

Las balanzas fiscales, el concierto económico y las propuestas financieras del nuevo gobierno catalán

JOSÉ V. SEVILLA SEGURA

ECONOMISTA
nº 86 · febrero 2004

LA CUESTIÓN PLANTEADA

Desde hace tiempo, uno de los deseos más reiterados por el nacionalismo catalán en materia de financiación autonómica ha sido lograr, si no el mismo sistema, sí al menos unos resultados similares a los que los regímenes de concierto-convenio proporcionan al País Vasco y Navarra, respectivamente. Y hay que decir que se trata de una pretensión comprensible, ya que el régimen de concierto-convenio permite que las comunidades forales dispongan de un volumen de recursos por habitante muy superior al que proporciona el sistema LOFCA a las restantes comunidades autónomas (CCAA) y, entre ellas, a Cataluña. Para alcanzar su propósito, la propuesta central del nacionalismo catalán —que ha incorporado el nuevo gobierno autonómico— consiste en reducir el saldo fiscal de Cataluña. El nacionalismo catalán ha entendido que lo aportado por los ciudadanos de Cataluña a la hacienda central a través de los impuestos que pagan a ésta resulta excesivo en comparación con los servicios y transferencias que reciben de dicha hacienda. Por tanto, lo que habría que hacer, en su opinión, es acortar gradualmente este saldo, reduciendo lo aportado por Cataluña a la hacienda central, lo que permitiría a la hacienda catalana disponer de mayores recursos, aproximándose por esta vía al volumen de recursos por habitante de que disponen las haciendas forales. A pesar de su aparente sencillez, la propuesta financiera del nuevo gobierno catalán es de gran calado pues, como veremos, su instrumentación no solamente afectaría al patrón distributivo territorial de los recursos públicos, sino incluso a la lógica federal del actual modelo de financiación autonómica². En primera instancia, reducir el saldo fiscal significaría, dicho sin ambages, reducir la contribución de los ciudadanos de Cataluña a la política de redistribución interterritorial que hoy permite a otras comunidades menos ricas, con menor capacidad contributiva, proporcionar a sus ciudadanos un nivel de servicios similar al que reciben los ciudadanos de Cataluña³. Y, probablemente, también sería causa de incomodidad para otras comunidades ricas, digamos Madrid o Baleares, que presentan asimismo saldos fiscales negativos y están contribuyendo en igual medida que Cataluña a financiar las políticas de equidad interterritorial. Si, por razones obvias, estas comunidades ricas no estuvieran dispuestas a soportar ellas solas el peso de la redistribución territorial, lo que acabaría poniéndose en cuestión con la propuesta catalana sería la viabilidad de la actual política de equidad interterritorial. Pese a todo, lo trascendental de la propuesta no es que desde una autonomía se decida discutir el patrón de distribución interterritorial de los recursos públicos, sino la forma o camino concreto por el que se ha optado en este caso. La equidad interterritorial, en el modelo federal de financiación, constituye una responsabilidad de la hacienda central. Así pues, es el gobierno central, quien decide y configura la política de equidad interterritorial que se aprueba en el parlamento. Frente a esto, la propuesta catalana sugiere negociar bilateralmente su saldo fiscal con el gobierno central lo cual comporta, implícitamente, aceptar el derecho de la hacienda catalana sobre la totalidad de los impuestos que satisfacen sus ciudadanos, pues sólo así cabría «negociar» la parte que corresponda a la hacienda central. Este planteamiento aparejaría abandonar el modelo federal en dirección hacia un modelo confederal lo cual, obviamente, es algo que puede tener consecuencias no sólo financieras. Estas son, en nuestra opinión, las dos cuestiones fundamentales que incorpora la propuesta financiera catalana. Una propuesta que vamos a analizar intentando aclarar su contenido y valorar sus posibles consecuencias.

