinados los servicios públicos o las transferencias públicas que financian, al margen del territorio en que se producen tales servicios o se pagan tales transferencias.

¹ Departament d’Economia i Finances (2009), “Metodologia i càlcul de la balança fiscal de Catalunya amb l’Administració central 2002-2005”. Grup de treball per l’actualització de la balança fiscal de Catalunya. Generalitat de Catalunya. Monografies número 10.

² Grup de treball per l’actualització de la balança fiscal de Catalunya (2005), “La balança fiscal de Catalunya amb l’Administració Central”. (designat per la part catalana en la Comissió Mixta de Valoracions Administració de l’Estat – Generalitat de Catalunya. <http://www20.gencat.cat/docs/economia/Documents/Arxius/Document%20del%20Grup%20de%20Treball%202005%20catala.pdf>

Para poder apreciar la diferencia entre el enfoque FM y el FB pongamos un ejemplo para los ingresos y otro para los gastos. Respecto a los ingresos utilizaremos el Impuesto sobre el Valor Añadido: las empresas presentan sus declaraciones tributarias de IVA en la región donde radica su domicilio social mientras que los consumidores finales, que son quienes de verdad soportan la carga tributaria, pueden residir en otra comunidad autónoma. Con el método del FM imputaríamos los ingresos en la comunidad autónoma que los declara, mientras que por el enfoque FB se imputarían en la comunidad autónoma que los soporta. Y con respecto a los gastos, otro ejemplo para diferenciarlas (C. Monasterio, 2004)³ sería imaginar que el antiguo INSALUD hubiera adquirido a un laboratorio con domicilio fiscal en una determinada comunidad autónoma todos los medicamentos que después se habrían distribuido para su utilización en toda la red hospitalaria española: aplicando el enfoque FM todo el gasto en medicamentos se atribuiría a la comunidad autónoma donde se realizó la compra, pero si se aplica el enfoque FB habría que repartir dicho gasto entre todas las CC.AA. utilizando un criterio de reparto, por ejemplo la distribución del consumo farmacéutico entre todas ellas.

El documento (Departament d'Economia i Coneixement, 2012) comienza haciendo una declaración de principios sobre ambos enfoques, que se recoge literalmente:

“La utilització d'un enfocament o altre depèn de l'objectiu de l'anàlisi que es vulgui fer: l'enfocament del flux monetari intenta mesurar l'impacte econòmic

³ C. Monasterio (2004), “Balanzas fiscales: Ni frío ni calor”. FAES. *Cuadernos de Pensamiento político*, núm. 3, junio.

generat per l'activitat del sector públic en un territori, mentre que l'enfocament del flux del benefici intenta calcular com s'incrementa el grau de benestar dels individus residents en un territori davant l'actuació del sector públic.

Es tracta de dos enfocaments vàlids, que es fonamenten en criteris sòlids, però que cadascun explica efectes econòmics diferents; no són substitutius, sinó complementaris. Així, el criteri del flux monetari és més correcte per analitzar la influència que té l'acció del sector públic sobre el creixement econòmic d'un territori; en canvi, el criteri del flux del benefici és més adient per analitzar l'acció del sector públic en termes redistributius i d'equitat.

La metodologia del flux del benefici és perfectament raonable, però la seva materialització empírica és sovint complicada per l'existència d'una multiplicitat d'aproximacions i imputacions, que tot i que poden ser vàlides, fan que el resultat final sigui molt més sensible a petits canvis en aquestes imputacions.

Per aquesta raó, el grup d'experts va creure que s'ha de posar més èmfasi en les mesures basades en el flux monetari. Aquesta metodologia també té la necessitat d'adoptar aproximacions i imputacions, però la naturalesa més concreta del conceptes de pagament permet avaluar empíricament les balances fiscals territorials de forma més robusta i atribuir als resultats un significat més sòlid que en el cas anterior.

A més, com que el mètode del flux monetari mesura l'impacte que la política fiscal del Govern central té sobre la situació macroeconòmica d'un territori, en èpoques de crisi econòmica i taxes d'atur elevades, el saldo estimat amb aquest mètode pren encara més rellevància”.

En nuestra opinión los enfoques FM y FB son dos métodos alternativos, pero no son complementarios, porque, como a continuación analizaremos con detalle, la aplicación estricta del enfoque FM tiene inconsistencias técnicas que producen sesgos en el cálculo. Aunque el método del flujo monetario pretenda “medir el impacto económico generado por la actividad del sector público en el territorio”, dependiendo de las hipótesis de cálculo que se utilicen en su aplicación, finalmente lo podrá conseguir o se

alejara inexorablemente de su objetivo. No estamos manifestando que los miembros del Grupo de Trabajo hayan actuado con falta de rigor ni de capacidad técnica, pero no compartimos sus criterios. En nuestra opinión, la aplicación estricta del método del flujo monetario introduce sesgos en el cálculo de las balanzas fiscales y lleva a conclusiones sin sentido económico (como posteriormente analizaremos). Y por tanto, el método del flujo monetario no puede ser complementario de otro método (el del flujo beneficio) que sí es (o intenta ser) consistente.

