

El Déficit Fiscal de una Comunidad Autónoma con la Administración Central: ¿de qué estamos hablando?

Guillem López Casanovas^(*)

Catedrático de Hacienda Pública Univ. Pompeu Fabra.

Resumen

El estudio de los saldos fiscales territoriales consiste en el cómputo del diferencial entre la recaudación de los ingresos procedentes de una jurisdicción y su retorno a la misma jurisdicción por la vía del gasto. Y ello:

1 - En razón de una soberanía compartida (típica de Estados Federales) que se expresa tanto en los ingresos fiscales como en los gastos públicos que cada jurisdicción tiene atribuidos, lo que requiere cuando menos una coordinación macroeconómica.

2 - En ausencia de lo anterior, en haciendas multijurisdiccionales, con la pretensión de informar acerca de las relaciones económicas y financieras para la mejor coherencia de las funciones fiscales.

Mientras que en el primero de los casos se puede incluso hablar de diferentes residuos (a la vista de cómo se expresa la soberanía fiscal sobre los ciudadanos de los diferentes territorios a través de la actuación discrecional de cada jurisdicción), en el segundo, este saldo tiene una interpretación más limitada: refleja el grado de redistribución implícito a la política fiscal en su dimensión territorial (la legislación tributaria es la misma para los individuos en diferentes lugares, pero no los impuestos pagados y los servicios recibidos). Para ello, las circunstancias personales (nivel de renta, riqueza y elegibilidad para los programas de gasto público) marcan en este último caso parte de las diferencias observadas. El resto deriva de la discrecionalidad de la administración central en la definición de las políticas públicas, por ejemplo, en relación con las inversiones, despliegue y efectos sobre la geografía.

Como es probable refleje este mismo número monográfico, más que precisar objetivos y pretensiones, lo que suelen hacer los estudios de balanza fiscal es discutir sobre metodología o sobre la interpretación que se deban dar a sus resultados. Esto es precisamente lo contrario de lo que nosotros pensamos y defendemos en este artículo, y qué podríamos resumir en un 'Dime para qué quieres conocer los saldos fiscales y te diré que metodología es la más consistente con el propósito'. Creer que el acuerdo metodológico pondrá orden y dará y quitará verdades 'políticas' nos parece erróneo.

INTRODUCCIÓN

Buena parte de las críticas al cómputo de las balanzas fiscales se refieren a las hipótesis que se utilizan en la estimación. Este es el caso en particular cuando se adoptan hipótesis de incidencia normativa. Es por ello que al coste de una menor pretensión metodológica e interpretativa, la aproximación de flujos monetarios, haya

^(*) –Agradezco la ayuda para la elaboración del texto de Albert Castellanos, con quien se elaboró un trabajo publicado en *Nota de Economía* no 75 págs. 75-87. 2002.

ganado como veremos adeptos, ya que permite trabajar en un marco menos contaminado por los supuestos, aunque resulte más “político”; esto es, alineado con una de las dos pretensiones para las que se elabora una balanza fiscal tal como hemos comentado.

En principio, el análisis de los residuos fiscales a nivel territorial, como señala Norregaard (1997), consiste en último término en asignar las capacidades fiscales y de gasto por la vía de computar las bases fiscales a las distintas jurisdicciones locales, requiriendo que sean éstas las que transfieran los fondos necesarios para financiar sus necesidades de gasto que se correspondan a competencias aun mantenidas en el nivel central. Ello resulta compatible con el mantenimiento de un único sistema fiscal:

-No reconociendo ninguna fuente de financiación originaria que favorezca la jurisdicción local con participación en los recursos centrales o en alguno de los impuestos para poder financiar las necesidades de gasto que se reconozcan bajo competencia subcentral.

•-Asignando algún tipo de base fiscal a las jurisdicciones locales para que puedan financiar sus competencias en materia de gasto, compensando, por la vía de las participaciones en los ingresos estatales, los desajustes entre capacidades fiscales y necesidades de gasto.

En general, el enfoque diverge según cuál sea la respuesta que se dé a la cuestión de ‘a quién pertenecen’ las recaudaciones impositivas; con otras palabras, según la definición de dónde radica la soberanía fiscal sobre las fuentes en las que se expresan aquellas bases impositivas. Una opción, que definiremos como enfoque soberanista de la balanza fiscal, consiste en realizar una valoración comparativa (‘as if’) de recaudaciones potenciales y de gastos públicos territoriales en un escenario de plena autonomía financiera, como si el ente subcentral se subrogase un ingresos y gastos al central sobre el territorio, como si de una delegación se tratase y a idéntica legislación tributaria y de gasto. Una aproximación a ello la ofrecen los ‘puntos de conexión’ utilizados en los conciertos forales

Se trataría con ello de calcular:

- (i) cuál sería el saldo fiscal si un territorio asumiera el conjunto del gasto de sus residentes tal como se observa en el presente, a partir de la cesión de toda la tributación,
- (ii) manteniendo la legislación y la gestión fiscal hoy observadas, tal como deriva de un mismo sistema tributario, y finalmente
- (iii) dados los flujos económicos y sociales en el origen de los hechos impositivos del conjunto de bienes gravados.

Contrariamente, el enfoque territorial ‘no soberanista’ de la balanza fiscal se limitaría a la simple valoración de la localización geográfica de la incidencia supuesta en los ingresos, y en los recursos públicos, resultado de la expresión de un único poder fiscal.

Su resultado ilustraría, simplemente, el grado en el que esta potestad interpreta correctamente los principios constitucionales de equidad fiscal y de suficiencia financiera de las poblaciones de cada una de las jurisdicciones. No existirían unos derechos sobre la recaudación tributaria a favor de la jurisdicción, sino el interés de los habitantes de las respectivas zonas en identificar el saldo entre sus aportaciones (se concreten dónde se concreten) y los beneficios que como residentes de esta

jurisdicción puedan disfrutar, vista la legislación fiscal y la política presupuestaria del gasto público vigente.

Balanzas fiscales, propósito y método

En un tema susceptible de generar tanta controversia como es el que nos ocupa, es necesario explicitar las perspectivas de las que se parte, para mejor fundamentar los conceptos o argumentaciones que se presentan para no añadir más confusión al debate existente. No se puede considerar, gratuito, por tanto, empezar este artículo definiendo que entendemos por balanzas fiscales.

Las balanzas fiscales son el instrumento utilizado para poner de manifiesto los flujos financieros que hay entre la jurisdicción o territorio y los niveles superiores de gobierno: es decir, hacer una comparativa de lo que gasta en provisión de bienes y servicios públicos, y lo que ingresa fiscalmente. Aparentemente, no parece una definición que haya de generar excesiva confusión, pero la complejidad es mucho mayor cuando intentamos concretar algunos de los aspectos que aparecen en la definición: ¿Qué flujos financieros se contemplan? ¿Cómo se contabilizan? O ¿cuáles son los niveles de gobierno que se consideran? Estos son algunos de los aspectos que intentaremos discutir en la parte de aspectos metodológicos, donde constataremos que los criterios utilizados para realizar balanzas fiscales tienen una gran incidencia sobre los resultados finales, que serán nombrados en la última parte del artículo.

Pero más allá de aspectos metodológicos, es necesario explicar cuáles son las virtualidades y limitaciones de una balanza fiscal, dadas las pretensiones originales. En este sentido, las balanzas fiscales, al ofrecer datos agregados de gasto e ingresos de las Administraciones Públicas en un determinado territorio, son elementos informativos que ayudan a la mayor transparencia democrática en dos sentidos:

- En primer lugar, nos hace conocedores del efecto distributivo territorial que tiene cualquier actuación pública, ya sea por el lado del gasto o por el de los ingresos. La función de una balanza fiscal no es la de valorar si esta distribución es justa o no, sino la de hacerla explícita.
- En segundo lugar, el cálculo de las balanzas fiscales adquiere una importancia notable en estados descentralizados. Todos los ciudadanos deben tener el derecho a saber en qué medida su territorio es receptor o aportador neto respecto del resto de territorios. Es más, este cálculo debería ser una herramienta utilizable en la negociación política para acordar sistemas de financiación más adecuados. La experiencia de la mayoría de países con un modelo descentralizado (entre los que se encuentra Estados Unidos, o la misma Unión Europea), que calculan anualmente los saldos fiscales de sus estados/provincias respecto del gobierno federal, es una clara evidencia del rol de las balanzas fiscales a nivel internacional.

Llegados a este punto es conveniente, hacer una puntualización. Expuestas las funciones que deberían desarrollar las balanzas fiscales, deberíamos concretar en qué casos adquieren mayor relevancia. Estas condiciones, que pueden resultar obvias (pero no por ello intrascendentes), son dos: 1) que los territorios objeto del cálculo

hayan asumido competencias significativas en materia de gasto y/o ingreso y 2) que los ciudadanos tengan suficiente sentido de pertenencia que les vincule con el territorio en cuestión.