SALDOS FISCALES Y SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL

Han sido, en gran medida, estos planteamientos del nacionalismo catalán los que han alentado el interés por los cálculos de los «saldos fiscales» que se han realizado en nuestro país durante los últimos años, tratando de cuantificar estas magnitudes. El más reciente de estos trabajos es el dirigido por el profesor Ezequiel Uriel Jiménez, catedrático de la Universidad de Valencia, que acaba de publicarse⁴. El propósito del estudio consiste en calcular las balanzas fiscales de las comunidades autónomas para los años 1991 a 1996, ambos inclusive, y el punto de partida para realizar este cálculo es la cuenta de la hacienda central⁵, cuyos ingresos y gastos se procede a distribuir territorialmente entre todas las comunidades autónomas, incluyendo Ceuta y Melilla. Con los ingresos —cuyo componente fundamental son los tributos—, el criterio de imputación utilizado consiste en atribuirlos a los ciudadanos que realmente los han soportado, con independencia de quién haya sido la persona formalmente obligada al pago. Sin embargo, pese a lo razonable del propósito, no es fácil averiguar cómo se distribuyen en último término los impuestos entre los ciudadanos, ya que esto no sólo depende de las características de cada impuesto —de su naturaleza—, sino también de la configuración de los distintos mercados. Así, con el impuesto de sociedades, por ejemplo, puede ocurrir que, en algunos casos, sea soportado realmente por el beneficio obtenido —esto es, por los accionistas—, mientras que en otros casos, si el mercado lo permite, puede incorporarse como un coste más al precio de los bienes y servicios vendidos y acabe siendo realmente soportado por los adquirentes de tales bienes y servicios. Y lo mismo puede decirse de cualquier otro impuesto. En consecuencia, si quisiéramos aproximar el mapa de la incidencia real de los impuestos, si quisiéramos averiguar, en definitiva, quiénes son las personas que los soportan en último término, deberíamos estudiar qué es lo que sucede en cada caso concreto, es decir, con cada impuesto y en cada mercado, lo cual constituye una tarea poco menos que imposible. Es por eso por lo que el autor tiene que conformarse con utilizar unos criterios de incidencia formal y poco más, suponiendo que la imposición sobre la renta personal y sobre el patrimonio son realmente soportadas por las personas formalmente obligadas; que la imposición sobre el consumo la soportan las personas sobre las que se repercute el impuesto; y que el impuesto de sociedades puede comportarse tanto como un impuesto sobre la renta como un impuesto sobre el consumo. En lo que se refiere a la territorialización de los gastos de la hacienda central, los criterios básicamente utilizados son dos. Si se trata de bienes o servicios, o de transferencias que tienen beneficiarios directos identificables, se atribuyen a éstos; en cambio, si se trata de bienes y servicios indivisibles que, en buena lógica, habrían de ser los predominantes en la hacienda central, su imputación se hace, siguiendo el criterio samuelsoniano, por igual a todos los ciudadanos. Los resultados obtenidos en lo que el autor denomina *hipótesis básica* son los que se recogen en el cuadro número uno adjunto, donde, con objeto de facilitar su comparabilidad, los saldos fiscales de cada comunidad (media 1991-1996) se muestran en cifras por habitante y, asimismo, para disponer de una referencia, se ofrecen al lado las cifras correspondientes al PIB por habitante de la respectiva comunidad. En principio, parecería razonable esperar que las comunidades más ricas, con una mayor renta por habitante, ofreciesen saldos fiscales negativos —se

aporta más de lo que se recibe— que habrían de ir disminuyendo a medida que nos moviésemos hacia comunidades con menores niveles de renta, para pasar a saldos positivos —se recibe más de lo que se aporta— en las comunidades con niveles de renta por habitante más bajas, una evolución que evidencia los resultados de la política de equidad interterritorial.