Para realizar su estudio, la Generalitat de Catalunya señala que utiliza los datos oficiales de las liquidaciones de los presupuestos del Estado, sus Organismos Autónomos, Agencias Estatales y otros Organismos Públicos y del sistema de la Seguridad Social, perímetro que delimita lo que se conoce como Administración General del Estado (AGE). Dichas liquidaciones de ingresos y gastos se consolidan entre sí.

Analizaremos, en primer lugar, las estimaciones que el estudio realiza de ingresos aportados por Catalunya a la AGE.

El estudio de la Generalitat decide, por razones metodológicas, que no va a considerar la parte de los ingresos no financieros del Estado relativos a ingresos patrimoniales (capítulo V), ni la enajenación de inversiones reales (capítulo VI), ni las transferencias corrientes ni de capital del exterior (ingresos de la UE, una cuestión más discutible), por lo que solo computa en su análisis entre el 96% y 98%, dependiendo de cada año. Asimismo, excluye del análisis la totalidad de los ingresos no financieros. En total, el estudio trabaja con entre el 40% y el

79% del Presupuesto del Estado del periodo 2006 a 2009. Justifica estas hipótesis de trabajo porque lo que se pretende es calcular el déficit con la AGE. Y también por “la necesidad de neutralizar el efecto que el ciclo económico tiene sobre la situación financiera del sector público central”. Un tema importante, sobre el que volveremos posteriormente.

CUADRO 1.

Ingresos totales y considerados del Estado

	% de ingresos considerados/ingresos totales consolidados			
	2006	2007	2008	2009
Capítulo 1. Impuestos directos	100	100	100	100
Capítulo 2. Impuestos indirectos	100	100	100	100
Capítulo 3. Tasas y otros ingresos	100	100	100	100
Capítulo 4. Transferencias corrientes	93	97	97	92
Del sector público	-	-	-	-
Del exterior	0	0	0	0
Del País Vasco y Navarra	100	100	100	100
Otras del interior	100	100	100	100
Capítulo 5. Ingresos patrimoniales	0	0	0	0
Capítulo 6. Enajenación de inversiones reales	0	0	0	0
Capítulo 7. Transferencias de capital	2	2	1	2
Del sector público central	-	-	-	-
Del exterior	0	0	0	0
Del interior	100	100	100	100
Total de ingresos no financieros	98	97	97	96
Capítulo 8. Variación de activos financieros	0	0	0	0
Capítulo 9. Variación de pasivos financieros	0	0	0	0
Total de ingresos financieros	0	0	0	0
Total de ingresos del Estado	79	78	57	40

Fuente: Generalitat de Catalunya. Departament d'Economia i Coneixement (2012), página 12.

A continuación comenta de forma sucinta la metodología de cálculo utilizada para cada tipo de ingreso, metodología que se desarrolla en Departament d’Economia i Finances (2009) y en Grup de treball per l’actualització de la balança fiscal de Catalunya (2005), pero no se presentan con el suficiente detalle los distintos métodos de cálculo ni los datos aplicados y, al no poderlos contrastar, no podemos pronunciamos sobre su idoneidad.

Según el análisis realizado por la Generalitat, la diferencia entre computar la parte de los ingresos del Estado atribuibles a Cataluña en el periodo 2006 a 2009 entre los sistemas FM y FB es apenas de un 1,5%, de media para los cuatro años, y un 1,9% en el año en el que hay mayores diferencias (año 2009, calculando 19.921 millones de euros en el caso del sistema FM y 19.547 millones de euros aplicando el sistema FB). Y estas diferencias se manifiestan única y exclusivamente en el Impuesto de Sociedades (con diferencias muy reducidas, en algunos años prácticamente el mismo dato), en el Impuesto sobre la Renta de los No Residentes y en el Impuesto sobre Primas de Seguros.

Estas diferencias, aplicando dos métodos teóricamente tan distintos, como son el FM y el FB, son muy reducidas y difíciles de entender. Pero se explican porque, por ejemplo, para uno de los impuestos que debería reflejar mayores diferencias, el IVA, el estudio de la Generalitat calcula exactamente el mismo resultado, dado que tanto cuando aplica el método FM como cuando aplica el método FB utiliza un mismo indicador de territorialización, en *“funció de la base d’IVA teòrica, integrada per les entregues i prestacions de serveis subjectes a un IVA no deduïble”* (Departament d’Economia i Finances,

2009). Y por ello, también coinciden las estimaciones aplicando los dos métodos de cálculo de otros ingresos, como los Impuestos Especiales y otros tributos, que deberían ser distintas aplicando estrictamente ambos métodos.

Para entender mejor esta cuestión, el propio documento en estudio señala que ambas estimaciones no deberían coincidir, dado que *“Pel mètode de flux monetari, els ingressos tributaris s’imputen al territori on es localitza la capacitat econòmica sotmesa a gravamen (objecte imposable), que pot ser la renda, la riquesa o el consum, i els ingressos no tributaris, al territori on té lloc el pagament per les unitats que el fan. Per exemple, l’IVA pagat per un ciutadà d’Oviedo (que té la incidència legal) a un comerç a Mataró, s’imputaria a Catalunya que és on es localitza l’objecte imposable”*. (Departament d’Economia i Conexement, 2012, página 11).

