

Resumen

La polémica existente en torno a las balanzas fiscales interterritoriales ha ganado actualidad en los últimos años, al tiempo que ha sido objeto de una aguda politización. Conviene objetivizar el debate en términos cuantitativos y también explicitando los juicios de valor en presencia. No debe constituir sorpresa para nadie que las autonomías más ricas presenten un déficit fiscal importante. Cabe lamentar la desigualdad que supone la concreción cuantitativa de los sistemas forales. Algunas advertencias metodológicas: La primera, que no es de recibo utilizar dos criterios distintos a la hora de evaluar ingresos y gastos, lo que identifica el grave riesgo de aplicar a los gastos meramente el enfoque del flujo monetario. La segunda, que habría que profundizar en la hipótesis de incidencia de las cuotas empresariales de seguridad social, puesto que su identificación exacta con la hipótesis considerada para el Impuesto de Sociedades no parece que sea demasiado acertada.

Palabras clave: déficit fiscal territorial, enfoque del flujo monetario, enfoque del beneficio, hipótesis de incidencia o traslación territorial.

Abstract

The controversy existing around intraterritorial fiscal balances has heightened in the last few years, while at the same time it has also been politized to a very considerable degree. It would be advisable for the debate to be situated in quantitative terms and for value judgements to be expressed directly face to face. It should be no surprise to anyone that the richest autonomous communities have a considerable fiscal deficit. It is a regrettable fact that the system of charters or privileges has generated inequality. Some methodological cautions: The former, that it is not acceptable to use two different standards when it comes to assessing income and expenditure, which identifies the grave risk of applying merely the monetary flow approach to expenses; the latter, that it would be necessary to examine in depth the hypothesis of the incidence of employer social security contributions, since its exact identification with the hypothesis considered for corporation tax does not seem to be very correct.

Key words: territorial fiscal deficit, monetary flow approach, profit approach, hypothesis of incidence or territorial transfer.

JEL classification: H71, H73.

BALANZAS FISCALES: HISTORIA, POLÍTICA Y METODOLOGÍA

UNA VALORACIÓN ACADÉMICA

Alejandro PEDRÓS ABELLÓ

Universidad de Barcelona

I. INTRODUCCIÓN

EN buena medida, la denominada «cuestión catalana», viene a ser una cuestión de balanzas interterritoriales (normalmente entre Cataluña y el resto de España) tanto comerciales como fiscales y también financieras, e incluso de capital humano (inmigración interior). Independientemente de lo politizado, desagradable y enconado que suele ser el tema, es una cuestión mal definida y peor tratada que viene de antiguo: las balanzas comerciales desde 1850 (Güell y Ferrer), las balanzas fiscales desde finales del siglo XIX (Flos i Calcat y Guillem Graell), las balanzas financieras desde los años 1920 (Cambó y Sardá-Beltran), y las balanzas crediticias desde 1967 (Pedrós: 1967-1977).

La esterilidad de las polémicas generadas, la naturaleza sentimental, y en ocasiones irracional, de las interpretaciones efectuadas, así como las dificultades metodológicas y las, a veces insuperables, dificultades empíricas (que incluyen las hipótesis adoptadas para su cuantificación), han motivado una prudente no participación en el debate de algunos académicos y estudiosos que nos hemos ido acercando y apartando cíclicamente del estudio, valoración y publicación de los resultados presentados, elaborados e interpretados por otros estudiosos del tema. Un ejemplo paradigmático de cuanto antecede lo encontramos en la posición del ex-

tinto profesor Joan Sardà Dexeus en la rectificación de su inicial interpretación efectuada de la cuenta «Banco España, Madrid, su cta. cte.», de las entonces seis sucursales catalanas del Banco de España. Conclusión: el saldo de tal cuenta no significa nada.

El problema del saldo fiscal (balanza) de Cataluña en relación con el resto de España es un tema de permanente actualidad, que ha reaparecido con fuerza en los últimos tiempos, y que se configura como un elemento importante cuando se procede a examinar, o revisar políticamente, las relaciones entre Cataluña y el resto de España, y, en definitiva, el encaje de Cataluña en la comunidad política española. Conviene *discutir* el tema, *clarificar* el debate, y *evaluar* si el déficit fiscal resulta o no excesivo. No tanto discutir si debe o no existir dicho déficit, habida cuenta de la posición de renta relativa de Cataluña por habitante, que resulta considerablemente superior a la media española.

Para objetivizar el debate, cabe *extraerlo de la arena política*. Es aconsejable insertarlo en el área económica, cuantificarlo y evaluar su importancia. Para ello, debería darse una condición previa: fijar unos criterios de general aceptación para su evaluación. De otro modo, el debate podría situarse en un plano inadecuado que llevase a cuestionar lo que debería ser incuestionable: el inexcusable encaje de Cataluña en una España con libertades democráticas y con

una organización política fuertemente autonomista o descentralizada.

En ocasiones, la «academia» económica no se ha comportado debidamente. Algunos, pocos, sí buscan una explicación razonable a la magnitud del saldo de la balanza fiscal. Otros, bastantes más, los más excitables, cometiendo disparates; tal vez buscando conectar (hacer méritos) con la clase política dirigente nacionalista del momento. Algunos, en fin, que se supone que deberían sustentar posiciones razonables, por disponer de un cierto nivel o rango académico *pero no en estas materias*, son los que han incurrido en mayores responsabilidades al politizar el tema sin un adecuado fundamento. Explícitamente, cuando se argumenta acerca del saldo de la balanza fiscal y *se identifica con las rentas de la independencia*, entonces, sólo se acierta con la explicitación de ese juicio de valor, lo que permite objetivizar la polémica.

Se acostumbra a citar estudios ajenos de manera insidiosa. Por ejemplo, esto es lo que ocurre con las cifras del estudio que la UE encargó a la Universidad de Strathclyde en Glasgow (E.P.R.C., 1996). Las comparaciones deben plantearse entre países, y teniendo en cuenta la posición relativa de las regiones ricas en cada país, y no las regiones pobres (en otros países europeos) y su balanza fiscal (en su contexto) en comparación con las regiones ricas, como Cataluña, en el caso de España.