COMUNIDADES QUE APORTAN, COMUNIDADES QUE RECIBEN

De los resultados ofrecidos por el profesor Uriel se constata, como puede verse en el cuadro 1, que solamente tres comunidades autónomas —Madrid, Baleares y Cataluña— arrojan un saldo fiscal negativo, lo cual, por lo dicho, no resultará sorprendente, ya que se trata de las tres comunidades con mayor nivel de renta por habitante. Todas las demás comunidades, en cambio, ofrecen un saldo fiscal positivo lo que intuitivamente nos podría llevar a la conclusión de que son «receptoras» de los recursos que «aportan» las tres comunidades más ricas. No obstante, por la forma en que se ha efectuado el cálculo de los saldos fiscales en este trabajo, esa idea intuitiva de que los saldos fiscales negativos de unas comunidades quedan compensados por los saldos fiscales positivos de otras no es del todo acertada en este caso. La razón de ello es el tratamiento que se le ha dado al déficit de la hacienda central en el estudio de Uriel. En efecto, tal como se indica en el trabajo comentado, se ha procedido a territorializar los ingresos y gastos de la administración pública central sin considerar el déficit. Es una opción que cabe utilizar pero que, en nuestra opinión, tiene el inconveniente de que trastorna los saldos al imputar todos los beneficios que proporciona la hacienda central, mientras que sólo se territorializan una parte de los costes sin tomar en cuenta el compromiso a futuro, el coste, que supone el déficit registrado. Así, si ocurriese, por ejemplo, que en un año la hacienda central financiase a crédito todos sus gastos, los saldos fiscales calculados con este criterio serían todos positivos: todas las comunidades habrían recibido sin aportar nada a cambio. Para evitar este efecto es por lo que otros autores prefieren territorializar también los déficit que pudieran registrarse y de esta forma, al imputar igual volumen de ingresos que de gastos, necesariamente se producirá la equivalencia intuitiva esperada, esto es, que lo que unas comunidades aportan (saldos negativos) equivale a lo que otras reciben (saldos positivos). Si hiciéramos este ejercicio en nuestro caso, aumentarían las comunidades con saldo fiscal negativo y, por supuesto, se reducirían los saldos positivos (y aumentarían los negativos). Esto es lo que hemos hecho en el cuadro 2, donde a partir del cuadro 1 hemos procedido a territorializar el déficit de la hacienda central con el mismo patrón del conjunto de los ingresos. Hecho esto, las comunidades que efectúan una «aportación neta» son, por orden de importancia, Madrid (322.283 pesetas por habitante), Baleares (244.374 pesetas por habitante), Cataluña (161.123 pesetas), Aragón (40.662 pesetas), La Rioja (22.859 pesetas) y Valencia (7.657 pesetas). Todas las demás comunidades serían «receptoras netas» de recursos aunque, como puede verse en el cuadro, sus importes varían sensiblemente dependiendo de su nivel de renta por habitante y así se aprecia en la última columna del cuadro, en la que el saldo fiscal, con su signo, se expresa como porcentaje del PIB de cada comunidad. La aportación máxima correspondería, por tanto, a la comunidad de Madrid con, prácticamente, un 16% de su PIB, mientras que es Extremadura la comunidad receptora con mayor saldo fiscal, equivalente a un 20% de su producto interior bruto.

¿RESULTA EXCESIVO EL SALDO FISCAL DE CATALUÑA?