Por ello, solo podrían coincidir exactamente las estimaciones de IVA imputables a Cataluña calculadas por los dos métodos alternativos en dos situaciones hipotéticas:

- a) En el caso de que todos los bienes y servicios sujetos al IVA producidos en Cataluña se consumieran finalmente solo y exclusivamente en dos posibles destinos: parte en Cataluña y parte se exportaran fuera del territorio nacional; es decir, solo si las ventas de bienes y servicios de Cataluña en el resto del territorio nacional fueran cero. Diversos estudios⁴ calculan que, aproximadamente, la mitad de las ventas exteriores

⁴ <http://www.c-interreg.es/index.asp>

de Cataluña se producen en el resto del territorio nacional y el resto son exportaciones, fundamentalmente a la UE.

- b)** En el caso de que las ventas de bienes y servicios de Cataluña se compensaran exactamente con las compras de Cataluña con el resto del territorio nacional, hipótesis prácticamente imposible de cumplir, teniendo en cuenta que hay bienes exentos y bienes gravados con tres tipos impositivos distintos.

Cuando el Instituto de Estudios Fiscales (IEF, 2008)⁵ realizó una estimación de las balanzas fiscales de todas las comunidades autónomas para el año 2005, aplicando estrictamente los métodos FM y FB (con hasta seis variantes distintas), las diferencias de cálculo entre ambos métodos de los ingresos de la AGE atribuibles a cada región resultaron ser muy superiores, solo para Cataluña cercanas al 7%.

Sin embargo, estas diferencias no aparecen en los cálculos que el estudio de la Generalitat realiza. Entendemos que la Generalitat renuncia a aplicar el enfoque FM puro para el cálculo de los ingresos; suponemos que al considerar que los métodos de cálculo alternativos que propone (que, en general, utilizan criterios que se aproximan más al enfoque del FB) son más adecuados. Dado que no se presentan con el suficiente detalle los distintos métodos de cálculo ni los da-

⁵ Instituto de Estudios Fiscales (2008), "Las balanzas fiscales de las CC.AA. españolas con las AA. Públicas Centrales 2005". Ministerio de Economía y Hacienda. Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos. Madrid, 15 de julio.

tos aplicados, no podemos contrastarlos ni pronunciarnos sobre su idoneidad. Pero nos parece razonable intentar eliminar las inconsistencias de la aplicación estricta de los métodos FM y FB y, como posteriormente veremos, el resultado final de estimación de atribución de ingresos del conjunto de la AGE en Cataluña parece congruente con otros indicadores macroeconómicos.

El estudio estima que los ingresos totales que Cataluña aporta al conjunto de ingresos de la AGE, por la aplicación de los enfoques FM y FB son prácticamente similares (cuadro 2), con diferencias de menos de un 2%, que se centran exclusivamente en el Impuesto sobre Sociedades, Impuesto sobre la Renta de los No Residentes, el Impuesto sobre Primas de Seguros y en las Cotizaciones Sociales por Régimen General.

CUADRO 2.

Estimación de la Generalitat de la aportación de ingresos de Cataluña a la Administración Central del Estado (millones €)

	2006	2007	2008	2009
Enfoque Flujo Monetario	52.271 €	57.072 €	51.778 €	46.195 €
Enfoque Flujo Beneficio	51.439 €	56.063 €	50.783 €	45.184 €

Fuente: Generalitat de Cataluña. Departament d'Economia i Coneixement (2012).

Sin conocer con detalle los métodos aplicados, en general no parece excesivo suponer una participación de Cataluña en los ingresos de la Administración General del Estado, de media para el periodo 2006 a 2009, de alrededor del 19,4%,

para el enfoque FM, y del 19,1%, para el enfoque FB, que para el caso concreto de los ingresos de la Seguridad Social se situaría en el 19,3% y en el 18,8%, respectivamente. Con datos del INE, la población de Cataluña representa alrededor del 16% del total nacional y su PIB (Contabilidad Regional de España, INE), a precios de mercado y en euros corrientes, se sitúa en torno al 18,5% del total nacional. Al ser una región con un nivel de renta per cápita superior a la media nacional (entre el 115% y 116% de la media, para el periodo 2006 a 2009), con un sistema fiscal progresivo, como tenemos en España, es razonable pensar que la aportación de Cataluña a los ingresos de la Administración General del Estado sea ligeramente superior al peso porcentual de su PIB sobre el conjunto nacional.

Pero donde se aprecian problemas metodológicos más relevantes es en el cálculo de los gastos de la AGE que revierten en Cataluña.

En primer lugar, nuevamente excluyen del análisis de los gastos del Estado los gastos financieros y parte de los gastos no financieros (las transferencias a la UE y otros). Con todo esto se consideran entre el 91% y el 93% de los gastos no financieros del Estado y entre el 62% y el 66% de los gastos totales del Estado, dependiendo de cada año. Este mismo análisis de exclusión de gastos se realiza para el resto de Organismos analizados (Seguridad Social, Empresas Públicas, etc.) y se consolidan, porque lo que se intenta calcular exclusivamente es la balanza fiscal con la AGE.