El cálculo de las balanzas fiscales no ha sido inmune a las críticas. Aunque no es el objetivo de este artículo rebatirlas, nos son útiles para esclarecer algunos conceptos que no parecen estar, todavía, del todo claros. Podemos resumir las críticas en dos grupos: las que cuestionan la importancia de calcular la distribución territorial de recursos, y las que se centran en las múltiples motivaciones políticas de las balanzas fiscales.

El primer tipo de crítica, se basa en afirmar que si lo que nos interesa es la equidad del reparto del gasto público y de las cargas fiscales, lo que nos debería interesar es el nivel individual y no el *regional*, porque son los individuos los que pagan impuestos (De la Fuente, 2002). No es necesario apelar a los diferentes sentimientos de pertenencia comprendidos en un estado *plurinacional* como el español, que hacen que las delimitaciones territoriales subcentrales adquieran cierto protagonismo, para elaborar una réplica. En un estado descentralizado, donde las CCAA han asumido la mayor parte de competencias en materia de gastos y los recursos provenientes de la Administración Central revisten forma de transferencia incondicionada, conocer la contribución real de cada CA en el nuevo sistema de financiación no puede ser de ninguna manera insignificante.

El segundo tipo de críticas van ligadas a la heterogeneidad de los resultados y las hipótesis utilizadas en su cómputo. Como veremos seguidamente, no hay una única metodología válida, lo que nos ha de hacer ser cautos y precisos en la valoración y la comparación de resultados.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Como ya hemos comentado con anterioridad, la determinación del resultado final es sensible a la elección del método de cálculo. Y el método depende del objetivo que se pretenda con el conocimiento de los saldos fiscales. Conviene presentar, pues, el abanico de opciones que se presentan a la hora de elaborar una balanza fiscal. Enmarcaremos estas opciones metodológicas dentro de tres grandes grupos: las operaciones que están incluidas, la delimitación del ámbito institucional y las relaciones financieras que se establecen entre éstas, y los criterios de territorialización de los ingresos y los gastos.

Operaciones de ingreso y gasto

Previamente a determinar qué operaciones están incluidas, es bueno conocer cuáles son las fuentes estadísticas que utilizan. Hay dos marcos presupuestarios válidos para los cálculos de las balanzas fiscales: La Contabilidad Nacional y la Contabilidad Pública o Presupuestaria. Ambas se basan en datos de liquidación de los presupuestos, pero presentan unas características ligeramente diferentes. La Contabilidad Nacional tiene la ventaja de ingresar las Cuentas Públicas dentro del marco general de la Contabilidad del Estado y presentar una estructura homogénea con la Unión Europea (SEC, Sistema de Cuentas Integradas), que facilita el análisis comparativo. La

contabilidad pública, en cambio, ofrece un nivel de desagregación y detalle más grande lo cual es de mucha utilidad para el cálculo (sobretudo en lo que se refiere a territorialización de artículos y capítulos presupuestarios). Más allá de dónde se obtengan los datos, las condiciones fundamentales para garantizar un análisis fiable es que consten todas las CCAA, y que sean homogéneas (es decir, que sean plenamente comparables).

Muchos de los problemas de falta de información no son debidos a la inexistencia de datos, si no a la dificultad para acceder a ciertas bases de datos elaboradas y gestionadas por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

Hay un consenso bastante amplio para determinar cuáles son las operaciones de gasto e ingreso computables. Se incluyen todos aquellos ingresos de carácter coactivo y que no ofrecen ninguna contrapartida, y todos aquellos gastos destinados a producir servicios o destinados a la venta o bien a redistribuir la renta y la riqueza. Quedan excluidas, por tanto, todas aquellas operaciones públicas con participación en el sector privado y que son puramente financieras: ingresos patrimoniales, gastos financieros, . etca.

Debemos plantearnos, en este punto, como contabilizar el déficit público de las Administraciones. No incluir el déficit público en los cálculos nos podría llevar a la paradoja que todos los saldos fiscales fueran positivos (gastos imputables mayores que los ingresos imputables). Para solucionar este problema, se plantea la opción de neutralizar el déficit. De las diversas opciones que hay para hacerlo, destacamos las dos que han sido utilizadas con más frecuencia-

La primera opción es suponer que este déficit será cubierto en períodos posteriores de tiempo con ingresos impositivos. Por tanto, el total del déficit se distribuye por Comunidades en función de la distribución de los ingresos de cada año.

La segunda opción, es suponer, que el déficit se compensará en períodos posteriores reduciendo el gasto público. Análogamente, se distribuye la cantidad de déficit según la distribución territorial del gasto público cada año. La elección de una de estas dos opciones es más trascendente de lo que se podría pensar, especialmente para el caso de Cataluña. Optar por la primera opción (distribuir el déficit según el patrón de los ingresos) supondría penalizar las CCAA como Cataluña, que tienen una participación relativa en los ingresos más alta, ya sea a causa de una mayor nivel de renta o de un grado de cumplimiento fiscal más alto. Ambos supuestos, resultan muy atrevidos, por lo que realizar un análisis previo de las fórmulas con que se prevé cubrir el déficit presente podría ser una buena base para una imputación territorial del déficit más ajustada a la realidad.

Delimitación del ámbito institucional

La delimitación del ámbito institucional consiste simplemente en determinar qué niveles de gobierno y qué agentes públicos debemos tener en cuenta para realizar el cálculo global. En un primer momento podríamos pensar que lo más adecuado sería incluir todos los niveles de gobierno que obtienen ingresos y generan gasto en el territorio, produciendo en consecuencia, efectos redistributivos.

La mayoría de estudios, se centran en los efectos generados por el Sector Público Central, ya que es el que tiene una mayor capacidad real de redistribución de recursos entre las diversas Comunidades Autónomas. Generalmente, pero, el Sector Público Empresarial queda excluido al realizar operaciones de gasto e ingreso no comprendidas entre las que se incluyen dentro del cálculo de las balanzas fiscales. El criterio generalmente utilizado es incluir lo que se entiende por Administración Pública:

- Administración General.
- Organismos Autónomos Administrativos (OOAAAA).
- Administración de la Seguridad Social (SS).

La mayor duda es si deben incluirse los organismos autónomos comerciales, industriales o financieros. Según la Contabilidad Nacional, el criterio es considerar como Administración Pública (y por tanto incluidos en el cálculo de la balanza fiscal) todos aquellos organismos que la producción de sus bienes y/o servicios sea destinada al mercado de forma meramente residual, y que su principal fuente de financiación sean los fondos públicos. Aunque el criterio general parece ser suficientemente consistente, hay algunos aspectos que son, matizables: Hay muchas empresas públicas que por su objetivo y comportamiento empresarial son meros instrumentos de política pública y deberían estar incluidos en las balanzas fiscales. El ejemplo más claro lo tenemos en las empresas públicas de promoción económica.

No parece que haya un criterio tan claro, en cambio, en lo que se refiere a la inclusión de las Instituciones Comunitarias Europeas, que en el caso catalán, podrían hacer aumentar el saldo negativo final ya que la mayor parte del gasto va destinado a la recuperación de zonas económicamente deprimidas del Estado.

Criterios de imputación

Decidir los criterios de imputación, lo que implica determinar cuál es la incidencia económica de los ingresos y gastos públicos en cada Comunidad, es probablemente el aspecto más relevante de la metodología para el cálculo de las balanzas fiscales y el que ha sido objeto de mayor debate desde la década de los ochenta en España. Conocer la incidencia económica de las actuaciones públicas para identificar quiénes son los afectados finales, es un paso indispensable para conocer el efecto redistributivo en términos territoriales.

Un primer estadio del debate sería definir los límites de territorialización de las partidas. Una de las posturas más reacias a la territorialización es defendida por Ángel de la Fuente, que considera que los flujos de carácter territorializable representan únicamente una cuarta parte del total. Esta estimación, es la que obtiene como resultado de eliminar el componente de redistribución individual de los sistemas impositivos y de protección social (De la Fuente, 2000). A este respecto, es necesario recordar cuál es el objetivo original de la balanza fiscal, y en ello es probable que no haya acuerdo. Por lo demás, o parece lógico excluir del cálculo operaciones económicas en función de su finalidad, aunque esta necesidad es compartida por otros economistas (Utrilla, 2002).