En este propio sentido las cifras manejadas por dicho estudio, que siempre se cita incorrectamente al comparar regiones pobres de terceros países con el mismo nivel absoluto de renta que Cataluña, que es una región rica en el contexto español, se com-

prenden en los cuadros de las páginas 135-137. En concreto, para el caso español (pág. 136), las balanzas fiscales negativas más significativas son las de Madrid (13 por 100 PIB), Baleares (8 por 100), Aragón (7 por 100), y Cataluña y La Rioja (6 por 100); lo que parece satisfactorio desde el punto de vista de la solidaridad interterritorial, pero descarta el agravio comparativo respecto de la posición relativa de Cataluña.

El estudio de los saldos fiscales plantea diferentes tipos de *problemas*. Unos de *carácter metodológico*, otros de *carácter interpretativo*. Avanzar en la asunción de unos criterios satisfactorios para su evaluación supone fijar por anticipado criterios metodológicamente correctos. En relación con los aspectos interpretativos significa fijar la cuestión en *dos fases*: *primera*, el saldo fiscal será siempre deficitario; *segunda*, el saldo fiscal no es excesivo, o lo es en una cuantía insignificante o muy reducida.

II. DE BALANZAS FISCALES

1. Cuestiones previas

La estimación de las balanzas fiscales se encuentra con diversos *problemas de interpretación*. Los más habituales son los tres siguientes:

a) El primero es el de la valoración de los resultados. Nadie debería sorprenderse de que Cataluña, región relativamente rica en el concierto español, tenga siempre un saldo fiscal negativo con el sector público central. Dado que los impuestos se pagan en relación con el PIB per cápita, y los servicios (gastos públicos) se distribuyen basándose en la población, aparece una pauta razonablemente redistributiva entre las distintas regiones españolas.

b) Tiene poco sentido examinar los flujos fiscales entre regiones sin considerar el signo de los restantes flujos económicos, en particular los comerciales y de capital. (Cabría añadir el de los capitales humanos, consecuencia de los flujos migratorios internos). La cohesión nacional depende de la totalidad de los flujos, que no son sino consecuencia de la pertenencia a una comunidad política superior, en todas sus dimensiones.

c) No resulta correcto relacionar déficit fiscal y financiación autonómica, puesto que son cuestiones absolutamente independientes. Si acaso, meramente la insuficiencia de gastos corrientes y de inversiones permitiría vincular ambas cuestiones. El déficit fiscal, incluso si fuera excesivo, tiene que ver con el circuito presupuestario de la Administración central, pero no tiene relación alguna con la financiación autonómica, que puede, a su vez, ser satisfactoria o insuficiente, independientemente de cuál sea el saldo de la balanza fiscal. La financiación autonómica es satisfactoria, o no, suficiente, o no, en comparación con los recursos disponibles por parte de las restantes comunidades autónomas (por desgracia, España cuenta con la excepción de las comunidades forales, que complican esta interpretación). En buena medida, la suficiencia de la financiación autonómica se resolvería mediante la asunción efectiva (no se suele aceptar ese modelo) de competencias normativas y de gestión sobre los ingresos tributarios más importantes. Las medidas adoptadas hasta 2003 en desarrollo del nuevo marco normativo autonómico, en Cataluña y también en otras comunidades autónomas, se han limitado casi exclusivamente a establecer deducciones de las cuotas; en ocasiones, con fórmulas discriminatorias según colectivos

protegibles o no (deducción por adquisición de vivienda habitual en el IRPF). Lo que arroja dudas respecto de la reiteradamente denunciada insuficiencia financiera.

2. Aspectos metodológicos

El ámbito de aplicación institucional de los estudios de balanzas fiscales es el que se corresponde con la Administración pública central (APC). Es decir, comprende el Estado, los organismos autónomos de la Administración central, y la administración de la seguridad social. No acostumbra a incluirse al sector público empresarial, y en todo caso no ha sido objeto de consideración en éste. La nueva problemática de la balanza fiscal con la UE habrá de suponer, en su momento, la integración de las balanzas fiscales de Cataluña con el resto de España y con el resto de la Unión Europea.

El enfoque de la Contabilidad Regional (SEC 95) es reconocidamente el de superior entidad, pero, a la vez, el de aplicación más excepcional. En este sentido, cabe señalar que este enfoque es el único que permite integrar las cuentas públicas en el marco general del circuito económico.

Con este enfoque se han elaborado las cuentas de las administraciones públicas de una forma harto meritoria, en la tesis doctoral de Natalia Egea, leída en 1997, en la Universidad de Murcia (Egea-Díaz, 1997), y en la que se ha procedido a su elaboración para aquella región, lo que habrá de servir de pauta para la elaboración de las cuentas de las administraciones públicas para otros territorios autonómicos y en la cuantificación, después, a partir de este enfoque, de las balanzas fiscales interterritoriales en el caso español. Como vere-

mos más adelante, este mismo enfoque se ha concretado en el más reciente trabajo de Alcaide Inchausti y Alcaide Guindo (2003).

En relación con la distribución territorial de los ingresos públicos se aplica una metodología que goza de generalizada aceptación, y que consiste en establecer para cada tipo de ingreso público la hipótesis de incidencia más adecuada, así como en establecer los correspondientes indicadores de imputación territorial. De este modo, puede obtenerse una aproximación, aunque no siempre satisfactoria, a la solución del problema de la traslación de los impuestos entre quien los paga y quien efectivamente los soporta, fenómeno en el que se presentan a menudo importantes diferencias territoriales de localización. Del lado de los impuestos, además, aparecen distorsiones administrativas en la localización y/o domiciliación del pago de éstos (de sucursales a centrales), que hacen que no sea una cuestión simple la adecuada territorialización de los ingresos públicos, tributarios o no; cuestión especialmente significativa en relación con el Impuesto de Sociedades.

En lo que concierne a la distribución territorial de los gastos públicos, e independientemente de las dificultades administrativas para su adecuada localización, es preciso señalar que supone una complejidad superior a la de los ingresos. Presenta tres criterios de aplicación alternativa, a saber:

a) el lugar en el que se realiza (criterio del flujo monetario);

b) el lugar de residencia de los beneficiarios del bien o servicio financiado con el gasto público (criterio del flujo del beneficio);

c) el lugar en que se localizan los perceptores de los pagos realizados (criterios de la localización del pago).