Cuando se aplica el sistema del flujo monetario⁶ se sigue el criterio de asignar a Cataluña solo los gastos que, con hipótesis de cálculo, entienden que se pueden territorializar (aparecen con el código “no regionalizable”) o que directamente aparecen territorializadas (las que aparecen con el código “diversas comunidades”). Por su parte, el conjunto de gastos que en las liquidaciones se imputan a servicios centrales entienden que son gastos que hay que computar única y exclusivamente en la región de Madrid. Y, por último, con respecto a los gastos realizados en el extranjero, tampoco se pueden computar como gasto en Cataluña. Así, por ejemplo, y respecto al gasto en Defensa, se utiliza el criterio de que *“en general, la despesa no territorialitzada dels programes de defensa s’ha atribuït a Catalunya en funció del personal de les Forces Armades destinat a aquesta comunitat”*.

Este tipo de criterios, al aplicar ahora de forma estricta el enfoque FM, consideramos que son los que sesgan y desvirtúan la calidad del análisis realizado. Asumir que el gasto realizado en los servicios centrales se debe computar en su totalidad en la Comunidad de Madrid entendemos que no es adecuado, por la sencilla razón de que no responde a la realidad. Aunque es cierto que la región de Madrid obtiene un beneficio mayor que el resto de regiones de los gastos en servicios centrales de la AGE, asumir que todo el gasto solo beneficia a Madrid y nada al resto de regiones es irreal.

⁶ Departament d’Economia i Finances (2009), “Metodologia i càlcul de la balança fiscal de Catalunya amb l’Administració central 2002-2005”. Grup de treball per l’actualització de la balança fiscal de Catalunya. Generalitat de Catalunya. *Monografies* número 10, pàgina 46.

¿Significa esto que los funcionarios de la AGE trabajan solo en expedientes de la región de Madrid? ¿Significa esto que cuando un grupo de funcionarios se traslada a Bruselas a negociar un expediente, por ejemplo de comercio internacional o de competencia, ello no afecta en nada al conjunto de CC.AA. españolas? Traslademos estas hipótesis al Congreso de Diputados y al Senado y, por tanto, a los diputados y senadores que, según este método de cálculo, solo trabajan para la región de Madrid, dado que sus gastos solo se deben imputar a esta región.

El problema de hacer los cálculos con estas hipótesis, además de lo irreal de la argumentación, es que o bien imputa a una región (Madrid) gasto que no le corresponde y, por tanto, minora el de otras regiones, o bien directamente elimina la totalidad del gasto realizado en el exterior del reparto entre regiones. Pero como los ingresos que financian ambos gastos se han aportado desde todas las regiones, por esta vía se produce un déficit inicial en la balanza fiscal para todas las regiones⁷.

Se puede argumentar que este es el resultado de aplicar el método del flujo monetario, que está así definido. Pero, como hemos visto con anterioridad, por ejemplo en el cómputo de los ingresos, o veremos más adelante en otros cálculos, la metodología que hasta ahora ha seguido el estudio

⁷ Cuando, al aplicar este criterio estricto, se distribuye el gasto de los servicios centrales, entonces todas las regiones parten de un déficit de balanza inicial, menos Madrid, que partiría de superávit inicial; por su parte, la imputación del gasto de la AGE en el extranjero produce un déficit inicial en la balanza fiscal de todas las regiones.

ha sido la de hacer hipótesis que permitieran afinar los cálculos. Y llegados a este punto sería bastante fácil hacer algunas hipótesis que eliminaran los sesgos señalados: por ejemplo, al igual que este sistema elimina en el reparto regional los gastos de la AGE en el extranjero, también se podrían eliminar en el reparto de los ingresos. Y respecto al gasto de los servicios centrales, se puede hacer una hipótesis razonable sobre lo que se debe imputar a la región de Madrid, y el resto nuevamente eliminarlo del análisis, también tanto en el reparto de los gastos como de los ingresos. Por esta vía, o cualquier otra similar que se proponga, fácilmente se podría subsanar este sesgo.

Porque lo grave de mantener estas hipótesis de cálculo es que si se aplica estrictamente el método del flujo monetario, con criterios irreales, difícilmente el cálculo final puede ser real.

Las consecuencias de estas decisiones metodológicas las podemos ver reflejadas en el Cuadro 3 (pág. 80), donde se estima, con el enfoque FM, que el gasto en Defensa en Cataluña se sitúa entre el 3,9% y el 4,1% o que el gasto en Política exterior se sitúa entre el 0% y el 0,12% del total nacional. Desde un punto de vista económico, estos fríos datos nos podrían llevar a dos tipos de conclusiones:

- a) El Ministerio de Defensa realiza una excelente gestión presupuestaria en Cataluña, porque teniendo en cuenta que razonablemente deberíamos pensar que su gasto en esta región debería ser de entre un 16% y un 18,5% de su presupuesto (suponiendo que el gasto en defensa se deba

ejecutar sobre la base de un criterio de reparto de población o el PIB relativo, que es mucho suponer), solo con un 4% consigue sus objetivos. La siguiente conclusión también es muy interesante, porque se puede deducir que el Ministerio de Defensa debería poder ser capaz de hacer lo mismo en otras regiones, con lo que ahorraría un enorme volumen de gasto. Este mismo análisis, para el Ministerio de Asuntos Exteriores, refleja que la eficiencia gestora del gasto de este Ministerio es, todavía, mucho mayor.

