

**EL DEBAT SOBRE LES RELACIONS FINANCERES ENTRE CATALUNYA I
ESPANYA. ELS FLUXOS FISCALS DE CATALUNYA AMB
L'ADMINISTRACIÓ CENTRAL: DELS ESTUDIS DE LA BALANÇA FISCAL
AL DEBAT SOBRE L'ESTAT ACTUAL DEL FINANÇAMENT AUTONÒMIC**

Guillem López Casasnovas^(*)

Catedràtic d'Hisenda Pública. Univ. Pompeu Fabra

***JORNADA ACADÈMICA I COMMEMORATIVA DE LA SOCIETAT CATALANA
D'ECONOMIA. Aportacions a la recerca i el debat en Economia a Catalunya***

INTRODUCCIÓ

Per entendre la qüestió que ens ocupa és necessari, al meu entendre, plantejar una sèrie de qüestions clau que tenen una resposta político constitucional i que es perpetuen respecte de les ja sorgides a principis del segle passat i que encara perduren en el debat polític en alguns dels països catalans. En particular ens referim al fet que hom requereix respostes clares abans de la subseqüent aplicació de l'anàlisi econòmica que pugui ajudar a fonamentar i donar contingut a reivindicacions com les que aquí ens ocupen.

La primera qüestió no resolta, i que l'actual Constitució no ajuda a una resposta diàfana en el sentit desitjable, és refereix a l'atribució dels impostos que paguen els catalans: ¿son només de l'Estat, entès aquest com a administració central, o en poc o molt son també de les institucions que a escala subcentral representen aquells ciutadans?. La segona qüestió té a veure en si el territori és quelcom més que la suma dels individus que el componen, de manera que més enllà de saldos fiscals individuals hom pugui parlar de saldos fiscals territorials?; aquí sí que aparentment l'Estat autonòmic permet donar una resposta afirmativa, de manera que la negativa per aquesta via del tema del dèficit fiscal es pot qualificar directament de 'pre' o fins i tot anticonstitucional. I en tercer lloc, cal refermar el que s'ha de considerar com un clúster reivindicatiu únic, basat en la identificació territorial d'una comunitat d'individus amb una alta homogeneïtat interna, de manera que aquesta que no qüestiona els saldos 'intra' (Girona/Tarragona; Sant Gervasi-Nous Barris), i en canvi sí dóna una lectura política als saldos 'inter', per la major heterogeneïtat sentida. Això té a veure amb el sentiment de

^(*) - Vull agrair l'ajut a la composició d'aquest text de Biel Ferragut, professor investigador de la UPF.

pertinença i en el nostre cas, de nou la resposta sembla inequívoca a la vista de l'abast polític parlamentari de la reivindicació catalana, a diferència del que s'observa a moltes altres Comunitats.

Tots els extrems anteriors s'han entengut des de la racionalitat d'una hisenda multijurisdiccional argumentada amb la teoria de la descentralització fiscal, en la qual hi ha una jurisdicció supra-estatal i una altra infra-estatal, les dues amb funcions fiscals pròpies i amb una capacitat autònoma de decisió sobre els seus ingressos i despeses. El federalisme fiscal es basa, en altres paraules, en el reconeixement de més d'una jurisdicció en la relació fiscal dels ciutadans amb la seva administració representativa. Ben cert que són els ciutadans qui paguen impostos, però ho fan a més d'una jurisdicció (que té un parlament, unes competències pròpies, una hisenda autònoma) ja sigui directament o per la via d'un agent recaptador comú¹. Per tant no es tracta d'hisendes de transferències ja que els recursos no són graciabls, ni condicionables ni tampoc discrecionals².

LA RELACIO FISCAL CATALUNYA/ ESPANYA

Acceptat el marc anterior, i amb les respostes adients a l'argumentació esmentada, cal entendre la qüestió de la relació fiscal entre Catalunya/ Espanya, i dintre d'aquesta, una part que no és el tot, que és el relatiu al de la balança fiscal entre les dues jurisdiccions.

Efectivament, el finançament autonòmic n'és tant sols una part, tot i que substantiva de la relació fiscal, ja que es mantenen a més sobre el territori els dèficits de l'actuació estatal directa i en part del finançament local. Pel que fa en concret al finançament autonòmic, la situació viscuda en els darrers anys es caracteritza per una insuficiència financera molt contrària als interessos de Catalunya. La LIOFCA establí malgrat les previsions estatutàries un model en la línia de l'estimació per part de l'Estat de les necessitats de despesa de les seves 15 CC.AA., i tot i que les permet participar en impostos (la famosa cistella de la que s'hi exclou societats), a partir de la que s'aplica el ribot de l'anivellament redistributiu que retoca fortament les assignacions inicials per a

¹ Alguns exemples d'estats que es regeixen per aquest principi són: Canadà, Austràlia, Estats Units, Índia, Suïssa, Bèlgica, Alemanya, Àustria, Mèxic, Argentina, Regne Unit (no Anglaterra)

² Federalisme i Autonomia Ed Ariel 2004. E. Argullol (ed.)
Teoria política del Federalisme: F. Requejo, diverses aportacions.

la pràctica fer coincidir la transferència amb l'estimació central de la despesa, amb marges molt escassos. Poc a veure doncs amb una via federalitzant a l'alemana o a la canadenca, per la que s'anivella des del ingressos reconeguts com a propis de les jurisdiccions descentralitzades, limitant-ne amb regles constitucionals el grau de discrecionalitat redistributiva.

Catalunya, que el 2005 meritava uns recursos propis un 23% per sobre de la mitjana espanyola, després de l'anivellament redistributiu restava per sota d'aquesta (un 98%). Mentre això passa a casa nostra, altres CC.AA. (i no només les pobres sinó també Cantàbria, Aragó o La Rioja) reben recursos per a assolir una capacitat de despesa molt per sobre de la mitjana³.

Taula 1

Sobre base 100 mitjana espanyola: l'efecte de l'anivellament, anys 2002 i 2005 (últim liquidat): diferència entre la capacitat de despesa mitjana en que es compta finalment i la que correspon al finançament inicial de participar en els recursos propis abans de procedir a l'anivellament

	Part final en despesa pc	Part Inic Recursos pc	Part final en despesa pc	Part Inic Recursos pc
Cataluña	97	125	98	123
Galícia	111	83	108	79
Andalucía	100	77	104	83
Asturias	111	99	102	89
Cantabria	115	101	127	112
La Rioja	118	100	115	92
Murcia	92	80	99	96
C.Valenciana	92	99	91	101
Aragón	114	111	107	105
C-La Mancha	109	78	109	85
Canarias	98	43	93	36
Extremadura	121	65	118	65
Baleares	86	142	94	155
Madrid	88	142	87	132
C y León	116	92	112	90
Total CC.AA.	100	100	100	100
Coef.variación	0,118	0,270	0,121	0,215

³ - L'estètica del procés compara malament amb el que passa a altres països descentralitzats, per als que l'anivellament redistributiu existeix però està limitat a uns determinats topalls. A més, les desigualtats de finançament observades no responen a cap pauta d'equitat reconeixible: no reben sistemàticament més sempre les CC.AA. que estan relativament pitjor, sinó que segueix pautes més aviat aleatòries (Cantàbria, per exemple).