Al tratar de saldos fiscales quizás lo primero que deberíamos tener en cuenta es que son un resultado, una consecuencia de la política de ingresos y gastos de la hacienda central. Así pues, un saldo nos debería parecer adecuado si las políticas que lo causan nos parecen adecuadas. No tiene sentido discutir si el tamaño de un saldo es excesivo o no. Lo que, en todo caso, habría que discutir es si la política de ingresos —fundamentalmente la política tributaria— de la hacienda central nos parece equitativa, y si la política de gasto resulta o no suficientemente redistributiva. Si ambas políticas se entienden satisfactorias, también los saldos resultantes habrían de serlo. Por tanto, lo oportuno es analizar y discutir las políticas de ingresos y gastos instrumentadas por el gobierno central y no lo es, en cambio, discutir sin más referencias el tamaño del saldo de una comunidad. Un saldo negativo en una comunidad rica puede ser, como se supone, el resultado de políticas redistributivas, pero también es compatible y puede ser el resultado de políticas claramente regresivas de la hacienda central. Por tanto, el saldo negativo que registran algunas comunidades, entre ellas Cataluña, no nos dice nada por sí solo y desde luego, no puede asociarse a un esfuerzo especial de la comunidad que lo registra, como a veces parece suponerse. En realidad, la única forma de decidir si un saldo fiscal resulta excesivo o no sería comparándolo con el saldo fiscal que resultaría de una política de ingresos y gastos de la hacienda central que entendamos justa. Si de una política justa y equitativa resultase para Cataluña un saldo negativo inferior al que realmente registra, entonces tendría sentido intentar reducir ese saldo, cosa que, no obstante, habría que hacer —en la lógica de un sistema federal— ajustando las políticas de la hacienda central, lo cual reduciría no sólo el saldo de Cataluña sino, al mismo tiempo, el de todas las demás comunidades. En cambio, si ocurriese que el saldo a que diera lugar una política equitativa del gobierno central fuese todavía mayor que el actual saldo negativo, lo sensato sería aumentarlo en lugar de reducirlo. En consecuencia, solamente conociendo el saldo que resultaría de unas políticas centrales equitativas —cuya definición comporta, evidentemente, un juicio político— sería posible pronunciarse con algún sentido respecto del tamaño del actual saldo fiscal de Cataluña. De la información disponible —por ejemplo, la que proporciona el propio trabajo de Uriel— parece deducirse que los ingresos de la hacienda central ofrecen un patrón aproximadamente proporcional gravando, pues, en similar porcentaje a las distintas comunidades; y, en lo que se refiere a los gastos, su distribución territorial sigue la pauta de los habitantes, con algunas excepciones. Por tanto, si los impuestos de la hacienda central resultan proporcionales a la renta y los gastos se distribuyen aproximadamente por igual entre los ciudadanos, no puede decirse que la pauta resultante sea muy redistributiva, ni que pueda justificar la reticencia de las comunidades más ricas. Estos son, pues, los hechos. Sin embargo, conviene aclarar que aun cuando la política tributaria de la hacienda central resultase ser mucho más progresiva y requiriese mayores recursos de las comunidades más ricas —cosa que, como vemos, no hace—, tampoco en este caso cabría defender con solvencia que una comunidad en concreto, como es el caso de Cataluña, estuviese realizando un esfuerzo fiscal especial, mayor que el de otras comunidades, que pudiese justificar la reducción exclusivamente de su saldo fiscal. En un sistema fiscal progresivo, los ciudadanos con mayores rentas pagan proporcionalmente más impuestos que los ciudadanos con rentas bajas, y lo hacen porque políticamente se entiende que es así como hacen el mismo esfuerzo. Por tanto, un saldo fiscal negativo, aun siendo el resultado de una política tributaria progresiva, no evidencia mayor esfuerzo, sino que constituye el requisito para garantizar el mismo esfuerzo fiscal. Así pues, la propuesta catalana de reducir exclusivamente el saldo fiscal de Cataluña no parece muy justificada. De hacerse así, la reducción del saldo podría permitir, por ejemplo, que, a igual renta, los ciudadanos catalanes pudiesen pagar menos impuestos que los extremeños o, alternativamente, que pagando los mismos impuestos recibiesen mejores servicios públicos; cabrían ambas posibilidades, ninguna de las cuales, como puede verse, parece razonable. Y no resultan razonables porque la propuesta catalana —como se dice expresamente en la misma— intenta conseguir para Cataluña un tratamiento similar al que proporciona el régimen de concierto a las comunidades forales que, como veremos inmediatamente, es un tratamiento privilegiado.

EL SALDO FISCAL Y EL RÉGIMEN DE CONCIERTO

El sistema de concierto con el País Vasco —y, análogamente, el sistema de convenio con Navarra— se diferencia del sistema LOFCA utilizado con carácter general para las restantes comunidades autónomas, en dos notas fundamentales: Primera: el sistema de concierto permite a las