- b)** Ni el Ministerio de Defensa ni el de Asuntos Exteriores realizan las funciones encomendadas y sus actuaciones no tienen ninguna incidencia en las regiones, dado que contablemente se constata que las liquidaciones de sus presupuestos no aparecen territorializadas.

Es bastante evidente que ninguna de estas conclusiones se parece en nada a la realidad.

Quando el estudio aplica el sistema de FB, para estos mismos gastos, el criterio que sigue es que dado *“el caràcter indivisible dels beneficis que comporta l’activitat d’aquests òrgans, així com la repercussió que té la seva activitat sobre el conjunt de la població fan que s’hagin imputat a Catalunya en funció de la seva població”*, es decir, se imputan estos gastos a Cataluña en función del porcentaje que representa su población sobre el total nacional, aproximadamente un 16%.

CUADRO 3.

Imputación de gasto del Estado en Cataluña: servicios públicos básicos

	Método del flujo monetario				Método del flujo beneficio			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Serv. públicos básicos	5,53%	5,58%	5,41%	2,73%	12,96%	13,15%	12,99%	10,50%
Justicia	10,29%	7,23%	6,40%	4,92%	15,94%	15,98%	15,97%	16,02%
Defensa	3,97%	3,89%	3,94%	4,12%	15,96%	15,96%	15,96%	15,99%
Seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias	6,96%	7,69%	7,35%	1,18%	8,57%	9,25%	8,97%	3,39%
Política exterior	0,00%	0,00%	0,12%	0,12%	15,95%	15,97%	15,92%	15,97%

Fuente: Generalitat de Cataluña.

La aplicación de estos mismos criterios en el reparto de las partidas presupuestarias de gasto en la producción de bienes y servicios (Cuadro 4) provoca que, del gasto en Sanidad del Estado, Cataluña solo reciba entre el 6,5% y el 12% aplicando el método del FM. Cuando se aplica el método de FB entonces el reparto se realiza basándose en la población de Cataluña sobre el total nacional (Departament d'Economia i Finances, 2009, cuadro 3.1.3, página 36) que, recordemos, se sitúa en el cuadro anterior en el 16% de media en los cuatro años (aquí solo se asigna el 12,4% en 2009 y porcentajes menores el resto de los años, suponemos que por un error de cálculo involuntario). Con respecto al gasto en Educación y en Cultura se siguen criterios similares (la imputación directa para el método FM y para el método de FB se asigna, en este caso, una parte por población y otra por gasto territorializado).

Criterios similares se utilizan para las actuaciones de carácter económico, que también se recogen en el Cuadro 4 (pág.

82). Por ejemplo, el cálculo realizado para asignación del gasto en Infraestructuras se realiza, con el enfoque FB, “segons % despesa territorialitzada a Catalunya, població, VAB, parc de vehicles, km de costa, passatgers i mercaderies trànsit marítim ports catalans, passatgers trànsit aeri aeroports Catalans.” (Departament d’Economia i Coneixement, 2012). La utilización de este tipo de criterios en la aplicación del enfoque FB tampoco nos parece la más adecuada: los beneficiarios de las infraestructuras son quienes las utilizan, no los territorios. Las infraestructuras generan muchas externalidades durante su construcción, esencialmente en el territorio donde se realizan, pero todavía son mucho más importantes las externalidades de su uso, que no se circunscriben a una única región.

Por ello, suponer que una región solo se beneficia del montante de la inversión, precisa y concreta, que en un preciso ejercicio presupuestario se localiza en su territorio, es también irreal. Pensemos en una gran autovía transversal entre, por ejemplo, Galicia y la Comunidad Valenciana. Una infraestructura de estas características no se realizará toda a la vez, a lo largo de todo su trazado, sino que se acometerá por fases y en ejercicios económicos distintos. Por ello, cuando aplicamos los criterios de distribución del gasto de FM o el FB que plantea el estudio de la Generalitat, se generarán desequilibrios en la distribución de las inversiones entre las cinco regiones implicadas a lo largo de todos los años que dure la inversión. Pero esto no tiene ningún sentido. La autovía conecta todos los territorios y las cinco comunidades se benefician por igual. Y en segunda instancia, también beneficia al resto de territorios del Estado. O, dicho de una manera más clara, sus beneficiarios

no son los territorios que atraviesa, sino todos sus usuarios, presentes y futuros. Aunque sí es cierto que la externalidad específica durante el periodo de construcción generará actividad económica en las proximidades al territorio donde se realice, lo que beneficiará más a una región que a otra. La complejidad de su asignación a un determinado territorio es evidente y, seguramente, la opción más razonable sería distribuir la inversión entre las regiones afectadas, en función de su intensidad de uso y entre usuarios actuales y futuros.