Font: A Utrilla (AES XXVII Jornades d'Economia de la Salut. A Coruña, mimeo, a partir de: http://www.aeat.org/fisterritorial/ccaa_tp/cuadroresumen_tp_2006.htm)

Tota aquesta situació creada per una maranya de interessos ha creat un gran *sudoku* pel Ministeri de Hisenda, però no provocat pels nous Estatuts, sinó per la dependència de solc de la discrecionalitat amb la que ha actuat l'Estat en el passat. Així, aquest ha vinculat inicialment cost efectiu i finançament en la definició de necessitats, ha operat de tant en tant una redefinició de les masses de recursos a repartir, fórmules multilaterals sota variables pretesament objectives, paràmetres ponderats ad hoc per a que ningú no hi perdi, regles de modulació i d'evolució temporals i garanties vàries que fan que recomposar avui la descentralització financera a través d'un criteri de justícia fiscal sigui una missió pràcticament impossible. Es sap també que la única variable que podria millorar la posició relativa de Catalunya en el finançament – la consideració dels costos relatius de proveir un servei públic, pel fet que un euro de transferència és menys que un euro en despesa real a casa nostra- no està pel moment a la taula de discussió.

Pel que fa a l'actuació de l'Estat històrica i bàsicament en la conformació del estoc de capital públic a Catalunya, sabem avui la importància de les tres 'Ks' (capital humà, públic i social) per al creixement econòmic i benestar d'una societat⁴. En efecte, en plena discussió del que pot ser un canvi de cicle econòmic (amb la inversió residencial com a suport fins el moment d'un model no replicable), de controvèrsia sobre els límits que pugui patir l'Estatut d'Autonomia de Catalunya aprovat i legalment vigent (en especial en el que es refereix a la disposició addicional tercera que vincula les inversions futures a la proporció que representa el PIB nacional en el conjunt de l'Estat), i d'anàlisi teòrica del paper del capital productiu en el creixement econòmic, el treball del IVIE (*Cuadernos de la Fundación BBVA, 2007, sobre la inversió i l'estoc de capital públic a Catalunya*), ofereix una radiografia de situació de primer ordre.

Llegeixo i remarco del *Cuaderno* que (i) Catalunya no destaca pels seus nivells de capital humà, si per tal s'entén el conjunt de les capacitats productives que un individu adquireix per acumulació de coneixements generals o específics, estimat a partir del número de anys d'estudi de la població amb edat superior a 16 anys. Efectivament, aquest amb prou feines supera a Catalunya la mitjana espanyola i sabem es situa lluny de països de nivell de desenvolupament similar. (ii) Les dotacions de capital del país en

⁴ Veguis *Les tres K* a l'EURAM. Capital humà, capital públic i capital social. G. López Nota d'Economia 86 (3r quadrimestre 2006)

termes de PIB estan per sota de la mitjana espanyola amb una relació capital/producte una mica més de tres punts per sota. La seva dotació de capital en relació a la producció es així inferior a l'espanyola. (iii) En el que es refereix en concret a l'estoc de capital català aquest es bastant inferior quan es consideren les infraestructures públiques (viàries, portuàries, hidràuliques, aeroportuàries, urbanes i ferroviàries)⁵. Dita quota de capital públic no sols era ja menor a principis dels vuitanta, sinó que en els últims vint-i-cinc anys ha perdut fins i tot pes relatiu. Actualment, les infraestructures públiques representen el 15.8% de l'estoc de capital net nominal no residencial, quasi cinc punts percentuals inferior al pes que aconsegueixen en el conjunt de l'Estat (20.4%). (iv) Finalment, prenent la major desagregació que el INE ofereix per a la Formació Bruta de Capital Fix a la Comptabilitat regional per als serveis, coneixem amb el treball esmentat del IVIE que el pes dels serveis relacionats amb la administració pública no arriba al 12% del total espanyol (representant, com representa Catalunya, un 16% de la població, un 18,7% del PIB i un 25% de la recaptació dels recursos participables territorialment. No crec que falti afegir molts comentaris més per a comprendre les arrels del debat polític que avui es viu a Catalunya i els dubtes dels estudiosos sobre si amb aquestes reserves Catalunya serà capaç d'emprendre el viatge que imposa el canvi de cicle, competint no en el mercat espanyol (el referent fins ara pres en aquells percentatges) sinó en l'internacional, en front a unes regions europees igualment exportadores i millor situades en les tres 'Ks' abans referides. Ens queda el consol que la major aportació al creixement procedent del capital productiu durant l'última dècada procedeix de les TICs, tecnologies de la informació i comunicació, que si bé tan sols representant el 10% de la inversió i el 2.4% del capital net, contribueixen al creixement del capital productiu en més del 28%.

El nou Estatut d'Autonomia de Catalunya

La redacció feta de l'Estatut de Catalunya, retallat de la proposta inicial de l'acord d'amplíssima base del nostre Parlament del 30 de setembre, per a combatre bona part de la situació viscuda està plena d'ambigüitats. Com és sabut, sovint l'ambigüitat ajuda al consens a curt termini, ja que conjunturalment cadascú entén el que vol, tot i sense poder evitar que a futur ja reapareixerà el conflicte.

⁵ Comprobarà el lector que a la definició d'infraestructures el concepte es aquí molt més ampli que el que postula el Ministeri d'Economia i Hisenda per a donar contingut a les aspiracions estatutaries de predeterminar el nivell d'inversions de l'Estat a Catalunya.

L'ambigüitat, diem, encobreix equívocs: la disposició addicional tercera de l'Estatut recentment aprovat n'és un exemple, i la clàusula de l'ordinalitat n'és un cas paradigmàtic. En tots dos casos, la pretensió i el redactat final no guarden bona relació. Pel que fa a l'ordinalitat –és a dir, la pretensió 'que s'eviti el 're-ranking' de rendes a través de l'actuació fiscal central-, aquesta admet diverses interpretacions. La primera, de més ampla abast i podriem dir més arrelada al concepte de dèficit fiscal es definiria de la manera següent: Mirem la Renda primària directa per càpita i en termes nominals (els adjectius son importants!!) tal com acreix a les famílies catalanes. Observem la seva ordenació. Sobre aquesta renda hi actuaran les cotitzacions i els impostos directes (restant) i les transferències social, etc. (sumant). Valorem aquesta renda disponible final en termes de capacitat adquisitiva (segons poder de compra, o en termes reals), i observem de nou el rànquing: aquest segon ha de respectar el primer. Una interpretació limitada referiria la regla només al finançament autonòmic, de manera que fossin els recursos del finançament autonòmic per càpita finalment rebuts els que haurien de mantenir la mateixa prelación que mostrés la renda per càpita. Finalment, alguns buscarien l'aplicació del principi d'ordinalitat de manera més acotada encara, però més contundent, a través de la comparació dels recursos que correspondrien inicialment a cada Comunitat Autònoma en raó de la territorialització dels seus ingressos (tal com preveu el sistema de finançament autonòmic) i el que acabarien finalment rebent quan sobre els ingressos inicials haguessin actuat els mecanismes de redistribució (Fons de suficiència, garanties d'evolució, modulacions, despesa inicial bàsica...).

A la realitat, el text vigent no contempla cap dels tres supòsits anteriors, ja que parla de renda per càpita i no de ingressos fiscals, i està redactada en termes nominals i no reals. Com ja ha anunciat el President del Govern, l'actuació estatal ja respecta el que demana la clàusula, de manera que aquesta no acaba preservant res.