Cada uno de estos criterios presenta ventajas e inconvenientes, si bien el *b)* suele ser el más representativo, al tiempo que más cercano a los criterios de la Contabilidad Nacional. En todo caso, es preciso señalar que el enfoque del flujo del beneficio presenta dos problemas conceptuales de una cierta consideración: el primero, que consiste en determinar el ámbito de beneficiarios, está relacionado con el grado de divisibilidad de los bienes y servicios objeto de la provisión pública, y con su dimensión espacial; el segundo problema está relacionado con la cuantificación de los beneficios que estos bienes y servicios proporcionan a los beneficiarios.

Finalmente se introduce el cuadro n.º 1, en el que se incluyen, a efectos comparativos, los criterios seguidos en el Sistema de Contabilidad Nacional, y los de imputación por el enfoque de la incidencia.

3. Aspectos cuantitativos y su evaluación

En este último epígrafe se traen a consideración dos de los estudios más significativos referidos a los años noventa. A pesar de que la metodología aplicada en ambos estudios es diferente, y de que en uno de ellos meramente se analiza la relación bilateral entre Cataluña y el resto de España, mientras que en el otro se ofrece una cuantificación multilateral de las balanzas fiscales, cabe destacar que los resultados obtenidos en relación con la balanza fiscal de Cataluña resultan bastante próximos entre sí.

CUADRO N.º 1

CRITERIOS COMPARATIVOS DE IMPUTACIÓN ENTRE CONTABILIDAD NACIONAL E INCIDENCIA IMPOSITIVA

FUENTE	IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES	IVA	CUOTA PATRONAL (SEGURIDAD SOCIAL)
<i>Actuación económica del sector público en la región de Murcia</i> Egea-Díaz, Natalia (1997)	<i>Criterio.</i> Atribuir impuestos directos y personales a las unidades económicas residentes en el territorio donde manifiestan una capacidad económica gravable <i>Indicadores.</i> Imputación en función de la participación del EBE de los sectores institucionales	<i>Criterio.</i> Distribuir los impuestos indirectos en el territorio donde el adquirente de los bienes es residente <i>Imputación</i> en función del porcentaje que representa el consumo de los hogares en la región sobre el total del consumo nacional	La <i>regionalización</i> se ha hecho teniendo en cuenta que la empresa puede pagar las cotizaciones en la provincia donde radique la sede social aun teniendo trabajadores dados de alta en varias de ellas (Régimen general) <i>Otros regímenes:</i> número de trabajadores dados de alta en la región (= CRE)
<i>Las balanzas fiscales de las CC.AA., 1991-1996</i> Castells, Barberán, Bosch y otros (2000)	<i>Indicadores de regionalización:</i> — Renta bruta disponible de los hogares — Remuneración de los asalariados — Consumo final de los hogares Ponderación: 1/3	<i>Indicadores localización:</i> consumo relativo de cada uno de los grupos de bienes y servicios sometidos a tipos distintos <i>Indicadores imputación regional:</i> consumo final de los hogares, que no el interior, porque se pretende analizar la carga soportada por una región, independientemente si son residentes	<i>Indicadores localización:</i> — Renta bruta disponible hogares — Remuneración asalariados — Consumo final hogares Ponderación: 1/3 Difícil determinar su incidencia personal <i>Hipótesis incidencia.</i> Distribución de la carga entre propietario, trabajadores y consumidores

A) López y Martínez (2000)

La estimación de la balanza fiscal de Cataluña en relación con la Administración pública central (APC) se extiende al período 1995-1998, y cuenta con varios precedentes en los órdenes metodológico y cuantitativo. Se trae a colación su consideración en este estudio por su mayor proximidad al momento presente, y por la diferencia de los criterios de imputación, en particular en relación con los gastos públicos, utilizados en comparación con otros estudios recientes. Supone también, como señala el propio estudio, una mejora destacada en las fuentes de información relativas a las cotizaciones y prestaciones de la seguridad social, que presentan un avance en su territorialización respecto de la información estadística anteriormente disponible.

El estudio muestra la peculiaridad, del lado de los gastos públicos, de aplicar meramente el criterio del «flujo monetario», descartando por entero el criterio alternativo del «flujo del beneficio obtenido», que en los estudios más recientes se suele considerar como el criterio más plausible.

Los principales resultados obtenidos (cuadro n.º 2) reflejan un aumento importante del saldo fiscal durante el período objeto de análisis, y en particular en 1996 y 1997, cuestión perfectamente encajable con la característica ampliamente reconocida de que cuando se reduce el déficit presupuestario del Estado —hecho acaecido de un modo importante entre los dos ejercicios considerados (1996-1997)— aumenta el déficit fiscal, habida cuenta del

fuerte crecimiento que han experimentado los ingresos públicos.

La segunda parte del estudio comentado plantea un conjunto de ajustes en relación con los resultados obtenidos en la primera parte. Dichos ajustes consisten básicamente en:

Primero. Ajustes como consecuencia de las hipótesis adoptadas en términos de incidencia de los ingresos y gastos públicos.

Basados en las consideraciones siguientes:

a) Reconocer que la estimación de la balanza fiscal tiene que ver más con una asignación territorial de ingresos y gastos que con la pretensión de identificar los beneficios últimos de la política fiscal.

CUADRO N.º 2
ESTIMACIÓN DE LA BALANZA FISCAL DE CATALUÑA SEGÚN
GUILLEM LÓPEZ CASASNOVAS Y ESTHER MARTÍNEZ
(En miles de millones de pesetas)

CONCEPTOS	AÑOS			
	1995	1996	1997	1998
1. Saldo (valor absoluto).....	-780,5	-932,9	-1.285,5	-1.326,0
2. Ingresos aportados.....	3.924,4	4.245,0	4.723,2	4.967,8
3. Gastos recibidos.....	3.143,9	3.312,1	3.437,7	3.641,7
4. Saldo (en porcentaje del PIB).....	-5,78	-6,55	-8,63	-8,37
5. Saldo (por habitante en miles de pesetas).....	-128,3	-153,2	-210,2	-216,6

Fuente: López y Martínez (2000).

b) Que si se optara efectivamente por la hipótesis o la aproximación de la incidencia de los impuestos, habría que considerar los aspectos de pérdida de utilidad en toda su extensión, lo que depende, en buena medida, de la elasticidad-precio de la demanda de los bienes objeto de la imposición.

c) Que en la mayoría de los estudios de balanzas fiscales que utilizan criterios de incidencia no se usan las hipótesis convencionales de incidencia (y de traslación), lo que permite criticar los resultados obtenidos de la aplicación de ese conjunto peculiar de hipótesis, que a menudo no hacen sino «importar» determinadas hipótesis aplicadas en el sistema comparado, y que no son de pacífica aplicación en el caso español.