instituciones que lo administran, que son las diputaciones forales, establecer y recaudar prácticamente todos los tributos que satisfacen sus ciudadanos, hasta el punto de que la contribución de estas comunidades a los gastos propios de la hacienda central ha de hacerse mediante una transferencia (cupo) de la hacienda regional a la central, en lugar de hacerse a través de los impuestos generales, como sucede en las comunidades del sistema LOFCA. Segunda: el sistema de concierto permite a las diputaciones forales mayores márgenes de autonomía normativa que el sistema LOFCA proporciona a las restantes comunidades⁸. Es el ejercicio de esta capacidad para establecer impuestos y regularlos de que disponen las diputaciones forales lo que se regula en la ley del concierto. En esta ley es donde se establecen, mediante acuerdo con las respectivas comunidades forales, los límites a su capacidad normativa con el propósito de evitar que puedan producirse discriminaciones de origen fiscal. Actualmente, la ley vigente es la 12/2002, de 23 de mayo, cuyo texto combina, como decimos, normas armonizadoras para cada impuesto que deberán observar las diputaciones forales al establecer los propios y normas dirigidas a evitar situaciones de doble tributación, delimitando las capacidades respectivas de las haciendas forales y de la hacienda central. Junto a la ley reguladora del concierto, existe otra norma, también con rango de ley en la actualidad, que establece los pasos a seguir para determinar el cupo, esto es, la aportación de las haciendas forales para financiar los gastos de la hacienda central. Se trata de la ley 13/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2002-2006. La idea, en esencia, del cupo es muy sencilla: el País Vasco aporta mediante el cupo su alícuota para financiar los gastos del Estado y dicha alícuota equivale a la proporción que representa la renta del País Vasco respecto de la renta española. En consecuencia, desde una perspectiva financiera, el sistema de concierto parecería absolutamente generalizable, ya que si cada comunidad contribuyese de acuerdo con su peso económico relativo, la hacienda central podría financiar el conjunto de sus gastos. Sin embargo, esto que, en principio, parece posible, no lo es en la práctica. Como pusimos de manifiesto en un estudio que realizamos hace unos años⁹, si extendiésemos la metodología del cupo a todas las comunidades autónomas se produciría la quiebra del Estado, dado que la suma de los cupos de todas las comunidades autónomas, calculados de la misma forma en que se calcula el cupo del País Vasco, no alcanzaría a cubrir los gastos del Estado. De acuerdo con nuestros cálculos, referidos a 1997, con la generalización del sistema de concierto el Estado hubiera dejado de ingresar en dicho año más de dos billones de pesetas¹⁰. Este resultado evidencia con absoluta claridad que, en contra de lo que pudiera parecer, el sistema de concierto, tal como se instrumenta, no resulta generalizable y no lo es, como pusimos igualmente de manifiesto en ese mismo trabajo, porque al calcular el cupo no se consideran la totalidad de los gastos del Estado sino solamente una parte de los mismos. En la base para el cálculo del cupo no se incluyen aquellos gastos del Estado que se destinan a las políticas de equidad interterritorial¹¹. Veamos esta cuestión con algún detenimiento. Imaginemos que el Estado, la hacienda central, ha transferido ya a las comunidades autónomas todos los servicios de su competencia, una situación, por otra parte, no muy lejana de la realidad actual. Siendo así, el presupuesto de la hacienda central tendrá fundamentalmente dos clases de gastos. Unos gastos en bienes y servicios, prestados a todos los ciudadanos en general (diplomacia, defensa, infraestructuras, etc.) y otro grupo de gastos, ocasionados por las políticas redistributivas. La hacienda central en un sistema federal de financiación pública hace dos cosas: presta los servicios de su competencia y redistribuye. En nuestro caso, redistribuye mediante los distintos esquemas de la Seguridad Social y también mediante las transferencias que hace a las distintas comunidades autónomas para que puedan mantener un determinado nivel de prestación de los servicios públicos de su competencia. Pues bien, como se muestra con claridad en el estudio que realizamos, este último tipo de gasto no se incluye entre las «cargas no asumidas» y, consecuentemente, el País Vasco no contribuye con el cupo a financiar la política de equidad interterritorial, resultado que explica, en buena medida, la anormalidad de los saldos fiscales positivos, tanto en el País Vasco como en Navarra, obtenidos en el estudio de Uriel¹². Ahora podremos comprender con claridad la razón por la que las comunidades forales disponen para sus gastos de mayores recursos por habitante que las comunidades de régimen común. Si los ciudadanos de las comunidades forales soportan unos impuestos similares en cuantía a los soportados por los demás ciudadanos y su contribución a la hacienda central a través del cupo es inferior, la diferencia aparecerá, inevitablemente, en mayores recursos para la hacienda foral. En nuestro estudio comentado, los recursos que proporcionaba el sistema LOFCA en 1997, como media, eran de unas 270.000 pesetas por habitante; el sistema de concierto, por su parte, para un mismo nivel competencial, proporcionaba 396.000 pesetas por habitante en el caso del País Vasco y 426.000 pesetas por habitante para Navarra.