De manera similar ens trobem ara amb la clàusula de inversions. Dos ambigüitats interpretatives clares fins el moment resoltes de manera discrecional: 1- L'exclusió dels recursos del FCI de la base de repartiment (tema en el que no hi entra la Cambra, però al meu entendre molt important també). En efecte, la disposició diu 'la inversió estatal a Catalunya en infraestructures, exclós el Fons de Compensació Interterritorial'. Amb aquest redactat, tota la resta igual, i fins i tot amb la millor interpretació del que ha de incloure efectivament el concepte de inversió, institucional i pressupostàriament, tal

com reivindica la Cambra, l'Estat podria erosionar la base de repartiment reservant, com ja s'ha anunciat de fet, una major part de recursos a distribuir via FCI (per a compensar, es diu, la disminució de Fondos Europeus). Es vol interpretar ara que 'exclós' no vol dir 'restat o disminuït', sinó 'al marge, 'a més a més' del que pugui procedir...; és a dir, exclós en el sentit de constituir un fons apart o addicional. No és difícil demostrar que amb un FCI com el que avui es planteja, fins i tot respectada la regla, una disminució conseqüent de la base de repartiment deixaria a Catalunya igual o pitjor que el que està actualment: I tot això sense violar una lletra de l'estatut, tot i que sí per suposat l'objectiu quant de manera tant disortada es redactà la clàusula. 2. Més enllà de l'anterior comentari, es discuteix també el que s'ha d'entendre per 'inversió de l'Estat en infraestructures'. A 'l'àmbit de la política de infraestructures' diu el Govern central, la qual cosa acota la referència al camp del Ministeri de Fomento i Medi Ambient, a disgust de la part catalana. No cal dir que aquesta interpretació no és tampoc la que tenia en el cap el nostre negociador, no és la que jo considero raonable, però he d'admetre que davant la falta d'especificitat és efectivament una interpretació possible, i prova d'una discrecionalitat més de la poca visió federal que ens envolta⁶.

Tot els processos anteriors importen sobre tot en la mesura que afecta a la generació de renda i benestar dels ciutadans. Observem així que com a resultat de la situació viscuda, s'ha produït una pèrdua constant de llocs relatius en la convergència europea de la renda catalana per càpita.

Taula 2

Convergència de Catalunya amb la UE-15			
2000	2002	2004	2006
108,3	106,5	105,2	102,6

Mitjana Europa 15 =

100

Font: CIE, Gener/Febrer 2007

⁶ - Ja es poden fer servir arguments raonables (en el text ni ha varis); jo n'hi afegiré un altre: que no té lògica que la base de repartiment resti en el temps sotmesa als potencials canvis d'organigrama ministerials de l'Estat!! No té lògica tampoc la separació pressupostària entre infraestructures 'destinades a l'ús general', dissociant-ne d'aquestes la inversió associada al seu 'funcionament operatiu'. No funciona un sense l'altre..

A la vegada, els efectes de la solidaritat territorial no son clars, i no existeixen mecanismes d'avaluació ni estratègies de finançament condicionat per aquells anivellaments redistributius i ajuts al desenvolupament regional en general força opacs. En efecte, avui en dia resulta bastant difícil explicar les diferències observades en la capacitat financera entre les diferents CC.AA., la qual cosa genera una enorme contradicció en qui nega l'extensió del concert, redefinit solidàriament, per tal de mantenir-lo insolidàriament des d'una situació de privilegi, o que homogeneïtza totes les CC.AA. per utilitzar la generalització com a coartada per al no desenvolupament de sistemes de finançament alternatius. Mentrestant es manté una baixa corresponsabilitat fiscal efectiva i una pobre qualitat de la despesa pública autonòmica.

Els resultat del sistema d'anivellament espanyol, implícit avui en el finançament autonòmic de la Generalitat, encobert en molts instruments diferents, provoca que qui té una renda per càpita com Catalunya del 125% (exclòs el País Basc en la mitjana) i contribueix en el finançament dels tributs participats del 125%, té un finançament autonòmic que tan sols arriba al 98% de la mitjana espanyola (per la seva banda Extremadura, amb un 65% acaba amb un 119%). En altres sistemes d'anivellament, com per exemple l'alemany, i tenint en compte els dos conceptes de redistribució territorial (vertical i horitzontal), Catalunya tindria una participació en el finançament de 105 –donada la renda actual i l'operativa d'igualació alemanya-, mentre que seguint el model canadenc es disposaria de 113. El criteri de pagar per renda i rebre per població (antic logo) tampoc solucionaria el dèficit autonòmic. Això ens porta a preguntar-nos de si pot una Comunitat que veu la seva despesa social empesa amb el desenvolupament (educació, sanitat, cura de la gent gran) veure's finançada exclusivament per un percentatge de població dintre d'un estat que compta amb una renda per càpita més baixa.

La solidaritat i la redistribució territorial: els esquemes alternatius d'anivellament.

Pot ser molt útil per calibrar la situació viscuda, conèixer els esquemes fiscals d'anivellament més representatius i les particularitats dels estats que s'ajusten més a la definició de federalisme fiscal, segons el model teòric al que ens hem referit a l'inici de l'article. En el cas del federalisme alemany, qui més capacitat financera té, més fons

cedeix als fons d'equitat horitzontal, però no ho cedeix tot, restant com aquí per sota de la mitjana. Concretament des del 2005, aquests retenen almenys un 25% de la seva major capacitat. En canvi, qui rep fons no accedeix al 100% sinó a l'interval del 90%. Una explicació d'aquesta redistribució territorial és que el component fiscal del federalisme alemany és indissociable de l'institucional en el qual la representació és legitimada pels propis òrgans de l'Estat.

En el federalisme canadenc, és l'estat qui iguala a les províncies amb menys capacitats fiscals de fer front a les seves necessitats de despesa, a partir dels fons propis de l'Estat, mentre que les províncies amb capacitat per sobre de la mitjana no veuen reduïda la seva capacitat de despesa.

Comparativament es pot afirmar doncs que cap sistema federal (tampoc l'australià) suporta un anivellament tant hostil a les Comunitats desenvolupades com l'espanyol: nivells 'raonablement similars' (Canadà, Alemanya...) no impliquen igual despesa pública independentment de la capacitat financera de les CC.AA. A l'Estat espanyol s'observen xifres superiors al 100% de la mitjana per a aquelles CC.AA. beneficiàries (i no entorn del 92 o 95% de la mitjana). Tornant a l'exemple del cas alemany, les diferències en capacitat es retornen de manera escalonada per al reequilibri fiscal horitzontal de manera descendent: quan més gran és l'excés per sobre de la mitjana, major és el % de recursos que es retornen. Concretament, fins el 2005, entre el 85 i el 60%, a partir del 2005, entorn del 75% de manera constant.

Fora d'aquestes fórmules generals i replicables, trobem dues alternatives: el cupo basco, en segon terme, altres mesures per definir l'aportació financera de Catalunya a l'Estat a l'estil d'un concert més solidari que l'anterior. En aquest sentit i sense formulacions matemàtiques complexes, una guia per definir aquest podria basar-se en que si la solidaritat és personal i la redistribució bàsica és doncs la derivada de l'IRPF, cessió completa de la progressivitat. Així, si una C.A. té un $x\%$ de la renda de l'Estat i l'IRPF recaptat a aquesta C.A. $y\%$ sobre el total de la recaptació espanyola, cessió completa de $y-x$ punts, que ponderats pel pes que representa la imposició directa sobre el total (un 50% aprox.) redueix 'z' punts directes del dèficit fiscal. Així mateix, els punts % restants entre x y el % de població 'p' poden ser objecte de cessió 'horitzontal' (entre CC.AA. beneficiàries i aportants) a través d'un fons d'ajut al desenvolupament regional. I com a tal, definit de comú acord per a períodes concrets i limitats. Per últim aquests fons haurien de ser avaluats, i no consolidables en la despesa de les CC.AA. receptors,

realitzant-se a través de subvencions condicionades al destí (reequilibri territorial, desenvolupament regional i reductor de la desigualtat personal interna de la renda) i compensatòries (tipus fons europeus).