Segundo. Ajustes específicos para la corrección de sesgos o desviaciones en la territorialización de la recaudación y de las prestaciones.

En particular, los siguientes:

a) *Efecto-sede de la capital del Estado*, que presupone una concentración por domiciliación de ingresos (y gastos) que no pueden ser fácilmente territorializables.

b) *El grado de cumplimiento fiscal*. En definitiva, lo que se toma

en consideración es el mayor o menor grado de cumplimiento fiscal por comunidad autónoma. El valor máximo lo presenta Madrid, seguida de Cataluña, mientras que las restantes comunidades muestran un valor inferior al promedio nacional, cuestión preocupante por lo que se refiere en particular a Baleares y Valencia, por las cifras que presentan.

c) *La contabilización de los flujos de la seguridad social*, cuya mejor territorialización permitiría reducir el déficit fiscal de Cataluña en casi 130.000 millones de pesetas.

d) *La contabilización de los flujos fiscales en términos reales*, lo que permite, dado que el índice regional de precios de Cataluña es superior (entre 105,3 y 106,1 según años) al de España en base 100 para cada ejercicio, recalcular al alza el déficit fiscal recogido en el cuadro n.º 2. Los resultados obtenidos (aumento del déficit fiscal de entre 158.000 y 209.000 millones según ejercicio) precisan en nuestra estimación de un recálculo, dado que podrían resultar erróneos.

Tercero. Analizar los flujos fiscales a partir de otras variables.

Que se concretan en los siguientes aspectos:

a) *El consumo público y la ocupación de las administraciones públicas*. Los diferentes niveles regionales de ambas magnitudes suponen unos niveles dispares de prestación de servicios, lo que habría de tenerse en cuenta a la hora de formular las imputaciones correspondientes.

b) *Las diferencias entre renta primaria y renta disponible de las comunidades autónomas*. Las diferencias regionales entre la renta primaria y la renta disponible son ilustrativas del signo del saldo fiscal, y permiten tener una valoración de las transferencias netas que transitan desde las regiones más ricas a las más pobres.

c) *Consideraciones adicionales a partir de variables de renta regional*. En particular, esta referencia se concreta en los saldos de las balanzas regionales de bienes y servicios y en las transferencias regionales netas referidas a los factores de producción.

Es preciso señalar que, a pesar de la extensa gama de ajustes que se describen, no se efectúa un igual despliegue de esfuerzos para su cuantificación, salvo en los casos en los que se ha referenciado específicamente, y en particular en la introducción de la cuantificación de los flujos fiscales en términos reales, que, a mi parecer, podría resultar equivocada.

En la valoración final que se realiza del «conjunto convencional» de la balanza fiscal de Cataluña, se afirma que se mantiene de un modo estable en torno a un billón de pesetas y del 8,5 por 100 del PIB; cantidad, esta última, que no parece sea tal a la vista del propio cuadro 4.1 que aparece en la página 118 del estudio comentado —reproducido como cuadro n.º 2 de este estudio—, sino más bien cercana al 7,5 por 100 (la media

aritmética del período considerado es del 7,58), lo que aproxima el saldo a los resultados obtenidos en el otro estudio más reciente que se va a analizar a continuación, bajo la hipótesis de considerar los gastos públicos en términos de «flujo monetario».

Finalmente, el estudio concluye con una manifestación específica acerca de su objetivo final: aportar información para mejorar la transparencia en las relaciones fiscales y tener la posibilidad de formular las reglas de juego que han de regir las relaciones entre Cataluña y el resto de España.

B) *Castells y otros (2000)*

El déficit fiscal de Cataluña para el período analizado (1991-1996) se ha cuantificado en el 7,0 del valor añadido bruto al coste de los factores (VABcf), según el criterio de flujo monetario, o en el 5,1 por 100 del VABcf, según el enfoque del beneficio, lo que no significa una cuantía discordante respecto de los saldos que presentan otras comunidades autónomas como Baleares y Madrid. De acuerdo con estas estimaciones, Cataluña pagaría el 19,7 por 100 del total de los impuestos y recibiría entre el 12,7 y el 14,6 por 100 del gasto de la APC, lo que sitúa el saldo de la balanza fiscal, en términos macroeconómicos, en cifras muy cercanas al criterio de PIB (ingresos) y al de población (gastos).

En términos cuantitativos, en pesetas constantes de 1996, la media aritmética del saldo de la balanza fiscal se ha estimado entre 653.000 y 880.000 millones, según que el enfoque de los gastos utilizado sea el de flujo de beneficios o del flujo monetario; lo que permite prácticamente no calificar como de excesivo al déficit fiscal que se ha estimado en los

distintos estudios recientemente realizados, que presentan resultados muy sensiblemente similares.

Cabe señalar que el déficit fiscal se agranda cuando se reduce, o elimina, el déficit presupuestario de las administraciones públicas centrales. Ello es como consecuencia del aumento que se opera en los ingresos públicos. En ese caso, la simulación correspondiente llevaría a que el déficit fiscal de Cataluña ascendería a 926.153 millones de pesetas del año 1996 (7,4 por 100 del VABcf), en el caso del enfoque del beneficio, para los gastos públicos, o de 1,171 billones de pesetas (9,32 por 100 del VABcf), en el caso del enfoque del flujo monetario.