CUADRO 4.

Imputación de gasto del Estado en Cataluña: producción de bienes públicos y actuaciones de carácter económico

	Método del flujo monetario				Método del flujo beneficio			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Prod. de bienes públicos	9,34%	10,53%	11,32%	11,83%	12,36%	12,69%	12,62%	12,86%
Sanidad	6,51%	8,86%	12,01%	10,64%	10,63%	9,71%	10,64%	12,40%
Educación	10,19%	10,89%	11,02%	11,79%	12,69%	13,03%	12,66%	12,42%
Cultura	9,95%	11,31%	12,86%	15,86%	14,48%	16,42%	16,40%	18,77%
Actuaciones de carácter económico	11,10%	11,14%	12,08%	14,69%	14,74%	14,66%	14,89%	15,86%
Agricultura, Pesca y Alimentación	6,63%	4,22%	5,29%	11,42%	9,44%	7,96%	8,24%	11,90%
Industria y Energía	1,07%	1,16%	3,32%	4,45%	9,02%	8,56%	8,23%	8,69%
Comercio, Turismo y Pymes	6,39%	5,30%	6,11%	5,51%	27,44%	26,86%	24,02%	20,76%
Subvenciones al Transporte	25,67%	15,01%	15,69%	21,70%	24,06%	14,83%	15,51%	21,51%
Infraestructuras	9,63%	12,42%	14,00%	14,67%	13,25%	15,42%	15,98%	15,76%
I+D+i	13,83%	13,55%	12,38%	17,15%	16,66%	16,63%	16,63%	16,65%
Otras	2,61%	2,26%	2,22%	3,87%	15,03%	14,84%	14,60%	17,13%

Fuente: Generalitat de Cataluña.

Con respecto a la partida presupuestaria de los Intereses de la Deuda Pública (Cuadro 5) cuando se aplica el sistema FM se sigue el criterio de que *“Atès que aquests interessos són fruit d’una despesa que es va produir en el passat, s’han atribuït a Catalunya en funció del percentatge d’imputació de les despeses que, segons el mètode del flux monetari, va resultar de mitjana durant el període 2002-2005”*: el 9,79% (Departament d’Economia i Coneixement, 2012). Ya hemos comentado nuestra opinión sobre la falta de realismo de los criterios aplicados por el enfoque FM, que provocan un resultado erróneo, también en el 2002-2005. Cuando se aplica el método del FB se sigue el mismo criterio, pero ahora utilizando el resultado medio de la aplicación del método del FB al periodo 2002-2005: el 11,9%.

CUADRO 5.

Imputación de gasto total de la Administración Central del Estado y de los intereses de la Deuda Pública en Cataluña

	Método del flujo monetario				Método del flujo beneficio			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Intereses de la Deuda Pública	9,79%	9,79%	9,79%	9,79%	11,90%	11,90%	11,91%	11,90%
% Total gasto AGE en Cataluña	10,18%	10,14%	10,51%	11,33%	12,47%	12,40%	12,57%	13,20%

Fuente: Generalitat de Cataluña.

Como conclusión, cuando aplica el método del flujo monetario, el porcentaje del gasto del Estado en Cataluña se sitúa, entre 2006 y 2009, entre el 10,14% y el 11,33%. Y cuando aplica el enfoque del flujo beneficio, el porcentaje del

gasto del Estado en Cataluña alcanza entre el 12,4% y el 13,2%.

A continuación, el estudio distribuye los gastos de los organismos autónomos, agencias estatales y otros organismos públicos. Nuevamente, con el enfoque FM aquellos organismos o agencias que no tienen en su liquidación de presupuestos gasto territorializado en Cataluña, no existen. Este criterio es adecuado cuando se aplica a algún organismo autónomo cuyo ámbito de actuación se circunscribe a un territorio muy concreto, por ejemplo, la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir. Pero lleva nuevamente a un resultado absurdo e irreal cuando se aplica a otros, como la Agencia Española de Cooperación Internacional, el Instituto de Salud Carlos III, el Instituto Cervantes, la Biblioteca Nacional, la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, etc. La aplicación del enfoque FM lleva a la Generalitat a calcular los gastos de estos organismos y agencias en Cataluña a entre el 5,48% y el 6,13% del total (en el periodo 2006 a 2009), porcentajes que cuando se aplica el enfoque FB aumentan hasta alcanzar el 11,2% de sus gastos totales, para el año 2009.

La imputación de gastos de la Seguridad Social en Cataluña se realiza por un método de imputación directa y por beneficiarios, resultando la media del periodo un 17,2%. En este caso se aplica un método de cálculo similar para los enfoques FM y FB. Es cierto que la mayor parte de los gastos de la Seguridad Social tienen un beneficiario final, lo que hace fácil la territorialización. En este caso se utiliza la totalidad del gasto no financiero en el reparto.

Por último, respecto al gasto en Cataluña de las empresas públicas, el cálculo de la Generalitat es que representan un 19,5% de media entre 2006 y 2009 aplicando el criterio de territorialización del gasto del enfoque FM, que aumenta hasta el 23,2% cuando se aplica el método del FB.