Els principis de la redistribució territorial

La polèmica suscitada entorn de les balances fiscals, i la intenció de remetre aquesta controvèrsia a la discussió d'un conjunt de principis lògics que haurien d'inspirar l'actuació redistributiva territorial de l'Estat, justifica una anàlisi que quantifiqui aquests principis tècnics, des dels que hom pugui derivar informació sobre la solidaritat interterritorial pautada a l'Estat espanyol. A més a més ens permet centrar el debat dels saldos territorials sense basar-lo exclusivament en el càlcul de balances fiscals, sinó també en els principis que els han de fonamentar.

Amb aquest propòsit, en el llibre *Anàlisi dels fluxos redistributius territorials a l'Estat Espanyol*⁷ realitzem una quantificació dels dotze principis que segueixen, utilitzant les dades que ofereix la *Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas* (FUNCAS) per al conjunt de les CC.AA. i el període 1995-2003.

De forma resumida aquests són els principis:

principi 1

En coherència amb l'objectiu dels fons de redistribució sembla lògica una delimitació d'aquests fons a àmbits de despesa concrets, vinculats als factors que generen les conseqüències que es pretenen corregir, amb aplicació selectiva (no incorporats al finançament global incondicionat), sent en tot cas objecte d'avaluació i redefinició en el temps

principi 2

Sembla raonable que en el diferencial entre rendes primàries generades per una C.A. i les rendes disponibles finals, com a aproximació a la contribució general al consum col·lectiu conjunt, totes les CCAA hi han de participar en un saldo mínim per càpita prefixat

principi 3

Com a resultat del flux d'impostos i subvencions implícits en els saldos fiscals, no es pot generar un canvi en el rang de les rendes per càpita d'una CC.AA. que en sigui aportant neta. Una clàusula de salvaguarda hauria d'actuar, en aquest cas, en la correcció de la transferència

⁷ Guillem López Casasnovas i Jordi Pons Novell *Anàlisi dels fluxos redistributius territorials a l'Estat Espanyol*. Fundació Irla; Març 2005.

principi 4

La redistribució s'ha de centrar en assolir l'aproximació al nivell de despesa capítativa de les diferents CCAA a igual esforç fiscal. No a igualar independentment de la seva capacitat financera. Definites els sòls de finançament bàsics generals per a totes les CCAA, s'han de destapar finalment els sostres en supòsits de major esforç fiscal

principi 5

Concreció en terminis establerts i avaluats dels fons de redistribució assignats. La continuïtat dels superàvits fiscals ha de restar lligada a l'avaluació de la seva efectivitat

principi 6

Utilitzar una clàusula de revisió del saldo fiscal deficitari d'una C.A. si aquesta perd posicions relatives en renda per càpita respecte del conjunt de regions europees

principi 7

Cap C.A. ha de tenir un saldo fiscal favorable si la seva renda primària se situa, d'entrada, per sobre de la mitjana espanyola

principi 8

La variació relativa de renda d'una CC.AA. s'ha de reflectir en associacions de signe contrari en l'evolució del seu saldo fiscal

principi 9

La continuïtat en el saldo fiscal positiu s'ha d'acompanyar de la millora en els indicadors de distribució personal de la renda de les CCAA que en són beneficiàries

principi 10

En cap cas el saldo fiscal no ha de superar la diferència en la participació relativa en renda i la participació relativa en població

principi 11

Cal procedir en el futur a estimacions de la necessitat financera d'una CA més lligades al diferencial entre els valors predits i els observats per a cadascuna de les CCAA i no simplement mitjançant la comparació de nivells propis amb valors mitjans estatals

principi 12

En la mesura que els fons redistributius tinguin un paper d'anivellament entre capacitats i necessitats fiscals de les diferents CCAA, els saldos fiscals ho haurien de reflectir

Aquests principis juntament amb les definicions teòriques que he aportat a l'inici de l'article, i que haurien de servir per millorar la presa de decisions per part dels polítics, no tenen una aplicació senzilla en les coordenades polítiques actuals. Val a dir que en el moment present, l'anivellament actual vident forçat des de l'administració de l'Estat tant sols respecta un (el número 6) dels 12 principis comentats.

LA BALANÇA FISCAL COM A REFLEX⁸

Podria referir tota aquesta secció a un detall més intimista del ‘confieso que he vivido’ en la matèria que aquí comento. Però no ho faré⁹. Importa el present: Continuem sense comptar amb la publicació de la Balança fiscal però s’ha produït ja un acord (al si de la Comissió del Instituto de Estudios Fiscales, presentat al Senat el sept del 2006) sobre la metodologia en resposta als dos enfocaments bàsics que comentarem més endavant. Tot i això, alguns posicionaments més polítics que acadèmics continuen enterbolint l’establiment d’un acord per a sistematitzar la publicació de les balances fiscals i el seu coneixement públic.

Els qui neguen la raó de ser de la balança fiscal ho fan des de la ignorància o menyspreu de l’estat autonòmic ja que els territoris són quelcom més que un ‘vel’ que agrupa individus. Suposa el no reconeixement del sentit de pertinença de la ciutadania i dels parlamentaris que legítimament els representen. La premissa bàsica, que dóna valor i utilitat a aquesta eina, és el sentit de pertinença (el que fa que es reivindiqui el tot – Catalunya- per sobre de les parts –Girona/ Sarrià Sant Gervasi...)¹⁰ i que hom pugui interpretar la Constitució, des d’una òptica federalitzant, que els impostos pagats pels ciutadans d’un país, són en tot o en part també de les institucions pròpies que els representen.

⁸ - Recordi’s, no del finançament autonòmic si no, sobre tot, de l’actuació general de l’estat sobre el territori

⁹ - En els anys que he estat treballant en aquest tema m’he trobat amb situacions oposades, moments agradables com el del reconeixement dels estudis realitzats en aquest camp, del que vull destacar els realitzats per a l’Institut d’Estudis Autonòmics, per encàrrec de Josep Maria Vilaseca (equip que vaig dirigir amb la col.laboració de Montserrat Colldeforns) passant pel premi de la Societat Catalana d’Economia pel treball realitzat amb E.Martínez; però també per molts moments agres com els relatius a les discussions de caràcter majorment polític que no acadèmic, com per exemple la discussió al Consejo Económico y Social de España, a Madrid (2002) fins a la diatriba que em dedicà un ex-president del Tribunal Constitucional, a l’ABC, o un destacat membre anti basc a La Razón, que m’afectaren bastant personalment.

¹⁰ Per exemple, quan la sra. Esperanza Aguirre es lamenta de les conseqüències del trasllat de la Comissió Nacional de les Telecomunicacions o pugna perquè els nous centres nacionals d’investigació es localitzin en la seva comunitat.

Per als qui acceptem la necessitat de les balances fiscals però, per al seu còmput no hi ha disputes *metodològiques*, sinó diferents propòsits i objectius al que s'adreça el seu còmput: el de la incidència redistributiva de l'equitat personal, o el dels impactes de l'actuació estatal sobre els territoris. I fer prevaldre un propòsit o un altre no és una qüestió acadèmica sinó política. Decidit això, ben certament podem ajudar nosaltres a proposar la metodologia coherent amb el propòsit. D'aquí que a vegades hom pugui titllar la situació viscuda (així a un dels meus textos a *Papeles de Economía Española* sobre el tema) com a diàleg de sords: quan hom contesta el que no se li demana i fa valdre les valoracions de les respostes (acadèmics que es subroguen políticament) a les preocupacions de la pregunta (del polític, legitimat per a fer-la).