En la evaluación normativa de si el déficit fiscal de Cataluña es alto o excesivo, o todo lo contrario, conviene tener en cuenta las siguientes consideraciones:

a) Si se utiliza el enfoque del beneficio en lugar del enfoque del flujo monetario, el déficit fiscal de Cataluña se reduce en 227.000 millones de pesetas. En otros casos ocurre lo contrario, como sucede en el caso de Madrid: el flujo monetario presenta un déficit medio prácticamente nulo, mientras que si se utiliza el enfoque del beneficio presenta un déficit importante, que supone el 8,1 por 100 de su VABcf, lo que significa el mayor déficit de todas las comunidades autónomas.

b) La participación de Cataluña en los impuestos de la APC supone el 19,7 por 100 —coincidente con su porcentaje de VABcf respecto del total español—, mientras que, según enfoques, el gasto público supone del 14,6 al 15,5 por 100, porcentaje, este último, algo inferior al de población, respecto al total español. Si bien los impuestos per cápita pagados por

los ciudadanos de Cataluña ascienden al 126,85 por 100 de la media española, mientras que su PIB per cápita sólo asciende al 122,5 de la media española, ese 3 por 100 de más se explicaría por efecto de la progresividad del sistema impositivo, ya que la igualdad de ambas cifras anteriores coincidiría con una exacta proporcionalidad de los ingresos de la APC en el caso de Cataluña.

c) Si se explicitasen anticipadamente los criterios normativos para evaluar si el déficit fiscal de Cataluña resulta, o no, excesivo en términos de impuestos según criterio del PIB o VABcf y los gastos según criterio de población, se obtendría un exceso de impuestos del 0,7 por 100 (19,7-19 por 100), y un defecto de gastos públicos de entre el 0,9 y el 0 por 100, según los enfoques de flujos monetarios o del beneficio. En definitiva entre el 1,6 y el 0,7 por 100 del PIB, lo que supone una cifra de entre 65.000 y 156.000 millones de pesetas de 1996. Cualquier cambio en los criterios explicitados —por ejemplo, una ligera progresividad en la participación de los impuestos—, reduciría la cifra expresada incluso hasta anular la consideración de excesivo del saldo fiscal deficitario. (Un sustancial aumento de las inversiones públicas del Estado en Cataluña, como el que se viene produciendo desde 1998, podría invertir el saldo del déficit fiscal, de mantenerse el resto de los parámetros en las cuantías estimadas del período 1991-1996).

d) Si se establecen comparaciones entre la situación de Cataluña y las de otras regiones europeas en una situación similar relativa de renta por habitante respecto de sus promedios nacionales, cabe concluir que el déficit fiscal resulta muy similar, o tal vez un poco más elevado —del orden de 40.000 a 60.000 millones de pesetas de

1996—, con lo que la consideración de la situación comparada vendría a reducir considerablemente la denominación de *excesivo* para el déficit fiscal de Cataluña.

Cabe destacar que la exhaustiva descripción que en este último estudio se efectúa de los criterios de imputación, tanto en relación con los ingresos como con los gastos, los distintos criterios alternativos para fijar la determinación de la territorialización de los gastos, y de su vinculación con determinados conceptos de la Contabilidad Nacional, constituyen un esfuerzo plausible, al tiempo que una rigurosa aproximación académica a un tema tan controvertido como el que nos ocupa. Sin embargo, a mero título de ejercicio intelectual y sin afán de exhaustividad, puesto que habría más discrepancias acerca de los criterios de imputación aplicados, se señalan dos puntos concretos de *discrepancia* que se plantean para su discusión metodológica.

El primero se refiere a la idéntica imputación —a terceras partes entre consumidores, trabajadores y accionistas— que se aplica a los ingresos tributarios procedentes del Impuesto de Sociedades y a las cuotas empresariales de la seguridad social. No parece que su distinta certeza temporal —el Impuesto de Sociedades se conoce a posteriori, mientras que las cuotas empresariales de la seguridad social son claramente determinables anticipadamente— y la naturaleza misma de ambas exacciones permita sostener idénticas hipótesis de imputación en ambos casos. La importancia cuantitativa de ambas requiere indudablemente revisar los criterios de imputación, lo que ofrecerá —entendiendo— resultados dispares entre ambos tributos, y también en cada uno de ellos individualmente considerados. La imputación del Impuesto de Sociedades

debería dirigirse más a su real incidencia sobre la renta atribuible a los accionistas, mientras que en el caso de las cuotas empresariales a la seguridad social cabe esperar de su reconsideración que la imputación efectuada se cargue más sobre los consumidores. Cuestión esta última de excepcional importancia, dada la magnitud de ese último ingreso público, y que no resulta pacífica en sus efectos sobre el saldo fiscal, dada la distinta incidencia territorial que supondría.

El segundo se refiere a la incidencia de las consecuencias de la prorrata en el IVA, que supone una no neutralidad de dicho impuesto que hasta la fecha no ha sido objeto de consideración alguna. Las consecuencias de la prorrata suponen inicialmente un coste para los sujetos pasivos del IVA que deben asumir una parte de la cuantía (o la totalidad) de las cuotas del IVA soportado no deducible. La extensión sectorial de dicho mecanismo, podría suponer una cuantía del orden del 10-12 por 100 de la recaudación total proporcionada por el impuesto. En ocasiones, resulta claro que se intentará repercutir hacia adelante dicho coste adicional mediante variaciones en los precios relativos (caso de las entidades financieras, aseguradoras, médicohospitalarias, educación y formación de personal); en otros casos, cuando se trate de entidades del sector social (clubs, asociaciones de toda índole, etc.), el mecanismo de repercusión resultará distinto.

III. UNA VALORACIÓN DE DOS DE LAS APORTACIONES MÁS RECIENTES

1. Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas

Con referencia al período 1991-1996, Ezequiel Uriel, al frente de

un amplio equipo de colaboradores, al que expresa su agradecimiento, ha elaborado, bajo la tutela de la Fundación BBVA, una destacada aportación en relación con el tema que nos ocupa, procediendo a evaluar distintas alternativas (Uriel, 2003).

En efecto, bajo el título *Una aproximación a las balanzas fiscales de las comunidades autónomas* se ofrece un conjunto de resultados alternativos que, en particular, recoge fundamentalmente los saldos de las balanzas fiscales con o sin las aportaciones netas de la Unión Europea, con distintas aplicaciones del déficit de la APC (con una destacada importancia en el período considerado), y asumiendo, en fin, diferentes hipótesis de traslación e incidencia territorial para las distintas rúbricas de ingresos y gastos públicos. Al mismo tiempo, analiza y asume distintas hipótesis, algunas de difícil aceptación, en relación con aquellas comunidades autónomas que tienen regímenes fiscales especiales, tal como sucede con País Vasco, Navarra y Canarias.