Una vez determinadas aquellas operaciones territorializables, conviene recuperar la óptica de territorialización adoptada, ya sea desde una concepción *soberanista* ('as if') o *no* (López Casanovas y Martínez, 2000). El primer enfoque implica realizar una valoración comparativa de las recaudaciones potenciales y de los gastos públicos territoriales como si hubiera una plena autonomía fiscal y financiera. El enfoque *no soberanista*, en cambio, no centra el interés en la localización donde se concreta el gasto o el ingreso, si no en quién es el beneficiario último. Cada uno de ellos define un terreno en el que se centra el objeto último de la actuación pública (el individuo o la jurisdicción con capacidades originarias o surrogadas de ingresos y gastos). Para ello es necesario remarcar que: 1) el enfoque territorial adquiere relevancia como agregación del individual si hay un sentimiento de pertenencia suficientemente cohesionador (este es sin duda el caso de Cataluña a la vista del arco político parlamentario) y 2) situar territorialmente los beneficiarios últimos de las políticas fiscales y de gasto implica realizar hipótesis muy controvertibles que no son necesarias con el enfoque soberanista, en el que predomina el objetivo de asignar capacidades fiscales (bases) y necesidades, como señalaba Norregaard, así de los flujos monetarios que de ellas se derivan (donde se ingresa, donde se paga).

El enfoque del flujo del beneficio comporta, pues importantes hipótesis de incidencia¹, que determinan dónde están situados los beneficiarios del gasto. Uno de los peligros que ello comporta es realizar hipótesis de tipo normativo: es decir, confundir quiénes *deberían ser* los beneficiarios, con quiénes *son* los beneficiarios reales o efectivos (Espasa, 2002).

En lo que se refiere a los ingresos, la complejidad de su territorialización radica en conocer la translación real de los impuestos: saber sobre quién recae finalmente la carga impositiva. Para ello, se hacen hipótesis de incidencia para cada uno de los impuestos: sobre qué sectores/ agentes de la economía recae cada impuesto. Una vez decididas las hipótesis de incidencia, la validez de las cuáles determina en gran medida los resultados finales, se traducen a indicadores estadísticos de imputación territorial que supuestamente mejor reflejan aquellos supuestos. Destaca el consenso existente que hay en el *IRPF*: la carga impositiva recae sobre la misma persona. No hay translación y, por tanto, la recaudación líquida por CCAA es un buen indicador. En *Impuestos sobre el consumo*²: la carga impositiva recae sobre los consumidores finales. Los indicadores estadísticos de imputación que se han utilizar, son los datos de consumo por CCAA., aunque los ajustes entre consumo total y d eresidentes y entre composición del consumo y grado de cumplimiento fiscal pueden ser necesarios. El *Impuesto sobre Sociedades*, en cambio, ha sido objeto de hipótesis de incidencia más variadas, que contemplan que la carga impositiva va total o parcialmente a los beneficios, consumidores, asalariados, ...

En consecuencia, es evidente que el abanico de opciones metodológicas que se presentan para la elaboración de balanzas fiscales es muy amplio y por otro lado, determinante para la obtención de resultados. Un trabajo muy revelador en este sentido es el análisis de sensibilidad de los resultados de las balanzas fiscales ante los cambios metodológicos publicado por el IEF (Barberán, 2001).

¹ Cuando la información contable no permita la distribución del gasto por CCAA, el enfoque del flujo monetario tampoco estará exento de la necesidad de realizar alguna hipótesis de incidencia.

² IVA e impuestos especiales.

LOS RESULTADOS PARA CATALUÑA

Previamente a la presentación de resultados de las diversas balanzas fiscales estimadas, hemos de ser conscientes de la gran cantidad de estudios realizados. La presentación de todos los resultados sería pues excesiva por el volumen de información que comporta. Pensamos que lo más operativo es exponer y comentar los resultados de las balanzas fiscales más recientes. Es bueno, no obstante, tener una visión histórica de la elaboración de balanzas fiscales que presentan resultados referentes a Cataluña (Tabla 1): en la etapa más reciente, el trabajo pionero se debe Ramon Trias Fargas, que aun teniendo como objetivo inicial la elaboración de la primera balanza fiscal de Cataluña con la Administración Central (a menudo identificada con el Estado), el estudio quedó limitado a la provincia de Barcelona. Los primeros años, hasta finales de los setenta, se caracterizan por las dificultades que presentan el tratamiento de datos (datos no provincializados, etc.) y por el dominio de los estudios con especificaciones centradas en Cataluña. Una segunda etapa, que va de los ochenta a la actualidad, viene caracterizada por estudios cada vez más sistemáticos, elaborados mayormente por todas las CCAA del Estado, y centrados en la preocupación de elaborar buenas hipótesis de incidencia económica.

Las balanzas que se presentan a continuación han sido todas ellas elaboradas a partir del año 2000 y centran su cálculo entre los años 1995 y 2001.

La balanza fiscal de Cataluña con la Administración Central (1995-1998)

Guillem López Casanovas y Esther Martínez, 2000.

Es el último estudio centrado de forma particular en Cataluña y destaca por adoptar el enfoque que hemos llamado ‘as if’ o soberanista, territorializando el gasto público del Estado con un criterio de flujo monetario. Por lo que se refiere a la imputación de los ingresos, la metodología empleada ha sido la más convencionalmente aceptada, si bien se introducen algunos ajustes a modo de estimación de sensibilidad de los resultados básicos (así en el IVA y Sociedades). El ámbito institucional incluye el Estado, los Organismos Autónomos y la Seguridad Social. Los resultados se presentan en la tabla 2.1:

Tabla 2.1: Resultados López Casanovas y Martínez (2000)			
<i>AÑO</i>	<i>Déficit¹</i>	<i>Déficit/hab.²</i>	<i>Déficit/PIB</i>
1995	- 780.515	- 128.291	- 5,78 %
1996	- 932.955	- 153.194	- 6,55 %
1997	- 1.285.545	- 210.219	- 8,63 %
1998	- 1.326.061	- 216.581	- 8,37 %
(1) millones de ptas. corrientes (2) ptas. corrientes			
<i>Fuente:</i> Elaboración propia a partir de López Casanovas y Martínez (2000).			

Vale la pena destacar las consideraciones que introduce el estudio relativas al efecto fiscal de la sede de la capitalidad del Estado en Madrid, o el posible efecto del

diferente cumplimiento fiscal existente entre las CCAA y la consideración de análisis de los flujos fiscales en términos reales (ajustando por el diferencial de precios relativos). Si se persigue una igual posibilidad de acceso a los servicios públicos, es necesario ajustar el gasto público por los índices de precios diferenciales de las CCAA. Este ajuste supondría en el año 1998 un déficit fiscal para Cataluña de 0,2 billones superior al calculado inicialmente (tabla 2.1).

Balanzas fiscales de las CCAA con la Administración Central. 1996

Sánchez Maldonado (coordinador) (2000).

Esta balanza fiscal ha sido realizada para todas las CCAA para el año 1996, aunque la iniciativa nace en 1999 como convenio entre la Junta de Andalucía y las universidades andaluzas para conocer los flujos financieros de Andalucía con la Administración Central. A diferencia del anterior, la imputación del gasto público se realiza a través del enfoque del flujo del beneficio. Las instituciones contempladas son básicamente las mismas: Estado, Organismos Autónomos y Seguridad Social. Los resultados se exponen en la tabla 2.2:

Tabla 2.2: Resultados Sánchez Maldonado et al. (2000) (Cataluña)			
<i>AÑO</i>	<i>Déficit¹</i>	<i>Déficit/hab.²</i>	<i>Déficit/PIB</i>
1996	- 668.422,6	- 109.757	- 5,12 %
(1) millones de ptas. corrientes			
(2) ptas. corrientes			
<i>Fuente:</i> Elaboración propia a partir de Sánchez Maldonado (coord.) (2000).			

El sector público y las Comunidades Autónomas

Ángela Fernández Céspedes (2001 y 2003).