Tornant a les qüestions que em servien per introduir els punts clau de l'estat de la qüestió, una manera de clarificar perspectives al diàleg de sords que existeix entre els qui donen suport i els qui neguen la balança fiscal, és considerar la resposta a la pregunta de '*de qui són els diners que paguen els ciutadans d'un determinat territori*'. Per al poder central, acceptar l'existència de les balances fiscals suposa reconèixer que els ciutadans, que són sempre qui paguen els impostos, com hem dit, mantenen relacions fiscals no només amb l'estat, sinó també amb les CC.AA. En conseqüència reconèixer balances fiscals equival a reconèixer més d'una jurisdicció fiscal, significat això que les CC.AA. poden prendre decisions de forma autònoma en matèria de finançament i que tenen uns recursos propis inalienables.

L'excusa de la multiplicitat de criteris metodològics per a abordar aquesta qüestió no és admissible, tot i que s'ha utilitzat i encara s'utilitza, per a la no publicació oficial de les balances i per a deslegitimar els resultats de les diverses estimacions realitzades. Amb el suficient consens acadèmic només es pot considerar que són possibles dos enfocaments metodològics per al càlcul de les balances fiscals, el criteri de càrrega/benefici centrat en el saldo fiscal individual, i l'enfocament monetari, el dels fluxos i el seu impacte territorial, i com he anunciat anteriorment ambdós criteris responen a qüestions diferents.

L'enfocament càrrega-benefici, té una tradició acadèmica més àmplia ja que es vincula a l'estudi de la redistribució personal del pressupost públic, convencional en la Hisenda Pública centralitzada, i no requereix de cap context multijurisdiccional (propi del Federalisme Fiscal). L'extensió de l'enfocament càrrega/benefici fora del pla individual

és sens dubte possible, tant en el pla funcional com sobretot al territorial, però parteix d'unes premisses diferents: una sola jurisdicció i una sola relació fiscal entre l'Administració -la Central- amb els seus ciutadans, essent els territoris en que s'ubiquen els individus un 'artifact' estadístic d'agregació.

Per altra banda, en l'enfocament monetari, entre dues jurisdiccions fiscals, la valoració bàsica es realitza en termes dels recursos 'que detrau i retorna' l'acció fiscal de la jurisdicció central sobre la subcentral, en les seves distintes formes: inversió directa i induïda, finançament autonòmic i finançament local. Segueix a aquesta aproximació el supòsit d'internalització d'aquests dos últims àmbits de finançament, excepte pel que fa a transferències. L'agregat territorial, l'impacte macroeconòmic sobre l'activitat conjunta i el benestar col·lectiu del grup preval en l'anàlisi, per sobre de la simple suma de saldos fiscals individuals dels contribuents i beneficiaris que l'integren.

L'enfocament monetari és similar al que aplica *Eurostat* para els fluxos fiscals europeus: Ingressos imputats als territoris en els quals se situen les unitats que tributen sobre l'activitat econòmica allà exercida; despeses, allà on s'utilitzen els recursos (com a consum o inversió). Fora d'això, i si s'escauen compensacions o anivellacions, es tractaria d'un ajustament 'ex post' basat en un acord bilateral constitucional.

En l'enfocament monetari, entre dues jurisdiccions fiscals, es tracta de valorar el saldo com a diferència entre (i) el volum de recursos, entès com capacitat de decisió sobre despesa en la seva incidència sobre el territori: en quant beneficia la disponibilitat de recursos per a la despesa a la Comunitat, creant ocupació, afectant a retribucions, consum intermedi..., o indirectament transferint capacitat de decisió sobre aquests recursos a les institucions autònomes representatives dels seus ciutadans (com aquestes gastin, internalitzin o no els seus efectes multiplicadors, redistribueixin voluntàriament... seria la seva decisió), i (ii) els seus ingressos fiscals territorialitzats a la vista de les seves bases tributàries pròpies, de manera similar a com es computa en la per-equació les capacitats fiscals de les diferents jurisdiccions en el federalisme fiscal, o els punts de connexió als concerts forals a l'Estat espanyol.

Com a resultat de tot això el còmput aproximaria els recursos generats per la jurisdicció central sobre el territori, a l'estil dels coeficients d'imputació utilitzats en la territorialització autonòmica dels tributs cedits, o dels punts bascos de connexió. Es tractaria d'assignar recursos territorialment i imputar aplicacions (disponibilitat) de

recursos per a despesa. En altres paraules, es pretén valorar quanta capacitat de despesa es transfereix respecte de les capacitats fiscals pròpies.

En conclusió, el saldo des de la perspectiva de l'enfocament monetari de la balança fiscal, mostraria el diferencial entre els recursos possibles a partir de les pròpies capacitats fiscals, i les despeses a disposició efectivament a aquesta jurisdicció en la seva incidència en el quadre macroeconòmic territorial, i així en el benestar dels seus ciutadans.

El principi de la incidència personal, de càrrega/beneficiari últim, es mou en 'l'íter' de major pretensió i més exigència en el seu objectiu (incidència última dels efectes de l'actuació pública en el benestar dels individus, o residu fiscal personal), però a la pràctica suposa una menor robustesa empírica en la seva aproximació concreta (hipòtesis que s'han de fer servir), i per tant menys fiabilitat del resultat obtingut. De fet, sovint la crítica que alguns fan avui al còmput de les balances fiscals es centra en la sensibilitat del resultat dels saldos a 'la metodologia'. En realitat, la disparitat avui observada de resultats es deu precisament als marges d'hipòtesis necessàriament utilitzats per aquest enfocament, donada la dificultat objectiva del mètode d'anàlisi basada en la incidència de benestar residual –individual tal com es preten. I és que per a la incidència final d'un benefici o d'un gravamen fiscal, tal com recorda la Hisenda Pública, els supòsits de càlcul son molts i requereixen el coneixement empíric de les especificitats de la realitat en la qual s'inscriuen els efectes pressupostaris: des de quina òptica (equilibri parcial a un sol sector, o general; diferencial o de pressupost equilibrat), en quin horitzó temporal –curt/mig termini o cicle vital- es fa l'anàlisi de incidència, ja en supòsits d'economia oberta o tancada, en quin moment del temps (pe. cicle econòmic, de mercat de treball, borsari, etc.), sota quines condicions de mercat de productes o factors concrets (mercats competitius, oligopòlics, monopòlics...), amb quina pressió sindical (per a les hipòtesis de trasllat o no cap a enrere), amb quines restriccions tecnològiques de substitució factorial s'actua, elasticitats en consum i en recursos... ('a la Harberger', en definitiva).

Serien comentaris sobre la diferent naturalesa a tall d'exemple entre els dos enfocaments, càrrega/ beneficiari i el de flux monetari, els següents aspectes concrets:

1- Sobre la despesa: el grau de divisibilitat assumit per al bé. Com distribuïm territorialment la despesa generada per institucions com els serveis ministerials, les ambaixades, el Teatre Real, l'Institut de la Dona, la Confederación Hidrográfica, el Centre Nacional de Investigació Cardiovascular, etc. En tot cas, sabem que cada programa recull una miscel·lània de despeses (classificació econòmica), que permet discutir alternatives d'imputació més ajustades a la naturalesa del contingut (més que del continent o 'finalitat' que expressa i així el seu grau de 'divisibilitat'), però que no estalvia incertesa. Per exemple, a la vista del que esdevingui amb el tractament dels interessos (despesa transversal en programes o funcions), o de les subvencions, de la despesa de transferències imputada a diferents programes o funcions; així, a l'hora de considerar els beneficis derivats del component de transferències de Renfe, ja sigui en termes d'usuaris (no resultant evident aquí si en atribució directa o inversament proporcional al dèficit de línies finançat) o de població (també als illencs?); Ídem per a la despesa en subvencions a HUNOSA (imputables com inputs de consum de la seva producció en incidència input/output conjunta per a l'economia?, o com manteniment de llocs de treball en els centres de producció regionals?). L'aproximació càrrega/benefici no dona respostes clares a cap dels problemes anteriors, a diferència, com veurem, de l'enfocament monetari.