Se concretan sus resultados después de elegir una regla, que defiende como simétrica, en relación con criterios distintos de valoración territorial para los ingresos y gastos públicos (López y Martínez, 2000), o en la fórmula alternativa de carga y beneficio para evaluar los gastos públicos territorializados, y poner ambos resultados en comparación con los ingresos públicos (únicamente en su naturaleza de carga) para la obtención de dos saldos alternativos para las balanzas fiscales territoriales (Castells, Barberán, Bosch y otros, 2000). El estudio basa la comparación ingresos-gastos en el criterio unívoco «carga de los ingresos» con «beneficios de los gastos», utilizado para la territo-

rialización de los ingresos y gastos que por diferencia ofrecen los saldos de las distintas balanzas fiscales de la APC en todos y cada uno de los territorios autonómicos.

Los resultados obtenidos se concretan en las tres alternativas que recoge el capítulo 5 de la publicación aquí analizada, a saber: a) saldos fiscales con inclusión de las aportaciones netas de la APC a la Unión Europea; b) saldos fiscales con inclusión de las aportaciones netas de la APC a la Unión Europea y exclusión de la seguridad social contributiva, y c) saldos fiscales, con inclusión de las cuentas consolidadas de la APC y la Unión Europea. Cabe señalar que los resultados obtenidos ofrecen una reducida variación tanto en relación con las tendencias que presentan, quizá con la notable excepción de b) en determinados aspectos, como en sus resultados esperados.

En el cuadro n.º 3 se recoge una presentación-resumen a partir de las cifras evaluadas en la alternativa c) mencionada.

Las comunidades con saldos per cápita negativos son, por este orden, Madrid, Baleares y Cataluña, con una ordenación prácticamente idéntica a la que corresponde al PIB per cápita, mientras que las comunidades con saldos positivos per cápita más importantes son Extremadura, Castilla-La Mancha, Asturias y Andalucía, que no se corresponden, en el caso de Castilla-La Mancha y Asturias, adecuadamente con su ordenación del PIB per cápita.

Del saldo de las comunidades con un mayor nivel de PIB per cápita se da un desplazamiento perverso del saldo per cápita en relación con las comunidades forales (mayor saldo del que les correspondería a partir de la ordenación del PIB per

CUADRO N.º 3

PIB Y SALDOS (*) PER CÁPITA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ORDENADOS SEGÚN EL PIB PER CÁPITA. MEDIA 1991-1996

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PIB PER CÁPITA		SALDO PER CÁPITA	
	Número de orden	Pesetas	Número de orden	Pesetas
Islas Baleares	1	2.109.813	2	-148.259
Comunidad de Madrid	2	2.021.141	1	-213.956
Cataluña	3	2.003.367	3	-65.926
Comunidad Foral de Navarra	4	1.989.691	7	103.962
País Vasco	5	1.878.517	8	125.508
Aragón.....	6	1.817.036	6	86.362
La Rioja	7	1.813.134	5	68.926
Comunidad Valenciana.....	8	1.571.901	4	66.426
Cantabria	9	1.570.778	9	137.876
Castilla y León	10	1.507.449	12	187.116
Canarias.....	11	1.493.546	14	222.426
Principado de Asturias	12	1.471.571	16	240.585
Región de Murcia	13	1.435.472	10	174.019
Ceuta y Melilla	14	1.420.765	13	189.908
Castilla-La Mancha	15	1.360.126	17	274.084
Galicia.....	16	1.278.882	11	186.988
Andalucía.....	17	1.203.743	15	236.482
Extremadura.....	18	1.133.843	18	350.121

(*) Cuentas consolidadas de España y la Unión Europea.

cápita) y en el sentido contrario en relación con Aragón, La Rioja y Valencia. Canarias presenta también una relación más favorable, al ascender desde el puesto decimoprimer al decimocuarto.

La evaluación en términos respectivos del PIB autonómico de cada comunidad a que asciende el saldo fiscal se sitúa en: Madrid (-10,88 por 100), Baleares (-6,99), Cataluña (-3,32); mientras que las comunidades con mayores percepciones netas son: Extremadura (30,84 por 100), Andalucía (19,61) y Asturias (16,20).

Desde el punto de vista metodológico, cabe concentrar los comentarios de la obra de Ezequiel Uriel en dos aspectos sustanciales, de complejidad ampliamente conocida y que han sido objeto de especial consideración a lo largo de nuestro trabajo. La inci-

dencia-traslación territorial de las cotizaciones sociales satisfechas por los empleadores y el tratamiento excepcional que se le da a los ingresos por Impuesto sobre Sociedades recaudados en los territorios forales y a las cotizaciones sociales satisfechas por los empleadores.

En relación con esta última rúbrica, es preciso señalar que la doctrina no manifiesta ningún grado específico de consenso acerca de la hipótesis más verosímil de su traslación hacia el consumo vía cambios en los precios relativos. Dada la magnitud de este ingreso parafiscal, resulta imprescindible avanzar en su determinación. En todo caso, su naturaleza de mayor coste del factor trabajo — a diferencia de la hipótesis correcta sostenida en relación con las cotizaciones: que reducen los rendimientos de trabajo de los em-

pleados— debería suponer, a nuestro juicio, una imputación superior a la del 30 por 100 efectuada sobre el consumo, lo que supone automáticamente una menor imputación sobre el factor trabajo sin consecuencias sobre el desplazamiento territorial de su «carga» o incidencia, vía traslación impositiva, cuando la traslación-incidencia sobre el consumo sí supone desplazamiento territorial.

En relación con el tratamiento dado a la «incidencia» o «carga» a los ingresos procedentes del impuesto de sociedades y de las cotizaciones sociales de los empleadores, parece difícil de asumir la hipótesis formulada en las páginas 466 y ss., que ha consistido en distribuir el Impuesto de Sociedades recaudado por la APC entre todas las comunidades no forales, y sin explicación específica para las cotizaciones sociales, aunque con cuantías nulas en el cuadro 6.1, de la página 465, para ambos conceptos tributarios.