El rasgo diferencial más destacable de esta balanza fiscal es la inclusión del impacto de todas las Administraciones Públicas en cada una de las Comunidades. Esto se traduce en la inclusión del cómputo de las Administraciones Territoriales y de las Instituciones Comunitarias Europeas. La metodología del trabajo parte de la territorialización del sector institucional de las AA.PP. de la Contabilidad Nacional a la que previamente se han consolidado los flujos con las instituciones comunitarias de la Unión Europea. El saldo fiscal del conjunto del sector público se desagrega posteriormente en sus diferentes niveles de gobierno. Se siguen los criterios habituales para la imputación de ingresos, y se toma el enfoque de flujo monetario para territorializar el gasto (en la misma línea que López Casanovas y Martínez, 2000). A efectos de comparabilidad, presentaremos los resultados en dos tablas diferenciadas: el saldo fiscal de Cataluña con la Administración Central y la Seguridad Social (Tabla 2.3^a) y el saldo fiscal de Cataluña con todas las Administraciones Públicas, incluyendo las Instituciones Comunitarias Europeas y las Administraciones Territoriales (Tabla 2.3b). Los resultados son para los años comprendidos entre 1986 y el año 2000:

Tabla 2.3a: Resultados Fernández Céspedes³ (2001 y 2003) (Cataluña respecto la Administración Central y la SS)			
AÑO	Déficit ¹	Déficit/hab. ²	Déficit/PIB
1986	- 486.000	- 80.720	- 8,2 %
1987	- 615.000	- 102.106	- 9,3 %
1988	- 722.000	- 119.537	- 9,6 %
1989	- 941.000	- 155.492	- 10,9 %
1990	- 962.000	- 158.891	-10,1 %
1991	- 1.068.000	- 176.094	- 10,2 %
1992	- 1.322.000	- 217.922	- 11,7 %
1993	- 904.000	- 148.954	- 7,8 %
1994	- 1.017.000	- 167.563	- 8,2 %
1995	-1.178.000	-195.004	-8,5 %
1996	-1.373.000	-225.453	-9,3 %
1997	-1.628.000	-265.052	-10,4 %
1998	-1.671.000	-269.878	-10,1 %
1999	-1.868.000	-299.328	-10,6 %
2000	-2.162.000	-343.587	-11,4 %
<p>(1) millones de ptas. corrientes. (2) ptas. corrientes (3) los saldos fiscales son definidos de forma inversa en el estudio original (saldo fiscal = ingresos públicos – gasto público). En las tablas se presentan con el mismo criterio utilizado en los otros estudios (saldo fiscal = gasto público – ingresos públicos).</p> <p><i>Fuente:</i> Elaboración propia a partir de Fernández Céspedes (2001 y 2003)</p>			

Tabla 2.3b: Resultados Fernández Céspedes³ (2001 y 2003) (Cataluña respecto al conjunto de Administraciones Públicas)			
AÑO	Déficit ¹	Déficit/hab. ²	Déficit/PIB
1986	- 438.000	-72.782	- 7,4 %
1987	- 590.000	-97.955	- 8,9 %
1988	- 696.000	-115.274	- 9,3 %
1989	- 920.000	-152.108	- 10,7 %
1990	- 943.000	-155.735	-9,9 %
1991	- 940.000	-155.107	- 9,0 %
1992	- 1.257.000	-207.087	- 11,1 %
1993	- 794.000	--130.772	- 6,8 %

1994	- 917.000	-151.056	- 7,4 %
1995	-1.017.000	-168.382	-7,3 %
1996	-1.241.000	-203.823	-8,4 %
1997	-1.500.000	-244.255	-9,6 %
1998	-1.609.000	-260.061	-9,8 %
1999	-1.904.000	-304.985	-10,8 %
2000	-2.194.000	-348.745	-11,6 %
<p>(1) millones de ptas. corrientes (2) ptas. corrientes (3) los saldos fiscales son definidos de forma inversa al estudio original (saldo fiscal = ingresos públicos – gasto público). En las tablas se presentan con el mismo criterio utilizado en los otros estudios (saldo fiscal = gasto público – ingresos públicos).</p> <p><i>Fuente:</i> Elaboración propia a partir de Fernández Céspedes (2001 y 2003)</p>			

Observamos que el déficit fiscal aumenta hasta el año 1992, disminuye relativamente entre 1993 y 1995, y remonta su nivel hasta la actualidad. Comparando cifras se comprueba que hasta el año 1998 el déficit fiscal de Cataluña disminuye ligeramente cuando incluimos al resto de Administraciones Públicas, mientras que aumenta de nuevo ligeramente a partir de 1999. La pregunta a responder es ahora qué papel juegan cada una de estas Administraciones en la reducción del déficit. Los datos son claros a este aspecto: las Instituciones Comunitarias Europeas aumentan todavía más el déficit fiscal. En todo caso, el proceso de consolidación presupuestaria de las administraciones territoriales limita progresivamente aquel saldo tal como reflejan los resultados de los últimos años analizados.

Nueva estimación e interpretación de los flujos fiscales regionales

Ramón Barberán (2001).

En este caso, el cálculo es una reestimación para el año 1996 de las balanzas fiscales calculadas por Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000). La base metodológica del cálculo es la del estudio de referencia, aún pese a la modificación de algunos criterios de territorialización. La imputación de los ingresos sigue el procedimiento habitual de tres fases (establecimiento de hipótesis de incidencia, elección de indicadores estadísticos, e imputación territorial). La imputación del gasto sigue el criterio del flujo del beneficio. El ámbito institucional es el mismo del trabajo original (Estado y Seguridad Social), aunque Barberán incluye un reajuste de los saldos incluyendo las instituciones europeas. Presentaremos, por tanto, dos tablas: el resultado de todos los reajustes metodológicos para el año 1996 (Tabla 2.4a), y el efecto diferencial de incluir las instituciones europeas el mismo año (Tabla 2.4b):

Tabla 2.4a: Resultados Barberán (2001) (Cataluña)			
AÑO	Déficit ¹	Déficit/Hab. ²	Déficit/VABcf

1996	- 224.396	- 36.846	- 1,7 %
(1) millones de ptas. corrientes (2) ptas. corrientes			
<i>Fuente:</i> Elaboración propia a partir de Barberán (2001).			

La reducción del déficit respecto del estudio de referencia, que situaba el déficit fiscal de 1996 por encima del 5% del VABcf, es más que significativa y pone de relieve la importancia de los cambios metodológicos introducidos por Barberán respecto del estudio de referencia. Se ha de tener en cuenta que los nuevos cálculos suponen una reducción de los ingresos imputados de 640.998 millones de ptas. y un aumento del gasto imputado en 2.475.654 millones (Barberán, 2001), y únicamente son dos las CCAA que mantienen un saldo negativo junto con Cataluña (Baleares y Madrid).

Añadiendo el efecto de las Instituciones Comunitarias Europeas en el estudio original, los cálculos de déficit fiscal para 1996 llegarían prácticamente al 6%.

Tabla 2.4b: Resultados Barberán (2001) (Catalunya. Diferencial causado por la Unión Europea).			
AÑO	Déficit ¹	Déficit/hab. ²	Déficit/VABcf
1996	- 89.464	- 14.690	- 0,68 %
(1) millones de ptas. corrientes (2) ptas. corrientes			
<i>Fuente:</i> Elaboración propia a partir de Barberán (2001).			

También es interesante destacar de este estudio, el análisis de sensibilidad que hace sobre el estudio original en función de diversas hipótesis metodológicas para 1996. Presenta los resultados de las balanzas fiscales según las opciones más favorables y más desfavorables para cada Comunidad. El saldo negativo de Cataluña se mueve en un intervalo entre el 7,9% del VABcf (hipótesis desfavorable), hasta llegar a ser positivo en la más favorable (0,4% VABcf).

Balance económico regional (1995-2001)

Alcaide (2002)

El estudio económico de Alcaide, publicado por FUNCAS el año 2002, tiene un doble interés. Por un lado, se estiman los saldos fiscales autonómicos más recientes (hasta el año 2001), lo que es de especial interés para conocer la evolución del déficit en los últimos años. Se puede comprobar en la tabla 2.6, el déficit con la Administración Central en dos momentos del tiempo (en concreto para el año, 2000, por ejemplo, se estimaba en 1,88 billones de ptas.).

Tabla 2.6 Resultados Alcaide (2002) (Cataluña)				
AÑO		Déficit ¹	Déficit/hab. ²	Déficit/PIB
1995	Ptas.	- 116.637	- 18.731	- 0,85%
	Euros	- 701	- 113	
2001	Ptas.	- 1.787.984	- 281.069	- 10,76%
	Euros	- 10.746	- 1.689	

(1) millones de ptas./euros corrientes

(2) ptas./euros corrientes

Fuente: Elaboración propia a partir de Alcaide (2002).

Por otro lado, el estudio nos facilita una aproximación alternativa para conocer los flujos fiscales de Cataluña con la Administración Central. Los datos relativos del PIB per cápita y renta disponible ajustada por el poder de compra que aparecen en la tabla 2.7 hacen explícitas dos realidades:

- La heterogeneidad del impacto fiscal por CCAA, y hasta qué nivel incide sobre la economía catalana. La economía catalana aporta mucho más de lo que recibe, lo que deriva en una pérdida de posiciones relativas respecto a otras CCAA de renta más baja.
- El diferente valor real de las rentas en función de los diferentes niveles de precios. En el caso de Cataluña, soportar una bolsa de precios más altos, supone que un mismo valor nominal de renta tenga un menor valor a efectos reales.