2-Els supòsits requerits per a la incidència càrrega/ benefici superen les estadístiques disponibles. Per exemple, en consideració a la tributació de rendes de capital, sota el criteri d'incidència última de la càrrega, amb un paràmetre de repartiment en si mateix controvertible, ja sigui segons el pes de variables flux (les rendes de la propietat, excedent d'explotació brut, patrimoni en general –diverses fonts- o d'estoc de capital), ja de variables d'estoc, a la vista de 'l'efecte forrellat' (*lock-in*) que genera la imposició sobre la distribució de determinades rendes (efecte que pot no ser idèntic, a més, entre diferents decils de renda) i que alternativament poden rebre com a plusvàlues o altres tractaments fiscals diferenciats. S'ha de destacar la incertesa en l'aplicació de criteris d'imputació que això sens dubte genera i que l'enfocament de la incidència personal tracta de recollir infructuosament, al nostre entendre. Les raons d'això són:

- (i) la manca de dades empíriques en molts d'aquells aspectes
- (ii) la utilització de supòsits subrogats no fonamentats en l'anàlisi econòmica, sinó en la disponibilitat momentània de dades

- (iii) no sempre robusta en la seva aproximació empírica (a vegades sense ni tant sols configurar dades oficials),
- (iv) des de resultats majorment referits a altres països –i per tant, sota condicions d'especificitats (tipus de impostos i de beneficis) i ideosincràtics (de resposta a incentius) distints,
- (v) i en tot cas fora 'de temps i lloc' (els anys seixanta per a algun estat d'Estats Units, amb impostos de configuració diferent als nostres, resulten aplicables per a Espanya avui?).

Per tal d'explicar de forma concreta aquests matisos vegem el cas de la imputació en *l'Impost de societats*. Els dubtes comentats es reflecteixen en aquest cas en el desconcert dels criteris utilitzats: Un dels estudis considerats, per al període 1991-96 (recordi's, malgrat que les legislacions fiscals varien...) imputaven l'impost de societats –com un tot (?), a terços entre consumidors, treballadors i accionistes, mentre que en una proposta última del mateix autor d'aquell treball desapareix la imputació a treballadors (?), i entre accionistes i consumidors la imputació deixa de ser a parts iguals i es fixa en un 75% i un 25% respectivament!!. Per a uns altres autors, no obstant això, s'hauria d'establir un repartiment 70-30%, encara que en altre document previ d'aquest mateix altre autor (!) la imputació era tan sols a accionistes i es feia al 100% !!. En tots aquests casos, la incidència es determinava sense fer cap referència a cap estudi empíric aplicat a la realitat espanyola ni que fos en un moment allunyat en el temps.

Més encara, alguns dels autors que afavoreix l'enfocament benefici/ càrrega han arribat a proposar la utilització de la 'mitjana entre el límit inferior i superior de tres variants distintes' segons incidència (i) sobre beneficis, (ii) translació per igual a consumidors, assalariats i accionistes, i (iii) en funció de l'activitat econòmica, aproximats els beneficis d'aquests segons l'excedent brut d'explotació territorial, el consum pel total de les economies domèstiques tan sols, i el de treballadors segons remuneració d'assalariats, sense cap argumentació robusta al darrera!!.

Així, la imputació a l'accionista dona per fet que l'impost grava els beneficis distribuïts, quan en realitat, a la vista dels criteris de correcció de la doble imposició, pot ser que estigui gravant els 'no distribuïts'. Imputar als propietaris d'aquests beneficis (plusvàlues i excedents empresarials) no és senzill. Acudir com s'ha proposat alguna vegada als denominats punts de connexió, soluciona el problema pel costat típic de com això es faria però sota l'enfocament monetari i no de incidència, en absència de

territorialització efectiva, desvirtuant així l'objectiu. Deixar fora als contribuents no residents del territori seria de nou erroni.

Per al cas de les *cotitzacions socials*, la valoració sobre com es manegen les hipòtesis d'incidència en l'enfocament càrrega-benefici, també genera una sèrie de plantejaments prou discutibles. Es planteja la hipòtesi de repercutir al 50% (?) a beneficis i el 50% (?) segons consum (pel seu suposat trasllat a preus) per a la part pagada pels empleadors, mentre que les dels autònoms no es repercutirien (?). En la part assalariada, assumir que no es traslladen és més propi de l'enfocament monetari que el de càrrega. En qualsevol cas, aquest últim enfocament computaria als territoris uns ingressos (per cotitzacions), que en el cas, per exemple, de les relatives a les AA.PP., que haurien estat considerades en el mateix enfocament pel costat de la despesa seguint sorprenentment el criteri del seu grau de 'divisibilitat' i no el 'd'on es recaptin'. Igualment és dubtós que els ingressos per transferències corrents hagin de tractar-se de manera idèntica que les transferències de capital (i així, per exemple, en el que pertoca a les ajudes interiors a la inversió i a altres transferències de capital), considerant com es fa en la literatura càrrega/benefici, al 50% per població i segons renda bruta disponible de les llars, sense evidència al respecte. Curiosament això es fa, de manera idèntica a com s'imputen les rendes de la propietat (interessos, dividends i altres rendes).

En conclusió, creuant la diversitat de hipòtesis i mostrant el rang mínim/ màxim que en resultat de totes elles, no és difícil comprendre la gran variabilitat dels resultats derivats d'aquest enfocament, d'acord amb la sensibilitat a les diferents hipòtesis postulades. La desconfiança que alguns reflecteixen sobre els estudis de balança fiscal els hem de veure, per tant, molt relacionats a un determinat enfocament que sent més pretensions, està exposat a molts més errors.

Això contrasta amb l'aproximació pròpia de l'enfocament monetari, com he comentat anteriorment, més modesta en la seva interpretació, però més factible, i no molt allunyada del que fa *Eurostat* per a computar saldos entre països de la Unió Europea, per exemple. En aquest cas es valoren les conseqüències en els fluxos econòmics més que en el benestar personal considerant impactes fiscals territorials d'acord amb els efectes macroeconòmics i no en la incidència última suposada, i emprant el criteri de capacitat recaptatòria i de despesa en els territoris més que la repercussió última en rendes i benestar individuals. En correspondència en menor abast i limitada pretensió de

l'enfocament monetari, el seu còmput no està subjecte a tantes variacions i supòsits, atès la menor aspiració interpretativa en la qual es basen: impacte territorial (agregat) i no personal, macroeconòmic i no de benestar personal, factual i no teòric; de manera similar a com es territorialitza entre les jurisdiccions espanyoles i europees, o fins i tot en el cas de l'INE per a la construcció dels seus Comptes 'Regionals'.

En la part de la despesa, la imputació vindria definida pel territori que rep un finançament que li possibilita beneficiar-se d'un programa de despesa, o en altres termes, per la capacitat de compra o mobilització de recursos que suposen aquests fluxos fiscals sobre el territori, es materialitzi o no en aquest territori, ja sigui en forma de consum (on es localitzen els consumidors) o producció (l'empresa que produeix), compri aquesta els inputs d'un lloc o altre, retribueixi els factors d'un territori o altre.

Per als ingressos el criteri de còmput seria el lloc d'origen dels ingressos (dels recaptats per la hisenda central) a la vista d'on es situen les bases fiscals que els generen. Equival al suposat 'as if' de la literatura anglosaxona de la per-equació fiscal, com si les recaptacions es reportessin en favor dels governs dels territoris en els quals rauen aquestes bases, sempre mantenint la resta constant (inclosa la legislació tributària i la pressió fiscal vigent), no tractant-se per tant de segmentar el mercat econòmic en un context d'arbitratge fiscal.