Una última consideración a efectuar es la gran similitud de los resultados obtenidos por los estudios efectuados por distintos autores (1), lo que resulta particularmente significativo a la vista de la presentación gráfica que de tales estudios se contiene en las páginas 478-479 de la obra. Lástima que su referencia comparativa se refiera a una fecha ya tan lejana como 1993.

2. Balance económico regional-balanzas fiscales

La más reciente irrupción en la polémica que nos ocupa es la publicación efectuada por FUNCAS de la obra de Julio Alcaide Inchausti y Pablo Alcaide Guindo, que han aportado una estimación conceptual y metodológicamente distinta a la que hasta ahora se ha ve-

nido comentando (Alcaide y Alcaide, 2003).

En efecto, con referencia a los años 1995-2002 se ha elaborado el *Balance económico regional (autonomías y provincias)*, que es en realidad una contabilidad regional cerrada, en la que se contemplan las estimaciones, entre otros agregados fundamentales de una contabilidad nacional regionalizada, de las balanzas regionales y provinciales.

Las balanzas fiscales estimadas se refieren a los datos consolidados de los recursos económicos públicos generados en cada espacio territorial por el conjunto de las administraciones públicas españolas (a saber, los gestionados por la Administración central, las comunidades autónomas, las cor-

poraciones locales y la seguridad social), referidos a los ejercicios 1995-2002).

El cuadro n.º 4 ofrece el balance de los flujos resultantes de la función redistribuidora en el espacio que cumple el subsector del sector público denominado administraciones públicas.

Según estos datos, las regiones que aportaron recursos por habitante al «fondo de solidaridad intercomunitario» fueron, en 2002, Madrid, Cataluña, Baleares y Navarra, y las mayores receptoras (más de 1.000 euros por habitante) Extremadura, Asturias, Galicia, Castilla-La Mancha, Andalucía, Castilla y León, Cantabria y Murcia. El resto de las autonomías fueron receptoras netas entre 928 y 115 euros por habitante.

CUADRO N.º 4

BALANCE DE FLUJOS RESULTANTES DE LA FUNCIÓN REDISTRIBUIDORA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

AUTONOMÍA	SALDO DE TRANSFERENCIAS PÚBLICAS (Millones euros)	SALDO POR HABITANTE	
		Euros	Orden de recepción
Madrid.....	-8.333,0	-1.508	19
Cataluña.....	-4.061,4	-624	18
Baleares.....	-499,6	-545	17
Navarra.....	-34,1	-60	16
La Rioja.....	32,4	115	15
Ceuta.....	62,4	819	10
Melilla.....	64,2	928	9
País Vasco.....	504,5	239	13
Aragón.....	523,6	436	11
Cantabria.....	567,1	1.046	7
Canarias.....	624,8	339	12
Comunidad Valenciana.....	991,6	229	14
Murcia.....	1.241,5	1.012	8
Asturias.....	1.907,7	1.776	2
Extremadura.....	1.930,1	1.799	1
Castilla-la Mancha.....	2.283,4	1.254	4
Castilla y León.....	2.977,8	1.201	6
Galicia.....	3.799,7	1.388	3
Andalucía.....	9.183,3	1.228	5
España.....	13.776,0	329	—

(-) Comunidades autónomas aportadoras.
(+) Comunidades autónomas receptoras.

La aproximación a la cuantificación ofrecida requiere un conjunto muy amplio de consideraciones al respecto, pero en todo caso no parece que exista una debida correspondencia entre la ordenación por comunidades autónomas (en saldo por habitante positivo o negativo) y la ordenación del producto interior bruto por habitante de cada comunidad autónoma. Sorprende, por ejemplo, el lugar ocupado por Ceuta y Melilla, que aparentemente deberían presentar un «orden de recepción» menos importante, mientras que el País Vasco y la Comunidad Valenciana habrían de presentar un «orden de recepción» más importante. Sí parece apropiada la clasificación en que aparecen las cinco primeras comunidades en razón a su posición en la riqueza relativa nacional, medida en términos de PIB por habitante.

La función redistribuidora que realiza el sector público tiende a ser solidaria en la medida en que los gastos por enseñanza y sanidad públicas se configuran de forma, en buena medida, igualitaria en términos por habitante, mientras que la imposición (principalmente la directa, aunque también la indirecta) y las cotizaciones sociales son más elevadas al guardar una cierta proporción con las rentas, que son más elevadas en las autonomías más ricas.

Los ingresos obtenidos efectivamente en un espacio geográfico determinado deben someterse a un principio de imputación, dadas las amplias posibilidades de desplazamiento espacial desde los territorios en que son formalmente satisfechos y aquellos hacia los que se desplazan vía repercusión en los precios en que inciden efectivamente. Éste es un tema de gran enjundia, dada la capacidad de la imposición indirecta, del impues-

to de sociedades y, en particular, de las cotizaciones patronales a la seguridad social en su desplazamiento territorial.

El resultado ofrecido en el cuadro n.º 4, por lo tanto, debe ser sometido a un proceso de imputación geográfica tan importante del lado de los ingresos como del lado de los gastos, en particular de los servicios públicos centrales, nacionales (bienes públicos indivisibles) tales como defensa, relaciones internacionales, seguridad, justicia y los que en otros renglones siga asumiendo el gobierno central nacional con extensión a todo el territorio español.

Esta aproximación estadística constituye, por tanto, un buen referente de cómo se cumple en el espacio la función redistribuidora que cumple el sector de las administraciones públicas. Conviene, sin embargo, recordar que no es una «balanza fiscal» en términos de lo que hasta ahora se ha venido considerando. En efecto, para progresar hacia una determinación más exacta, en progreso hacia la coincidencia de ambos conceptos, se requiere avanzar en los complejos procesos de imputación territorial (de ingresos y de gastos públicos) para depurar adecuadamente las magnitudes de partida de la contabilidad regional cerrada que este estudio anticipa.