Tabla 2.7 Posiciones relativas de las CCAA respecto del PIB y la RFBD¹ (2001)

100 = media del Estado Español

PIB por habitante (orden ascendente)		RFBD ¹ por habitante (orden ascendente ²)	
(1) Baleares	130,9	115,3	(7) Aragón
(2) Madrid	128,4	115,1	(2) Madrid
(3) Navarra	123,4	113,6	(3) Navarra
(4) Cataluña	122,2	113,3	(5) La Rioja
(5) La Rioja	116,0	108,6	(1) Baleares
(6) País Vasco	115,4	108,6	(4) Cataluña
(7) Aragón	107,1	107,1	(6) País Vasco
(8) C. Valenciana	102,1	106,4	(9) Castilla y León
(9) Castilla y León	92,8	99,5	(8) C. Valenciana
(10) Cantabria	92,4	97,9	(10) Cantabria
(11) Canarias	90,6	97,2	(13) Galicia
(12) Asturias	83,8	95,4	(14) Castilla La Mancha
(13) Galicia	83,1	95,1	(16) Ceuta
(14) Castilla La Mancha	82,0	95,0	(12) Asturias
(15) Murcia	79,0	94,0	(17) Melilla
(16) Ceuta	75,3	88,5	(19) Extremadura
(17) Melilla	75,1	86,3	(11) Canarias
(18) Andalucía	74,0	83,6	(18) Andalucía
(19) Extremadura	70,6	83,2	(15) Murcia

- (1) Renta Familiar Bruta Disponible corregida por el poder de compra.
- (2) Orden ascendente según RFBD, indicando la posición relativa según el PIB entre paréntesis.

Fuente: Elaboración propia a partir de Alcaide (2002) e Informe Mensual de La Caixa (junio 2002).

Tabla 1: Balanzas fiscales estimadas en Cataluña.			
AUTORES	Ámbito de aplicación		
	<i>Espacial</i>	<i>Temporal</i>	<i>Institucional</i>
Trias Fargas (1960)	Barcelona (prov.)	1951-1956	Estado
Petit (1965)	Cataluña	1960-1963 1960-1962	Estado SS
Ros Hombravella y Montserrat (1967)	Cataluña	1962	Estado y SS
Gasch y Ros Hombravella (1974)	Cataluña	1969-1971	Estado y SS
Fernández y Andreu (1977)	Estado (provincias)	1968-1973	Estado y SS
Vereda y Mochón (1978)	Estado (provincias)	1975	SS
Castells (1979)	Cataluña	1975	Estado, OOAA, SS
Castells, Costas y Parellada (1981)	Estado (CCAA)	1975	Estado, OOAA, SS
Castells y Parellada (1983a)	Cataluña	1975	Estado, OOAA, SS
Castells y Parellada (1983b)	Cataluña	1975-1979	Estado, OOAAAA y SS
Sempere (1983)	Estado (CCAA)	1967,70,72-78,80	Estado
Bosch, Castells y Costa (1988)	Cataluña	1978-85	Estado, OOAAAA y SS
Colldeforns (1991)	Cataluña	1986-1988	Estado, OOAAAA y SS
Castells y Parellada (1993)	Estado (CCAA)	1991	Estado, OOAAAA y SS
Jiménez, Vicente, Achurra, Quílez y Jacob (1993)	Estado (CCAA)	1981-1991	SS
Pablos, Utrilla y Valiño (1993)	Estado (CCAA)	1984 1981, 83, 85, 87, 88 1989	Total AAPP Estado Estado, OOAAAA, SS y Total AAPP

García Solanes y Losa (1995)	Estado (CCAA)	1990-1993	SS (prestaciones económicas)
Davezies, Nicot y Prud'homme (1996)	Estado (CCAA)	1993	Estado, OOAA y SS
Utrilla, Sastre y Urbanos (1997)	Estado (CCAA)	1987,89,91,93,94,95	Total AAPP
Martínez (1997)	Cataluña	1989-1994	Estado, OOAAAA y SS
Losa y Lafuente (1997)	Estado (CCAA)	1994	Estado, OOAAAA y SS
Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000)	Estado (CCAA)	1991-1996	Estado, OOAC y AASS
López Casasnovas y Martínez (2000)	Cataluña	1995-1998	Estado, OOAAAAA y SS
Sánchez Maldonado (coord.) (2000)	Estado (CCAA)	1996	Estado, OOAAAA y SS
Fernández Céspedes (2001)	Estado (CCAA)	1986-1994	Total AAPP
Barberán ¹ (2001)	Estado (CCAA)	1996	Estado, OOAC, AASS y UE
Alcaide y Alcaide (2002)	Estado (CCAA)	1995-2001	
(1) Basado en los cálculos de Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000).			
<i>Fuente:</i> : Barberán (2001) y elaboración propia.			

COMENTARIOS ESPECÍFICOS ACERCA DEL DÉFICIT FISCAL DE CATALUÑA

Como hemos comentado, estimar la balanza fiscal consiste en computar los ingresos que Cataluña (sus ciudadanos claro está) aporta a la Administración central, y los gastos que recibe, siendo la diferencia entre las dos magnitudes, el saldo fiscal. Este saldo fiscal calculado para el años 1998 desde la perspectiva comentada anteriormente fue de 1,3 billones de pesetas de déficit, de los que 1,2 correspondían al déficit con el Estado y sus entes autónomos (incluida la Sanidad y los Servicios Sociales), y 0,1 billones al déficit con la Seguridad Social (básicamente para las prestaciones económicas y la cotizaciones). Este déficit representaba el 8,37% del PIB catalán, i 216.581 ptas. por habitante. Los datos están ahí. Me consta que una actualización reciente apenas hace variar estos porcentajes (participación de gasto entre el 12 y el 14% y de ingresos el 19%).

Otras cifras ilustrativas de las estimaciones anteriores son las siguientes:

(i) Cataluña ha tenido una participación en los ingresos del Gobierno central en el período 1995-1998, de entre un 19%-20%; mientras la participación en los gastos ha sido bastante inferior, no llegando en algunos años, al 15%. Este diferencial de casi 5 puntos ha supuesto para Cataluña, *ceteris paribus*, una permanencia en el tiempo del déficit fiscal, mientras no cambien los porcentajes de participación en ingresos y gastos respectivamente. En cualquier caso, cabe aquí tener en cuenta que la tendencia presupuestaria hacia la reducción del déficit público del Gobierno central tiene un mayor impacto (más déficit fiscal para Cataluña) por la vía del incremento de ingresos fiscales que por la de la reducción del gasto público.

ii) Es necesario destacar también, en la misma línea de las participaciones citadas, que se constatan diferencias muy notables entre las participaciones de Cataluña en los gastos de naturaleza menos discrecional respecto de los más discretionales. Así, dentro de los primeros tendríamos básicamente las prestaciones económicas de la Seguridad Social recibidas por los residentes de Cataluña (básicamente pensiones y prestaciones por desempleo), que son en gran parte el resultado de derechos previamente adquiridos. Así, por las prestaciones económicas (pensiones básicamente), la participación de Cataluña se sitúa en porcentajes que superan incluso la participación de Cataluña en la población de España (p.e.: 17.% en el año 1998). En cambio para las prestaciones de paro, la participación se sitúa por debajo del porcentaje poblacional (p.e.: 13'65% en el año 1998). Si descontamos el efecto del gasto recibido por sanidad -y servicios sociales- esta participación queda reducida a un nivel cercano al 12%, y corresponde básicamente al gasto del Estado y sus entes administrativos.

iii) Partiendo de una situación de superávit con la Seguridad Social de años anteriores (sin sanidad), los años 1997 y 1998 suponen un cambio de signo, pasando Cataluña a tener una relación deficitaria, resultado de la propia reducción del déficit de la Seguridad Social.

Una cuestión ampliamente controvertida ha sido no tanto el hecho de que Cataluña tenga un saldo deficitario, como el hecho de la persistencia en el tiempo y la cuantía concreta o magnitud. Sin entrar aquí a hacer valoraciones, pueden ser ilustrativas algunas cifras de la situación de Cataluña en comparación con la del resto de CC.AA., teniendo presente la heterogeneidad de realidades que integra el conjunto del resto de CC.AA. Así, en el año 1998, mientras que cada catalán realizaba una aportación "neta" de 216.581 ptas., el resto de los españoles en media 'recibían' 6.121 ptas. er cápita. En otros términos, mientras que Cataluña recibía en forma de gasto, casi $\frac{3}{4}$ partes de la aportación realizada al gobierno central -básicamente en forma de tributos-, el resto de CC.AA. en conjunto recibían incluso un poco más de lo que aportaban.

(iv) Por último, se puede destacar la vinculación existente entre la magnitud del déficit de Cataluña y la evolución económica, de tal forma que se observa una tendencia a un empeoramiento del saldo cuando la economía, especialmente la catalana, presenta tasas de crecimiento superiores.