Com a resum podem dir que l'enfocament carrega/beneficiari alternatiu no requereix l'existència d'una jurisdicció territorial amb hisenda pròpia, tractant-se d'un enfocament de incidència distributiva personal. Els recursos són de l'Estat, que els retornaria graciament sense potestat derivada alguna sobre dites imposades: Així en l'IVA segons Índex de Consum Final de les Llars (el que deixa fora parteix d'aquesta recaptació part del consum total, amb biaix marcat en CC.AA. turístiques, sense tenir en compte la composició de la cistella de consum gravada o grau de compliment fiscal). Això és el que ja es fa en la participació autonòmica de les cistelles de impostos a l'actualitat!. D'altra banda, l'enfocament monetari sí que requereix el reconeixement d'una jurisdicció territorial amb hisenda pròpia, i fins i tot intenta 'neutralitzar' o compensar ('as if') per l'efecte seu de la recaptació realitzada a Madrid de tributs generats en fets i bases imposables d'altres CC.AA. (part del 'dèficit' fiscal avui observat en aquesta Comunitat, no prenent aquesta recaptació com una dada), tal com hem desenvolupat als diferents estudis anotats a la breu bibliografia final.

CONCLUSIONS

L'anàlisi dels saldos fiscals que pugui recollir l'estudi de la balança fiscal s'ha de fer amb molta cura. Algú amb legitimitat democràtica ha de clarificar des de quina perspectiva (política) es pretén aproximar l'estimació dels balanços fiscals. Les metodologies són diferents per a respondre a qüestions diferents. No es pot negar la validesa de l'enfocament monetari per a qui creu possible efectuar una lectura federalitzant de la Constitució espanyola. La publicació efectiva de la nostra balança fiscal, encara resulta una assignatura política pendent de primer ordre (vegi's Annex 1).

En general, el debat sobre les relacions financeres entre Catalunya i Espanya, pel que fa en particular als fluxos fiscals de Catalunya amb l'administració central, el que ens remet a la relació entre els estudis de la balança fiscal àdhuc la discussió sobre l'estat actual del finançament autonòmic continua obert; de la mateixa manera que resta pendent com el nomenat estat autonòmic pot donar encaix a Catalunya en una Espanya veritablement plurinacional.

La realitat actual del finançament autonòmic presenta avui encara grans interrogants, tot i la vigència (!!!) del nou Estatut de Catalunya, pel que fa, per exemple, al desplegament del seu art 206, pel qual els recursos de la Generalitat s'han de basar en criteris de necessitats de despesa i han de tenir en compte la capacitat fiscal, a l'espera del que marqui la nova LIOFCA. Així mateix, s'accepta un anivellament que 'garanteixi els serveis essencials de l'estat de benestar per als diferents governs autonòmics sempre que portin a terme un esforç fiscal similar'; però el què pugui ser considerat com a essencial, i a quin nivell de despesa, tot i alguns malabarismes comptables, encara presenta fortes incògnites. S'està pendent també de la interpretació que es pugui donar a la disposició addicional tercera en matèria de inversions públiques eufemismes pressupostaris. Massa incògnites per a pensar que la situació resta reconduïda.

Referències bibliogràfiques pròpies sobre el tema:

G. López (2003) Sentit de pertinença nacional i la balança fiscal entre les Balears i l'Administració central *El Mirall* 127: 9-15

G. López, Esther Martínez (2000) Resultats de l'estimació de la balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central per al període 1995-1998. Noves variants i ajustos
REF. REVISTA/LLIBRE: *Nota d'Economia*. Monografies, 67: 57-75

G. López (2004) El déficit fiscal de una comunidad autónoma con la administración central: ¿De qué estamos hablando? *Papeles de Economía Española*; 99: 182-197

G. López (2006) La descentralización fiscal en España en la disyuntiva de la nueva financiación autonómica. Algunas reflexiones generales, y específicas al caso de la sanidad
Revista de Estudios Regionales. Universidades de Andalucía, Nov

G. López (2006) Estimació dels saldos fiscals i la seva interpretació en l'estudi de les balances fiscals: la utilització de l'enfocament monetari *Revista catalana de Dret públic*, nº 32, 2006, p. 181-210.

G. López, Albert Castellanos (2003) Balances fiscals; mètode d'anàlisi i evidència
Monogràfic, *Nota d'Economia*, 75: 75-85

G. López (1998) *Catalunya i Espanya, una relació econòmica i fiscal a revisar* (Ed) Al voltant dels conceptes de desigualtat i solidaritat, a Omnium Cultural, 340 pps.

G. López, Esther Martínez (2000) *La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central 1985-1998* Col·lecció Institut d'Estudis Autònoms núm. 27. Generalitat de Catalunya, Barcelona 2000, 140 pàgines

G. López Balança fiscal, autogovern i democràcia a les Illes a *Balança fiscal amb Espanya i subsidiarietat entre Illes*. Sus, Balears! 2003; 15-30.

G. López (2001) El finançament i l'autonomia fiscal de Catalunya. Dues dècades amb els problemes no resolts. *Idees* 2001, 9

Carpio, M (coord), Barberán 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

Altres:

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

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), novembre 2000

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

Annex 1- El debat polític: la creació de la Comissió de l'Institut de Estudios Fiscales de Madrid i el Informe de la Comissió (Des de març del 2005, presentat el sept. 2006 al Senat)

El objetivo que justifica la creación de este grupo de trabajo es dar cumplimiento al mandato recibido del Gobierno (que, a su vez, responde a una petición del Parlamento), para que se analicen *“los aspectos metodológicos relativos a la elaboración de Balanzas Fiscales al objeto de establecer una metodología común para el cálculo de las balanzas fiscales que permita determinar los flujos financieros anuales entre las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado, teniendo en cuenta la máxima territorialización posible de ingresos y gastos”*¹.

Objectius formulats i preguntes parlamentàries generades al seu entorn

La imputación territorial de ingresos y gastos puede abordarse desde dos perspectivas:

1. La primera es la del enfoque de “carga-beneficio”, que es aquél en el que los ingresos se imputan al territorio donde residen las personas que finalmente soportan su carga (incidencia económica o efectiva), al margen de quién sea y dónde resida el obligado legal a pagar (incidencia legal o formal), 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.

2. La segunda es la del enfoque del “flujo monetario”, en función del cual los ingresos tributarios se imputan al territorio donde se localiza la capacidad económica sometida a gravamen (objeto imponible), que puede ser la renta, la riqueza o el consumo, y los no tributarios al territorio donde tiene lugar el pago por las unidades que lo realizan, mientras que los gastos se imputan, en el caso de las operaciones de bienes y servicios (consumo final; consumo intermedio y formación bruta de capital) al territorio donde tiene lugar el gasto y, en el caso de las operaciones de distribución, al territorio donde se efectúan las mismas (remuneración de asalariados, subvenciones, prestaciones sociales, transferencias corrientes y de capital). De este último criterio general se exceptúan operaciones concretas, como los intereses de la deuda, los beneficios del Banco de España o los consumos intermedios de localización indeterminada, que se distribuyen en función de indicadores de carácter global (como la población u otros)

En el marco de los sistemas de cuentas nacionales, la territorialización puede, de forma muy resumida, responder a dos ópticas: la óptica “regional/nacional”, derivada de la agregación de las unidades residentes en un territorio, o la “interior”, basada en el territorio económico. Estas ópticas corresponden, en líneas muy generales, a los dos criterios de imputación de carga-beneficio y flujo monetario, respectivamente, definidos con anterioridad.