LOS PRIVILEGIOS NO SON GENERALIZABLES

Ante esta realidad del sistema de concierto caben, al menos, dos reacciones. Una, que consiste en poner de manifiesto el agravio que introduce dicho sistema en la práctica y su incompatibilidad con determinados principios estatutarios y constitucionales. A este respecto conviene recordar que el artículo 41.2. letra f) del Estatuto de Autonomía del País Vasco dice expresamente que «el régimen de Concierto se aplicará de acuerdo con el principio de solidaridad a que se refieren los artículos 138 y 156 de la Constitución» y que el citado artículo 138, en su número 2, dice, que «las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrían implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales». Por tanto, si hemos de cumplir con estas normas, lo razonable, en nuestra opinión, sería proceder a calcular adecuadamente el cupo partiendo de unas «cargas no asumidas» que tomasen en cuenta todos los gastos del Estado y no sólo los gastos en bienes y servicios. Si lo hiciéramos así, dando cumplimiento a los preceptos transcritos, el sistema o régimen de concierto, sin pérdida de sus peculiaridades, ofrecería unos resultados financieros similares a los que ofrece la LOFCA en las demás comunidades¹³. La otra forma de afrontar esta realidad dispar del régimen de concierto es la adoptada por el nacionalismo catalán –y suscrita, al parecer, por el actual gobierno de Cataluña –, que consiste en intentar un sistema de financiación que se aplicaría exclusivamente a Cataluña y que habría de ofrecer unos resultados, en términos de recursos, similares a los que actualmente ofrece el régimen de concierto a las comunidades forales. En principio, cuando desde Cataluña se manifiesta el deseo de reducir su saldo fiscal, lo que quiere reducirse es la cantidad de impuestos que los ciudadanos de Cataluña satisfacen a la hacienda central, aumentando, paralelamente, los recursos a disposición de la hacienda catalana. Para ello debería ocurrir, primero, que los ciudadanos de Cataluña siguiesen pagando los mismos impuestos que hasta ahora; segundo, a ser posible, que sea el gobierno de Cataluña el que recaude todos los impuestos satisfechos en esa comunidad y, tercero, que de los recursos así obtenidos transfiera a la hacienda central una cantidad menor a la que actualmente obtiene esta hacienda en Cataluña con lo que, consecuentemente, la hacienda catalana reduciría su saldo fiscal y conseguiría disponer de mayores recursos con los que financiar sus políticas. Esta es, pues, esbozada sintéticamente, la propuesta incorporada en los acuerdos del nuevo gobierno que quisiéramos analizar. En nuestro actual sistema de financiación autonómica, los ciudadanos de Cataluña, como los de cualquier otra comunidad autónoma, pagan impuestos a la hacienda central y también a su respectiva comunidad autónoma. Los impuestos que pagan a la hacienda central resultan de la aplicación de unas normas – las leyes fiscales – que determinan unas cantidades ciertas a pagar. En consecuencia, los impuestos que el conjunto de los ciudadanos de Cataluña satisfacen a la hacienda central es una cantidad cierta que deriva de la aplicación de unas leyes fiscales. Entonces, ¿cómo cabe negociar esa cantidad como pretende el nacionalismo catalán? Ni aun cuando todos los impuestos satisfechos por los ciudadanos catalanes fueran gestionados por una agencia tributaria de la Generalidad, cabría, dentro de un modelo federal de financiación, negociar la parte del Estado, ya que ésta se correspondería exactamente con la suma de las cuotas de los impuestos estatales satisfechos por los ciudadanos residentes en Cataluña, una cantidad cierta no susceptible de negociación. Como hemos advertido, en un modelo federal de financiación pública, la política de equidad interterritorial es una responsabilidad del gobierno central y los saldos fiscales que arroja cada región serán consecuencia, en buena medida, de esa política¹⁴, por tanto, de las decisiones que adopte la hacienda central sobre tres parámetros esenciales. Primero, sobre el