-Crítica a las aproximaciones metodológicas a su cómputo

Un aspecto como hemos destacado muy relevante en el cómputo de las balanzas fiscales, es el relativo a las aproximaciones metodológicas propuestas, y que se vinculan naturalmente a la percepción e interpretación que uno pretenda ('ex ante') o quiera dar ('ex post') a la balanza fiscal de Cataluña con la Administración central. En la mayoría de estudios realizados desde Cataluña, explícitamente o no, subyace la aproximación que hemos llamado de "escenario soberanista". Al margen del contenido político que se quiera dar al concepto de soberanismo, desde la óptica aquí utilizada, se trata de un simple referente tributario, parte de un escenario "*as if*", 'como si' el gobierno autonómico tuviera acceso potencial a las recaudaciones del Estado en Cataluña y legítimo derecho a participar como tal del beneficio de los gastos públicos territoriales, en un escenario de relativa autonomía financiera. La anterior perspectiva se acompaña de la aproximación del flujo de monetario o de caja a las metodologías conocidas, en mayor medida que a la de incidencia teórica.

Dicho escenario parte por lo tanto de un reconocimiento de la existencia de derechos de recaudación y de participación en beneficios (ajena a toda discrecionalidad) por parte de los diferentes territorios o jurisdicciones, aún manteniendo un único sistema fiscal. Para realizar este ejercicio, es necesario valorar el saldo fiscal y -el diferencial entre la recaudación de ingresos procedentes de una jurisdicción y su retorno a la misma jurisdicción vía gasto-, asumiendo que el sistema tributario permanece completamente armonizado y los flujos no fiscales y las pautas de consumo, renta y gasto continúan inalterados. Las razones para adoptar esta aproximación se justifican en el trabajo referido (G. López y E. Martínez, 2000). Conviene comentar aquí solamente que, a cambio de un objetivo más acotado en lo que se refiere a la capacidad interpretativa que ofrece el resultado de dicho método, el enfoque mencionado permite trabajar en un marco menos dependiente de las hipótesis, que suelen acabar condicionando el propio resultado del enfoque convencional de la balanza fiscal (visto el abanico de estimaciones que

ofrece, por ejemplo, el método del 'flujo de beneficios' –Véase Barberán, antes referenciado).

En línea con el enfoque propuesto para el cómputo de la balanza fiscal, se introducen y aproximan empíricamente, en forma de ajuste a los datos disponibles, cuatro efectos: i) se intenta neutralizar el factor distorsionador de la capitalidad de Madrid en la asignación de los ingresos, dada la localización geográfica de determinadas recaudaciones a raíz de la ubicación de las sedes sociales de empresas que generan rentas y realizan actividades económicas en otros territorios; ii) la diferencia en los niveles de cumplimiento fiscal sobre el territorio, dado que diversos estudios apuntan a un grado de cumplimiento fiscal relativamente más elevado para Cataluña; consideración que supondría elevar la recaudación estimada en Cataluña, lo que aumentaría su déficit fiscal; iii) ofreciendo para el análisis un tratamiento separado del saldo de la Seguridad Social, atendiendo a la consideración diferente que tienen sus flujos ('derechos devengados' bajo esquemas contributivos)³, respecto del resto de aspecto más discrecionales o relacionados, por ejemplo, con la ubicación territorial de los empleos públicos; iv) y por último, el ajuste en la consideración del diferencial de costes sobre el territorio, tanto en el esfuerzo fiscal como en los beneficios del gasto público, valorados en términos reales para sus destinatarios: esta simple consideración representaría pasar del saldo estimado de -1'3 billones de ptas. en el año 1998, a -1'5 billones, con una diferencia de 209.373 millones de ptas. Considerando tan sólo el lado de los gastos.

En resumen, y a partir de los datos presentados, se podría concluir que:

- El déficit fiscal de Cataluña no es coyuntural ni depende de la asunción de hipótesis metodológicas más o menos favorables. La totalidad de los estudios⁴ estiman un déficit fiscal de Cataluña considerable con la Administración Central.
- La intervención de la Unión Europea contribuye a aumentar ligeramente este déficit. La explicación la encontramos en la reducida porción de gasto que representa Cataluña como destinataria de Fondos Europeos. La perspectiva no es muy esperanzadora en este sentido, si consideramos la entrada a la Unión de nuevos países miembros con una renta per cápita inferior a la media europea (que serán el nuevo destino de muchos de estos fondos).
- Los últimos datos acentúan la tendencia incremental del déficit catalán con la Administración Central. Este hecho plantea una necesidad de cambio de rumbo que podría corregirse vía disminución de los ingresos (sistema de financiación) y/o aumento del gasto (inversión pública estatal en Cataluña).
-

³ - Un elemento de debate es pues cómo se debe computar la parte contributiva de la seguridad social. Nosotros creemos que su consideración en las balanzas fiscales es errónea, ya que dicho saldo (cotizaciones menos pensiones) no refleja la realidad de un flujo que es de naturaleza dinámica (del ciclo vital de los individuos). Si hoy existe más gasto que ingresos será porque en el pasado se dio el proceso contrario, ya que si no, no se hubieran devengado las pensiones de hoy.

⁴ A excepción de hipótesis extremadamente favorables para Cataluña como la presentada por Barberán.

El problema que subyace: el grado de asimetría aceptable

Subyace a la reivindicación fiscal de Cataluña, después de veinte años de trasposos de competencias la reivindicación de que las CC.AA. pese a aparentar ser similares, no lo son. Para argumentar la afirmación anterior, concurren al menos dos valoraciones que muestran el distinto alcance de la aspiración implícita en el proceso descentralizador. Una se refleja en la preocupación de algunas Comunidades en mayor medida que otras, no tanto respecto del "cuanto" de las capacidades de gasto como del 'para qué' (justificación del ámbito competencial) y el 'cómo' (responsabilidad fiscal). Para las primeras importa la capacidad de gasto que la territorialización de las recaudaciones genera; para las segundas, las capacidades normativas sobre los tributos que se reciben y la diversidad competencial del gasto que gestionan, contra las transferencias centrales unilateralmente determinadas y una asignación de gasto interferida por comisiones sectoriales y leyes marco. Lo que se denomina la 'calidad del gasto' En otras palabras, la autonomía financiera va de la mano de la capacidad de gobierno (responsabilidad fiscal incluida) y no sólo del nivel de descentralización del gasto.

Por lo demás, es necesario enraizar la valoración de la balanza fiscal en el 'sentido de pertenencia' de los ciudadanos con su Comunidad, y de las Comunidades Autónomas con el Estado. Sólo este sentimiento puede acotar, previsiblemente, el significado de la agregación de situaciones individuales, a efectos de poder referirnos a un saldo fiscal entre Cataluña y la Administración central como algo diferente de la suma territorial de saldos individuales. Bajo esta perspectiva podría quizás cuestionarse el automatismo y la generalización de las balanzas fiscales para todos los territorios del Estado /Comunidades, Corporaciones Locales provinciales, entes locales, etca.) si se atiende a la realidad de la anterior premisa.

VALORACIÓN CONJUNTA: LA UTILIDAD DE LOS ESTUDIOS DE BALANZA FISCAL

Tal como hemos comentado a lo largo de este trabajo, resulta obvio que son los individuos el objeto último de análisis de todos los flujos fiscales: ellos son los que pagan impuestos y reciben los beneficios del gasto público⁵. No hace falta por tanto polemizar sobre el tema. Pero también es cierto que dichos individuos tienen, en algunas comunidades al menos, un sentido nacional que les cohesiona suficientemente para que se pueda considerar relevante lo que acontezca a su situación como colectivo. Hecho que posiblemente no se da entre las comarcas y provincias de dichas comunidades, por ejemplo, o en comunidades autónomas que no se sienten diferentes del propio nacionalismo español con el que se identifican en primer lugar, y pueden ser, por tanto, menos propensas a reconocer las diferencias de las demás. Esta valoración sí es polémica, y por tanto no resoluble desde la discusión de métodos empíricos y cálculos académicos. El referente es la opción política que expresan los parlamentos autonómicos. En este caso, Cataluña, y quizás el País Vasco, son casos que sobresalen. Y su encaje en el todo requiere contemplar las partes de modo diferenciado.

⁵ - En cualquier caso, es territorial y no personal, ni que sea residualmente, una parte importante de la acción pública en materia de gasto.

Se suele argumentar que el cálculo de los saldos fiscales no es sencillo. Efectivamente, es ello tan cierto como que todos los países federales lo afrontan (en Estados Unidos las balanzas fiscales se remontan a la segunda mitad de los años 70); cuando menos, como en Canadá, para estudiar las igualaciones fiscales o para mejorar la coordinación de las funciones económicas de los gastos entre los Estados de EE.UU.