El enfoque “carga-beneficio” persigue valorar los efectos que la actuación de las instituciones del sector público central ocasiona al bienestar de las personas que residen en un determinado territorio. La medición de estos efectos se hace en términos de cambio “equivalente” en el nivel de renta disponible de esas personas. En el caso de los ingresos se toma como referencia la minoración de la capacidad de compra ocasionada por la carga fiscal soportada. En el caso de los gastos, el incremento de la capacidad de compra motivado por la recepción de transferencias en efectivo y por el ahorro derivado del consumo gratuito de servicios públicos. El saldo resultante trata de medir los efectos redistributivos de las actuaciones del sector público central en cada territorio, tras contabilizar la participación de sus residentes en las cargas y en los beneficios de su actividad financiera.

Por su parte, el enfoque del “flujo monetario” persigue valorar los efectos que la actuación de las instituciones del sector público central ocasiona sobre la actividad económica en un determinado territorio, determinando cómo varían sus macromagnitudes económicas en términos de producción y consumo, y los ingresos y pagos públicos localizados en cada territorio. En el caso de los ingresos se toma como referencia el flujo monetario ocasionado por el gravamen de la riqueza localizada, la renta generada y el consumo realizado en ese territorio. En el caso de los gastos, el flujo monetario motivado por la inversión y el consumo públicos realizados y las transferencias en especie y en efectivo recibidas en ese territorio. El saldo resultante trata de resumir los efectos que el conjunto de los ingresos y gastos del sector público central induce sobre la actividad económica de cada territorio, independientemente de la residencia de quienes soportan la carga y de quienes obtienen los beneficios. Las distintas categorías de ingresos y gastos tienen efectos de muy diferente naturaleza sobre la renta o la actividad económica, por lo que el saldo resultante es más difícil de interpretar. En este enfoque, es más relevante el análisis por separado de las distintas partidas de ingresos y gasto.

Resumiendo, una balanza fiscal es un instrumento de información económica que imputa territorialmente los ingresos y gastos de las instituciones del sector público en un periodo de tiempo determinado, y calcula el saldo fiscal resultante en cada territorio. En otras palabras, la balanza es una cuenta resumida de ingresos y gastos que proporciona un saldo. La imputación de cada una de las partidas de dicha cuenta resumida puede hacerse con dos enfoques diferentes, que, en el marco adoptado de las Cuentas Nacionales, encuentran amplia equivalencia con los criterios de “regional/nacional” e “interior”, permitiendo interpretaciones analíticas diferentes. A la hora de utilizar y analizar el saldo de dicha cuenta, el obtenido con la aplicación del enfoque carga-beneficio se interpreta en términos de análisis redistributivo personal, mientras que mediante la aplicación del enfoque del flujo monetario no es tan importante el valor del saldo en sí mismo cuanto el de cada una de las partidas que lo componen, a la vista de su distinto impacto sobre los agregados económicos territoriales.

PREGUNTAS:

— **DEL DIPUTADO DON AGUSTÍ CERDÀ ARGENT, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE ESQUERRA REPUBLICANA (ERC), QUE FORMULA AL SEÑOR PRESIDENTE DEL GOBIERNO: ¿PIENSA EL GOBIERNO CUMPLIR EN ESTE TRAMO FINAL DE LEGISLATURA CON LOS DISTINTOS MANDATOS PARLAMENTARIOS QUE LE INSTAN A PUBLICAR LAS BALANZAS FISCALES? (Número de expediente 180/001909.)**

El señor PRESIDENTE: Se reanuda la sesión.
Sesión de control al Gobierno. Pregunta al señor presidente del Gobierno del diputado don Agustí Cerdà.

El señor CERDÀ ARGENT: Gracias, señor presidente.

Señor presidente, estamos en plena recta final de la legislatura. Como copartícipes de muchas leyes que se han llevado a cabo en esta legislatura nos vemos más que legitimados para pedir cuentas sobre aquellos compromisos parlamentarios adquiridos durante tres años por su Gobierno. Uno de los caballos de batalla de Esquerra Republicana ha sido, como bien sabe, la transparencia y la lealtad entre instituciones, particularmente entre el Estado y la Generalitat de Catalunya. Una de las mayores deslealtades de este tiempo ha sido ver cómo las balanzas fiscales siguen sin publicarse pese a los reiterados mandatos parlamentarios aprobados en esta Cámara. Seguimos sin saber qué es lo que Cataluña, el País Valencià o les Illes Balears aportan a las arcas del Estado y qué reciben de él. Es por ello por lo que Esquerra Republicana le pregunta si su Ejecutivo piensa publicar las balanzas fiscales en esta legislatura.

El señor **PRESIDENTE DEL GOBIERNO** (Rodríguez Zapatero): Muchas gracias, señor presidente.

Señor Cerdà, el pasado 28 de octubre de 2006 el Instituto de Estudios Fiscales, dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda, remitió al Senado el informe sobre metodología de cálculo de las balanzas fiscales, elaborado por un grupo de expertos formado por académicos y representantes de la Administración. El Gobierno cumplió con ello con la primera parte del mandato reiterado de esta Cámara y también del Senado de establecer una metodología común para el cálculo de las balanzas fiscales. Como usted bien sabe, no ha sido un trabajo fácil, pero ha sido útil. Antes de abordar el estudio, la disparidad de métodos, criterios, datos y presupuestos en esta materia era enorme. Pues bien, el informe del instituto permite dar un paso decisivo en este ámbito, fijando los elementos centrales para el cálculo de las balanzas. El grupo ha ofrecido una guía metodológica para la elaboración de balanzas fiscales. Quiero sumarme desde aquí a la felicitación que todos los grupos hicieron en el Senado al instituto y a los expertos de muy diversa procedencia que conformaron el grupo de trabajo. El grupo no ha podido alcanzar aún una metodología única, como le solicitaba la resolución del Congreso, pero sí ha sabido reducir las disparidades y ofrecer por primera vez, en un debate que ya tiene casi quince años, un punto de partida sólido para seguir avanzando. Toca ahora seguir trabajando sobre esa base, tal y como planteaban los resoluciones a las que usted hace referencia.

Muchas gracias, señor presidente. **(Aplausos.)**

mes de junio las balanzas fiscales. Señor Zapatero, aproveche la oportunidad de jugar limpio; la opacidad no es juego limpio. Usted sabe que el señor Solbes tiene las balanzas fiscales en el cajón del olvido del ministerio. Sáquelas y publíquelas. Se lo pido por favor.

El señor **PRESIDENTE**: Señor presidente.

El señor **PRESIDENTE DEL GOBIERNO** (Rodríguez Zapatero): Muchas gracias, señor presidente.

Señor Cerdà, quiero matizar dos cuestiones. La primera —no lo puede discutir— es que sobre el criterio metodológico para establecer lo que se conoce como balanzas fiscales no existe consenso. No lo ha habido en el grupo de expertos que era plural, con representantes de diversas administraciones. Ha habido aproximación, pero no consenso. El criterio del Gobierno es que hay que seguir trabajando para buscar un consenso que defina un criterio metodológico. En segundo lugar, le tengo que rectificar porque el señor Solbes —además, no es su estilo— no guarda en ningún cajón balanzas fiscales porque los datos son públicos en todo lo que afecta al gasto de las administraciones públicas y a los ingresos procedentes de los ciudadanos. Sucede que establecer un cálculo global y un método consensuado no es fácil. Seguiremos intentándolo con el objetivo de cumplir la resolución parlamentaria en esta cuestión.

Muchas gracias. **(Aplausos.)**