Como cálculo agregado, se recogen en el Cuadro 6 los gastos totales que la Generalitat estima que la Administración General del Estado realiza en Cataluña, que cuando aplica el enfoque del flujo monetario se sitúan entre el 13,53% y el 14,14%, y cuando los computa con el enfoque del Flujo Beneficio se sitúan entre el 14,97% y 15,33% del total de gastos de la AGE.

CUADRO 6.

Gastos de la Administración General del Estado en Cataluña

(millones €)

	2006	2007	2008	2009
Enfoque flujo monetario	33.293 €	35.910 €	40.203 €	45.403 €
Enfoque flujo beneficio	36.705 €	39.771 €	44.440 €	49.199 €

Fuente: Generalitat de Cataluña.

Es inmediata, utilizando los cálculos de la Generalitat reflejados en los Cuadros 2 y 6, una estimación de las balanzas fiscales de Cataluña con la Administración General del Estado en los años 2006 a 2009. Como podemos ver en el Cuadro 7 (pág. 86), reflejaría un déficit para Cataluña que, con el método del flujo monetario alcanza su nivel más alto en el año 2007, con más de 21.000 millones de euros, casi 19.000 en 2006, 11.500 en 2008 y casi equilibrio en el año 2009 (-792 millones de euros).

Cuando se realizan los cálculos con el enfoque del flujo beneficio se reduce este déficit entre 4.000 y 5.000 millones de euros, en cada año, hasta el punto que en el año 2009 el déficit de Cataluña se habría transformado en un superávit de más de 4.000 millones de euros.

CUADRO 7.

Ingresos, gastos y saldos de la Administración General del Estado en Cataluña 2006 – 2009. Métodos Flujo Monetario y Flujo Beneficio
(millones €)

	2006	2007	2008	2009
Ingresos Flujo Monetario	52.271 €	57.072 €	51.778 €	46.195 €
Ingresos Flujo Beneficio	51.439 €	56.063 €	50.783 €	45.184 €
Gastos Flujo Monetario	33.293 €	35.910 €	40.203 €	45.403 €
Gastos Flujo Beneficio	36.705 €	39.771 €	44.440 €	49.199 €
Saldos Flujo Monetario	-18.978 €	-21.162 €	-11.575 €	-792 €
Saldos Flujo Beneficio	-14.734 €	-16.292 €	-6.343 €	4.015 €

Fuente: Generalitat de Cataluña. Departament d'Economia i Coneixement (2012).

Estas reducciones del déficit de la balanza fiscal de Cataluña se producen como consecuencia de que los gastos de la AGE en Cataluña aumentan de forma continuada a lo largo de todo el periodo de análisis y de que la aportación de ingresos estimada para Cataluña se reduce también fuertemente en el periodo, con la única excepción del año 2007. Es decir, se identifican en todo el periodo de 2006 a 2009 menores aportaciones consecutivas de Cataluña y gastos crecientes de la Administración General del Estado en este territorio.

Estos cálculos, en parte reales y en otra parte estimados a partir de hipótesis que intentan ser realistas (en nuestra opinión, con las excepciones comentadas), reflejan ingresos y gastos efectivos, realizados desde y hacia el territorio de Cataluña.

Llegados a este punto, el estudio de la Generalitat considera que falta algo por hacer: hay que “neutralizar el déficit/superávit”; es decir, rehacer el cálculo de las balanzas fiscales con la hipótesis de que hay un equilibrio presupuestario en la AGE. Este es un análisis absolutamente ficticio que, evidentemente, no tiene nada que ver con la realidad, porque los flujos financieros que han financiado el déficit de la AGE de cada año se han aportado desde los mercados de capitales (nacionales –en cuyo caso, una parte tendrá su origen en Cataluña– y extranjeros). Pero la hipótesis que realiza la Generalitat es que el déficit de la Administración General del Estado de cada año, si no se hubiera financiado con deuda, se tendría que haber financiado con mayores ingresos aportados desde las diferentes regiones. Y en el caso de superávit presupuestario, se tendría que haber devuelto el exceso de ingresos.

Así que la Generalitat estima un déficit o superávit absolutamente teórico o hipotético para cada año (que se recoge en el Cuadro 8), como diferencia entre los ingresos totales estimados de la Administración General del Estado, que ha calculado a partir de los criterios que anteriormente hemos ido señalando –por ejemplo, eliminando los ingresos patrimoniales o la enajenación de inversiones reales o los ingresos de la UE–, y el total de gastos de la AGE, que también ha es-

timado. La diferencia es un dato que solo remotamente se parece a la cifra real del déficit de la Administración General del Estado para cada uno de estos años y es lo que la Generalitat entiende que hay que “neutralizar”.

CUADRO 8.

Ingresos de la Administración General del Estado efectivos y estimados por la Generalitat. Ajustes para la neutralización del saldo fiscal (millones de €)

	2006	2007	2008	2009
Total ingresos efectivos	266.588	292.197	267.722	239.919
Total ingresos estimados	243.711	265.324	296.804	321.032
Diferencia a ajustar	-22.877	-26.873	29.082	81.113

Fuente: Generalitat de Cataluña.