La dificultad mayor del cálculo de las balanzas fiscales procede, a nuestro entender, el concebirlas en términos de la incidencia última de los flujos fiscales sobre los individuos. La estimación de la incidencia última de presupuesto equilibrado, de equilibrio económico general, es un objetivo diferente que sobrepasa el de las balanzas fiscales, mucho más centrado en la asignación territorial de los ingresos y gastos públicos. Dónde se haya elaborado el producto que se consume en una determinada Comunidad puede importar para establecer ex -post los mecanismos de compensación territorial que se estimen oportunos, o para determinar la contribución solidaria que se desee para la cohesión conjunta del Estado. El cálculo de la incidencia última de los residuos fiscales (imputaciones de impuestos menos gastos) puede acabar suponiendo una diversidad de hipótesis que aún pudiendo ser ilustrativas no tienen a menudo base empírica suficiente. ¿O es que vamos a extrapolar hipótesis de incidencia sin tener presente las condiciones competitivas de un mercado, las elasticidades de oferta/demanda y las interrelaciones productivas?

Para todo ello hace falta conocer elementos empíricos de incidencia fiscal que hoy se desconocen, vistas las investigaciones de hacienda pública española existentes: así, por ejemplo, quién soporta finalmente en nuestro país el impuesto de sociedades, pongamos por caso: en forma quizás de menos beneficios, precios más altos, salarios más bajos?, ¿en qué proporción?, ¿con qué grado de recurrencia en el tiempo? Y claro está, para contestar todo ello no basta con citar un trabajo de algún otro país, en algún otro momento del tiempo, con distinto sistema fiscal, diferente modelo económico, instituciones económicas, etc., a la que somos a veces tan aficionados para cubrir nuestro desconocimiento. Un cálculo correcto de las estimaciones de incidencia requiere modelos de equilibrio general y la concreción de parámetros tales como las condiciones más o menos competitivas de un mercado, las elasticidades de oferta y demanda de los agentes, los efectos de arrastre sectoriales, etc.

Un último punto de debate es el de la potencial utilización de los resultados del cálculo de las balanzas fiscales. No puede ser una sorpresa para nadie el que las comunidades más ricas muestren un saldo negativo. Más interesante resulta su magnitud (el grado de solidaridad que encierra). En el caso de Cataluña, que subyace en el debate de las balanzas fiscales, dicha magnitud resulta muy elevada, y compara mal con otras situaciones similares. Para cualquiera que se intente aproximar al tema le basta comprobar las diferencias entre rentas primarias (antes de impuestos y subvenciones) y rentas finales de nuestras Comunidades Autónomas para valorar la magnitud del trasiego de recursos en que está inmersa la acción pública en el Estado español. Con dos coletillas importantes. La primera, que en países federales como Canadá, Alemania o Bélgica, la redistribución no lleva nunca a la igualación financiera en el gasto medio per cápita (la igualación se hace tomando como referencia las capacidades tributarias), y menos aún de modo

independiente al esfuerzo fiscal de la Comunidades. La segunda, que los fondos en su caso instrumentados con objetivos redistributivos se deben condicionar en sus modalidades de gasto a combatir las causas que originan la desigualdad que se trata de corregir, y no dejarlos al libre albedrío de gobiernos locales, más o menos próximos a los buscadores de renta locales (con lo consiguientes incentivos de estos gobiernos a perpetuar y no perder su posición como receptores netos).

En consecuencia, conviene recordar que las balanzas fiscales son un elemento que puede informar un proceso de decisión sobre la acción pública, que es eminentemente político. Para ello, la redistribución territorial se debe basar en unas determinadas reglas de juego, conocidas y discutidas socialmente. Las opciones son políticas, y no técnicas. Los resultados de las balanzas son consecuencia (¿constitucional?) de la estructura impositiva actual, y de la distribución regional de la riqueza. Sin embargo, ese reflejo de la realidad es precisamente lo que las hace útiles para poder definir nuevos criterios y niveles de solidaridad, hasta hora implícitos en un sistema de financiación desconcertante para muchos. La supuesta complejidad del debate técnico aquí cuenta menos, y no puede servir para coartar el debate social.

La aproximación que acaba siendo mayormente utilizada en el debate político en Cataluña, es la relativa a las capacidades fiscales de la Comunidad ‘como si’ el gobierno autonómico tuviera acceso potencial a las recaudaciones del Estado en Cataluña (dentro de la más estricta normativa fiscal vigente) y asumiera los legítimos derechos a abonar los pagos devengados por obligaciones, todas ellas reconocidas por la legislación estatal), bajo las hipótesis de que el sistema tributario permanece completamente armonizado y los flujos no fiscales y las pautas de consumo, renta y gasto continúan inalterados. No se trata por tanto de analizar académicamente la incidencia teórica última de las partidas de ingresos y gastos públicos, sino simplemente de localizar éstos sobre la geografía, lo mejor que se pueda. Por ejemplo, no todo el gasto público en partidas relativas a instituciones centrales beneficia a todos por igual.⁶ Por ello, el enfoque flujo o impacto (más que la incidencia última o beneficiario final), a cambio de un objetivo más acotado en lo que se refiere a la capacidad interpretativa que ofrecen sus resultados permite trabajar en un marco menos sensible a las hipótesis, cuya discusión, sorprendentemente suele acabar cuestionando el propio enfoque de la utilidad de las balanzas fiscales (visto el abanico de estimaciones que ofrecen, por ejemplo, las distintas hipótesis de ‘beneficios’), y de esta forma negando el resto de aproximaciones.

- Algunos comentarios finales.

Piensen algunos –que posiblemente contribuyen a este mismo monográfico de Papeles– que el de las balanzas fiscales generado en Cataluña es un debate estéril que políticamente no lleva a ningún sitio. Quizás tengan razón. Tanta como los que piensen lo contrario. Y es que para poder hablar de balanzas fiscales se tienen que superar dos

⁶ -. Localicemos los emolumentos de sus señorías parlamentarios o las transferencias realizadas (por ejemplo, a la vista de donde reside quien las percibe o donde se pagan) e imputémoslas a sus CC.AA. de pertenencia, pero no tiene lógica mantener que la compra de bienes y servicios de la institución beneficia a Cataluña igual que a la capital del reino, o los sueldos de los ujieres de las Cortes, ubicados en la comunidad madrileña, donde residen, consumen, etc. es ‘bien público’.

requisitos conceptuales previos. Primero, hace falta considerar que los impuestos pagados por los catalanes, en todo o en parte, se reconozcan en favor de los propios catalanes (o de las instituciones que los representan, con soberanía fiscal derivada), por lo que éstas pueden reivindicar, legítimamente, un determinado retorno. Ello no está hoy reconocido en la Constitución. Segundo, que lo que permite hablar de catalanes como un conjunto, por encima de las partes (gerundenses, ciudadanos de los barrios pudientes de las ciudades, etc.) es un sentido de pertenencia colectiva que antepone el sentimiento de catalán al sentimiento de español. Pocas comunidades como Cataluña superan la doble valla. De ahí que a mi no me parezca lógica la generalización del estudio de las balanzas fiscales al conjunto de las CC.AA., como si todas ellas expresasen sentimientos idénticos. Vamos, como si los madrileños o riojanos se sintieran más de su comunidad que españoles.

No sorprende que algunos piensen que los impuestos pagados por los catalanes son de todos, una vez en la hacienda general, ya que española es la legislación por la que tributan (a menudo aprobada con los votos de socialistas y nacionalistas), bajo una soberanía fiscal única, tal como prevee la Constitución. Y que la solidaridad forzada sea la española, sin discusión a cambio, y a partir de legislación estatal (no coyuntural, por tanto) o de las anualidades presupuestarias (inversiones) también a menudo aprobada con la complicidad de algunos partidos, hoy vindicantes, y en todo caso de mayorías absolutas españolas. De modo que los partidarios de la balanza fiscal o son políticamente independentistas o abiertos partidarios de la reforma de la Constitución, Por lo demás, han de ser eminentemente bilateralistas en sus relaciones fiscales con el Estado, y con solidaridad catalana interna aceptada, pero a discutir la que se deba de convenir con el resto de España ('concierto solidario'). Efectivamente, como lo son hoy el 88% de los catalanes, vistas las opciones parlamentarias presentes.

En definitiva, la resolución del debate acerca de los saldos fiscales no es un debate de resolución técnica, ya que no se responde a una cuestión empírica si no política. Como ciudadanos votantes, cada cual tiene su opinión sobre la 'doble valla' mencionada. Digan los políticos con qué finalidad se interesan por la cuantificación de los saldos fiscales y el analista podrá juzgar los métodos de estimación más coherentes con ello. En otras palabras, primero los principios políticos, después las metodologías. Y no al revés, pensando en una solución académica a una cuestión eminentemente política.