IV. CONCLUSIONES

El expediente de las balanzas fiscales territoriales es algo sumamente problemático. Sirve para plantear agravios soberanistas, y también para reconducir el resultado cuantitativo del sistema de financiación autonómica foral, altamente defectuoso y vergonzantemente aceptado como tal. La metodología académica y profe-

sionalmente correcta para enfrentar el tema de las balanzas fiscales pasa por la aplicación del sistema de contabilidad regional en base SEC-95. Una vez efectuada la determinación de los saldos fiscales interterritoriales de acuerdo con la metodología correcta, habrá que articular un compromiso político para concretar cuantitativa y cualitativamente hasta dónde debe alcanzar el cumplimiento del principio de solidaridad interterritorial, para emitir, sólo entonces, el juicio de valor correspondiente acerca de si esos saldos son excesivos, aceptables o insuficientes. En todo caso, la reforma de la financiación autonómica es absolutamente independiente de cualesquiera circuitos financieros y presupuestarios propios de las administraciones públicas centrales, y por tanto el saldo de las balanzas fiscales no puede servir como argumentario para cuantificar los objetivos de dicha reforma.

La cuantificación de las balanzas fiscales y de sus saldos resultantes, después de emitido el juicio de valor redistributivo —de solidaridad interterritorial— a que se alude en la conclusión anterior, no ofrece, para el caso de Cataluña, un resultado en términos de PIB que pueda calificarse como de excesivamente gravoso. Pero sí puede y suele servir de argumento en dos aspectos básicos mejorables: para corregir la insuficiencia de inversiones del Estado en infraestructuras y para establecer que la solidaridad interterritorial obtenida por la actividad financiera de las administraciones públicas centrales permite prescindir de nuevos mecanismos de solidaridad en el ámbito autonómico. La capacidad financiera de las comunidades autónomas debe ser estrictamente igual en términos de recursos por habitante, lo que significa denunciar la disparidad existente entre la capacidad fi-

nanciera de los territorios forales y del territorio común. Tal igualación requiere tiempo y, en todo caso, obliga a corregir los privilegios insitos en el sistema foral, a saber: distinta metodología de las valoraciones de los servicios asumidos, elevación del «índice de imputación» para que pueda incluir la solidaridad interterritorial, y ajuste a la baja del «índice de imputación» impropriamente aplicado a la financiación de los traspaños de los servicios sanitarios, en particular.

En relación con las balanzas fiscales y su inutilidad, sólo caben dos excepciones: primera, cuando se identifica el saldo de la balanza fiscal con las rentas de la independencia, aunque no se explicita nunca; la explicitación de ese juicio de valor, la independencia, permite objetivizar la polémica. Consecuentemente, se echa por la borda el principio de solidaridad o se discute, sin base alguna, si Cataluña (*sic*) aporta, paga, o no, demasiado dentro de los presupuestos de las administraciones públicas centrales (Estado, seguridad social y Administración institucional).

Segunda, cuando las inversiones públicas, con su enorme carga de discrecionalidad y de no recurrencia, se postulan como insuficientes, la solución es muy fácil: fi-

jar un programa a medio plazo de inversiones en infraestructuras físicas cuya cuantía dependa de parámetros objetivos tales como población, PIB por habitante y superficie para todo el territorio español. Programa que debería articularse con la participación de todos los niveles de gobierno, y cuya financiación habrá de establecerse en los presupuestos de las administraciones públicas centrales.

NOTA

(1) UTRILLA, SASTRE y URBANOS (1997); E.P.R.C. (1996); CASTELLS, BARBERÁN, BOSCH y otros (2000), y URIEL (2003).

BIBLIOGRAFÍA

- ALCAIDE INCHAUSTI, Julio, y ALCAIDE GUINDO, Pablo (2003), *Balance económico regional (autonomías y provincias) Años 1995-2002*, FUNCAS, Madrid.
- BARBERÁN ORTI, Ramón (2000), «Los estudios sobre balanzas fiscales en España. Heterogeneidad en las aproximaciones y diversidad de Resultados», *Hacienda Pública Española*, 155: 9-34.
- CASTELLS, A.; BARBERÁN, R.; BOSCH, N., y otros (2000), *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas (1991-1996)*, Ariel, Barcelona.
- CASTELLS, A., y BOSCH, N. (ed.) (1999), *Desequilibrios territoriales en España y Europa*, Ariel, Barcelona.
- EGEA-DÍAZ, Natalia (1997), *Actuación económica del sector público en la región de Murcia*, tesis doctoral, Murcia.

EUROPEAN POLICIES RESEARCH CENTRE —E.P.R.C.— (1996), *Economic and Social Cohesion in the European Union: The Impact of member States' own policies*, University of Strathclyde (Glasgow) octubre.

LÓPEZ I CASASNOVAS, Guillem, y MARTÍNEZ I GARCÍA, Esther (2000), *La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central (1995-1998)*, Generalitat de Catalunya, noviembre.

MONASTERIO ESCUDERO, C., y SUÁREZ PANDIELLO, Javier (1998), *Manual de Hacienda Autonómica y Local*, Ariel, Barcelona.

PEDRÓS ABELLÓ, Alejandro (1994), «El sector público de Cataluña», en *La economía catalana ante el cambio de siglo*, BBV, Barcelona: 341-382.

— (1999), «El finançament de les infraestructures per part de les Administracions públiques nacionals», en *Dotació, finançament, gestió d'infraestructures i activitat econòmica*, GTI-4, Barcelona, febrero.

PEDRÓS DE VILLAMORE, Ana (1999), *Aspectos actuales y perspectivas de cambio en la financiación de la Generalitat de Catalunya. Especial referencia a las fórmulas de participación en los ingresos del Estado*, Universidad de Barcelona, septiembre, 30 páginas.

ROCA, Francesc (2000), «Les relacions fiscals entre Catalunya i Espanya. Antecedents històrics i situació actual», *Revista Econòmica de Catalunya*, n.º 39: 98-111.

URIEL JIMÉNEZ, Ezequiel (2003), *Una aproximación a las balanzas fiscales de las comunidades autónomas*, Fundación BBVA.

UTRILLA, A.; SASTRE, M., y URBANOS, R. M. (1997), «La regionalización de la actividad del sector público español por agentes. Análisis y evolución (1987-1995)», Madrid, Fundación FIES, *Documentos de Trabajo*, número 131.

VV.AA. (1998), *Catalunya i Espanya. Una relació econòmica i fiscal a revisar*, Barcelona, Omnium Cultural, Proa.