Por supuesto, se trata de un cálculo absolutamente ficticio, porque el déficit de cada año (el real, no el inventado) se ha financiado en realidad con deuda pública, no con ingresos no financieros provenientes de las CC.AA., y se amortizará a lo largo del tiempo como, en su momento, se considere: puede mantenerse en el stock de deuda viva durante un número de años o decidirse amortizar por alícuotas partes a lo largo de los próximos veinte años, en parte con ingresos patrimoniales, o con otros ingresos que no se recauden en ninguna comunidad autónoma. Y la parte efectiva de este déficit que, finalmente, financie cada una de las 17 comunidades autónomas, el tiempo determinará cuál será.

Pero con este método de cálculo (Cuadro 9) la Generalitat alcanza un déficit creciente, que pasa de 792 a 16.409

millones de euros para el año 2009, aplicando el inconsistente método del Flujo Monetario, lo que representa el 8,5% del PIB de Cataluña. Porque, sorprendentemente, este es el método de cálculo que la Generalitat considera que es realmente objetivo y adecuado para realizar todos los cálculos finales, y todo el apartado de conclusiones de su estudio se realiza aplicando únicamente éste método.

CUADRO 9.

Balanza fiscal neutralizada de Cataluña con el Sector Público Central
(millones €)

Método del flujo monetario (millones de €)				
	2006	2007	2008	2009
Ingresos detraídos de Cataluña	47.786	51.823	57.403	61.812
Gastos recibidos en Cataluña	33.293	35.910	40.203	45.403
Saldo	-14.493	-15.913	-17.200	-16.409
% s/PIB	-7,9%	-8,1%	-8,5%	-8,4%

Método del flujo beneficio (millones de €)				
	2006	2007	2008	2009
Ingresos detraídos de Cataluña	47.025	50.907	56.300	60.460
Gastos recibidos en Cataluña	36.705	39.771	44.440	49.199
Saldo	-10.320	-11.136	-11.860	-11.261
% s/PIB	-5,6%	-5,6%	-5,9%	-5,8%

Fuente: Generalitat de Cataluña.

A continuación se realizan algunos cálculos todavía más llamativos: se calcula este déficit teórico por habitante; es decir, se reparte entre los ciudadanos de Cataluña no solo la diferencia entre los ingresos y gastos no financieros reales, sino también la parte de amortización de deuda ficticia, que nadie puede saber ni cómo ni dónde ni cuándo se realizará.

Por último, el cálculo más sorprendente de todo el estudio se realiza cuando se decide excluir del análisis los ingresos y gastos de la Seguridad Social y extraer, como conclusión final que *“el percentatge que no torna (la diferència entre el contribueix i rep Catalunya) és equivalent al 40 % dels tributs detrets de Catalunya. Això implica que per cada euro que l'Administració central recapta a Catalunya (excloent la Seguretat Social i l'atur), 43 cèntims no es gasten al territori. Les decisions discrecionals sobre la destinació de la despesa que fa el Govern central són clarament perjudicials per a Catalunya”*.⁸

En nuestra opinión, este cálculo utilizado por la Generalitat pone de manifiesto que el déficit de Cataluña, aplicando el erróneo método de cálculo del flujo monetario, es de 792 millones de euros. Y que por cada euro que la AGE recauda en Cataluña, se gastan en el territorio de Cataluña 98 céntimos, y no se gastan 2 céntimos. Y una cuestión distinta es cómo se devolverá, en el futuro, la deuda financiera.

Y aplicando el método del flujo beneficio (que, a pesar de que pensamos que se puede mejorar mucho en su aplica-

⁸ Departament d'Economia i Coneixement (2012).

ción, la Generalitat lo aplica en este estudio de forma más ortodoxa y es el único que se puede utilizar, razonablemente, para extraer conclusiones), la balanza fiscal de Cataluña en el año 2009 tuvo un superávit con la Administración General del Estado, como diferencia entre los flujos no financieros de ingresos y pagos, de 4.015 millones de euros, equivalente al 2,07% del PIB de Cataluña.

Por último, consideramos que la metodología utilizada por la Generalitat es, en parte, adecuada y que se ha intentado diseñar de acuerdo a criterios técnicos rigurosos. Pero hay otra parte muy discutible y, desde el punto de vista técnico, difícil de aceptar, porque lleva a conclusiones claramente irreales y erróneas. Esto es particularmente evidente cuando se mezclan datos reales con estimaciones ficticias. Y todavía lo es más cuando se utilizan esos datos erróneos para hacer cálculos per cápita o cuando se decide eliminar parte de la AGE del estudio y sacar conclusiones válidas.

Por ello, sería deseable que se promoviera un debate técnico, abierto y ortodoxo, que permitiera fijar criterios razonables, que no fueran tan discutibles e inasumibles desde el punto de vista técnico y para la opinión pública.

faes Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales
C/ María de Molina, 40 - 6ª Planta, Madrid 28006
Tel: +34 91 576 68 57 Fax: +34 91 575 46 95
e-mail: fundacion@fundacionfaes.org

www.fundacionfaes.org