BIBLIOGRAFIA citada

Alcaide, Julio *Balance económico regional (1995-2001)* FUNCAS, 2002

Barberán, Ramón *Variaciones metodológicas y resultados en el cálculo de las balanzas fiscales regionales. Revisión de las estimaciones realizadas en España y análisis de sensibilidad para 1996* Estudios de Hacienda Pública. Instituto de Estudios Fiscales, 2001

Barberán, Ramón *Variaciones metodológicas y resultados en el cálculo de las balanzas fiscales regionales* Seminario del Instituto de Estudios Fiscales, 22 de març del 2001.

Carpio, M (coord), Barberan R, Barea J, Utrilla A, López Casasnovas G, Espasa M, de la Fuente A, Sanz B *Metodología para la elaboración de las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas* Consejo Económico y Social, 2002

Castells A, Barberán R, Bosch N, Espasa M, Rodrigo F i Ruiz-Huerta J *Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas (1991-1996)* Ariel Economía, 2000

De la Fuente, Ángel *Un poco de aritmética territorial: anatomía de una balanza fiscal para las regiones españolas* Instituto de Análisis Económico (CSIC), noviembre 2000

Fernández Céspedes, Àngela *El sector público y las CCAA 2001* IEA mimeo

López Casasnovas, G i Martínez E *La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració Central (1995-1998)* Institut d'Estudis Autònoms, 2000

López Casasnovas, G y A. Castellanos 'Aproximacions metodològiques a la balança fiscal de Catalunya amb l'Administració Central' *Nota de Economia no 75, 2002 pps 75-86,*

Norregaard J., "Tax assignment" a T. Ter-Minassian (Ed.) "*Fiscal Federalism*", FMI., Washington, 1997.

Sánchez Maldonado, José (coord) *Balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas con la Administración Central. 1996.* Junta de Andalucía, (2000)

BIBLIOGRAFIA complementaria

Aronson J. Y otros 'Estimates of the changing equity characteristics of the US income tax with international conjectures (UK and Spain), *Public Finance Review*, 138, vol 27, 2, march 1999.

Barberán R, 'La estimación de las balanzas fiscales regionales. Análisis de la experiencia española'. Ponència presentada al *II Encuentro de Economía Aplicada*, Saragossa, Juny, 1999.

Barberán R. Y otros, "La actuación de la Administración pública central desde la perspectiva regional: Las Balanzas fiscales de las CC.AA. españolas" " ponència presentada al encuentro de Economía Pública, Oviedo 1999.

Biehl D, Niegsch C, Nimmermann P, "Las infraestructuras según el enfoque del desarrollo regional potencial: análisis teórico y empírico", en *Desequilibrios territoriales en España y Europa*, Castells i Bosch (Eds.), Barcelona: Ariel Economía, 1999, pp.117-136.

Bosch N, Parellada M, “*Los desequilibrios territoriales en España*”, en *I Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*, Madrid: Fundación Argentaria 1993, IX: 17-54.

Bramley G, “*Equalization Grants and Local Expenditure Needs: The Price of Equality*”, Aldershot, Avebury, 1990.

Bramley G, “Las transferencias de nivelación en el Reino Unido desde una perspectiva comparativa europea”, en *Desequilibrios territoriales en España y Europa*, Castells i Bosch (Eds.), Barcelona: Ariel Economía, 1999, pp. 230-256.

Catsambas T, “*Regional Impacts of Federal Fiscal Policy*”, Lexington (Mass.), Lexington Books, 1978.

Castells A. i M. Parellada, "Los desequilibrios territoriales en España", *Primer Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*, Fundació Argèntària, 1993.

Castells A, Solé A, “*Cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas: metodología y aplicación práctica*”, Departament d’Economia Política, Hisenda Pública i Dret Financer i Tributari (Universitat de Barcelona – Instituto de Estudios Fiscales, 1998.

Clark Douglas H., ‘Assessing Provincial Revenue-raising capacity for Transfers’ en E. Ahmad *Financing decentralised expenditures. An international comparison of grants*. Londres, 1997.

Colldeforns M, “*La balança fiscal de Catalunya amb l’Administració de l’Estat (1986-88)*”, Barcelona: Institut d’Estudis Autònòmics, Generalitat de Catalunya, 1991a).

M.Colldeforns i E.Martínez (1999): "La incidència del Govern central a Catalunya. Una aproximació de balança fiscal, 1986-1994", *Nota d’Economia*, nº 64, 1999.

Correa A. i S. Maluquer, “*Efectes regionals del pressupost europeu a Espanya*”, Institut d’Estudis Autònòmics, Generalitat de Catalunya, 1998.

de la Fuente A, “On the Sources of Convergence: A Closer Look at the Spanish Regions”, *CEPR Discussion Paper* 1996, num. 1543, Londres.

Esteban JM, “La desigualdad interregional en Europa y en España: descripción y análisis” en *Crecimiento y convergencia en España y Europa*, JM Esteban y X. Vives (Dir.), Barcelona, IAE, CSIC, 1994.

Esteban J, “Desigualdad y polarización: una aplicación a la desigualdad interprovincial de la renta en España”, *Revista de Economía Aplicada* 1996a, IV(1): 5-26.

Hall R, “Disparidades regionales en Europa durante los años noventa. Una referencia a España y sus regiones”, en *Desequilibrios territoriales en España y Europa*, Castells i Bosch (Eds.), Barcelona: Ariel Economía, 1999, pp. 21-57.

Keller W.J. , ‘Tax incidence. A general equilibrium approach’ North Holland, 1980.

King D, "Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government", Londres: Allen & Unwin, 1984.

Lee C. i P. Pashardes 'Who pays indirect taxes', Institute for Fiscal Studies Report Series no 32, 1988.

López Casanovas G., al llibre 'Catalunya i Espanya, una relació econòmica i fiscal a revisar' 340 pps , article 'Al voltant dels conceptes de desigualtat i solidaritat' pps 107-127, 1998.

López Casanovas G., "Equity and Efficiency Aspects of Regional Redistribution Policies in Spain" a A. Mullins & Ch. Saunders (ed.), *Economic Union in Federal Systems*, The Federation Press, Melbourne, 1995.

Medel B, Molina A, "Enfoques metodológicos sobre la incidencia del gasto público: una panorámica", *Hacienda Pública Española* 1984, 91: 15-44.

Parellada M, "La balança de pagaments de Catalunya", Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, 1997.

Pechman Joseph A. 'Who paid taxes?' The Brookings Institution, 1985.

Prud'homme R, "The Potential Role of the EC Budget in the Reduction of Spatial Disparities in a European Economic Monetary Union", *European Economy* 1993, 5.

Prud'homme R, "Flujos fiscales interregionales en siete países europeos", Capítulo 11 en *Desequilibrios territoriales en España y Europa*, Castells i Bosch (Eds.), Barcelona: Ariel Economía, 1999, pp. 277-307.

Ruíz-Huerta, J., López Laborda, J., Ayala, L. i Martínez López, R. (1995), "Relaciones y contradicciones entre la distribución personal y la distribución espacial de la renta", *Hacienda Pública Española*, 134, pp. 153-190.

Serrano JM, Bandrés E, Barberán R, Cuenca A, Gadea MD, "Las Administraciones públicas centrales y la economía aragonesa (Una estimación de la balanza fiscal)", Zaragoza: Consejo Económico y Social de Aragón, 1995.

Spiekermann B, "Administración fiscal, procedimientos de nivelación, coordinación y relaciones fiscales entre el gobierno federal y los Länder", en *Seminario sobre la corresponsabilidad fiscal y nivelación de recursos*, Institut d'Estudis Autònoms (Ed.), 1995, pp. 51-88.

Sandmo A. (1996) 'How far should we go in the redistribution of income?' Norwegian School of Economics, Discussion Paper 18/96, nov.

Ter-Minassian T. (Ed.) "Fiscal Federalism", FMI., Washington, 1997.

Utrilla A, Sastre M, Urbanos RM, “La territorialización de los ingresos y gastos públicos por Administraciones: dos enfoques alternativos”, *Papeles de Economía Española* 1996, 52: 83-93.

Wagstaff A. i altres ‘Redistributive effects, progressivity and differential tax treatment: Personal Income Taxes in 12 OECD Countries’ *Journal of Public Economics*, 1999 (73-98).

Zabalza A., ‘Progressivity and territorial indices of relative fiscal compliance’, *Investigaciones Económicas*, vol XXIII, nº 2, maig (pps 147-172) 1999..

Zimmermann H, “Justificación y lecciones de la nivelación interregional en Alemania”, Capítulo 8 en *Desequilibrios territoriales en España y Europa*, Antoni Castells y Núria Bosch (Eds.), Barcelona: Ariel Economía, 1999, pp. 217-229.