grado de progresividad del sistema de impuestos de la hacienda central, resultando mayores los saldos cuanto mayor sea la progresividad del sistema; segundo, sobre el volumen de gasto de la hacienda central en bienes y servicios, aumentando en este caso el tamaño de los saldos con el volumen del gasto; y tercero, sobre el nivel de servicios que la hacienda central garantiza a todas las regiones, que también se mueve en la misma dirección de los saldos fiscales. En consecuencia, operando en un modelo financiero federal, la reducción de los saldos fiscales pasa necesariamente por modificar alguna de esas tres variables, bien entendido que no es posible hacerlo de forma que afecte exclusivamente a una comunidad. Así pues, la única vía posible, en la lógica del actual modelo de financiación, para que la hacienda catalana pudiese disponer de mayores recursos sin que sus ciudadanos tuviesen que soportar mayores impuestos, sería reduciendo los impuestos pagados a la hacienda central, y aumentando, en paralelo, los satisfechos a la hacienda catalana. Con esta fórmula se reduciría el saldo fiscal de Cataluña y en la proporción correspondiente también el saldo fiscal de todas las demás comunidades autónomas. Es decir, se reducirían los fondos destinados a la redistribución interterritorial por la hacienda central de lo cual se beneficiarían todas las comunidades que hoy registran saldos fiscales negativos. En cambio, lo que en nuestra opinión resulta más difícil de encajar es reducir exclusivamente el saldo fiscal de Cataluña en una negociación bilateral entre el gobierno de Cataluña y el gobierno central, pues, en este punto, lo que estaría en discusión no sería sólo un determinado volumen de recursos sino el propio modelo federal de financiación.

LA DISCUSIÓN SOBRE EL MODELO

Sin entrar en cuestiones semánticas, el actual modelo de financiación autonómica presenta los rasgos básicos de un modelo federal en tanto todos los niveles de gobierno –central, regional y local– disponen de capacidad para obtener ingresos directamente de la población mediante el establecimiento de impuestos. Así pues, cada gobierno puede financiar el ejercicio de sus competencias constitucionales recurriendo a los ciudadanos, los cuales se verán exaccionados por todos y cada uno de los distintos niveles de gobierno. Este modelo federal es, claramente, el que se configura hoy en la LOFCA y podría decirse, aunque con reservas, que es también el que subyace en el régimen de concierto donde, como sabemos, conviven los tributos concertados –que exacciona la hacienda foral– con los «tributos no concertados», cuya exacción corresponde a la hacienda central. Bien es cierto que estos últimos, los tributos que exacciona la hacienda central en las comunidades forales, han ido perdiendo terreno, con lo que el sistema de concierto, de hecho, se parece hoy más a un modelo confederal que lo fue en su origen¹⁵. Frente a un modelo federal, lo característico del modelo confederal es que niega el derecho de la hacienda central a establecer exacciones sobre los ciudadanos. Las exacciones las establecen y administran exclusivamente las haciendas regionales, mientras que la hacienda central se financia con transferencias o aportaciones de aquellas haciendas. Así pues, en el modelo confederal son los gobiernos regionales los que tienen el derecho exclusivo sobre la totalidad de los impuestos pagados por sus respectivos ciudadanos, lo cual, como es evidente, deja a la hacienda central en una situación dependiente y subordinada. En un modelo federal, en cambio, que es el que inspira nuestro sistema actual de financiación autonómica, cada nivel de gobierno, central o regional, puede establecer sus propios impuestos y configurar sus políticas de acuerdo con la distribución constitucional de competencias entre uno y otro nivel de gobierno. Y es así como la hacienda central, en nuestro caso, presta unos servicios y define y configura unas políticas de equidad interterritorial que financia con sus propios impuestos establecidos por igual sobre todos los ciudadanos. En nuestra opinión, este modelo federal que posibilita el ejercicio de las competencias a todos los niveles de gobierno es el que se pone en cuestión con el deseo catalán de reducir su saldo fiscal y acercarse –no sólo en los resultados– al sistema de concierto y lo hace porque, para poder negociar bilateralmente con el gobierno central, lo primero que, implícitamente, habría que reconocer es el derecho del gobierno catalán sobre todos los impuestos que satisfacen sus ciudadanos negándose, en consecuencia, a la hacienda central. Esto nos conduciría a una situación de pérdida de autonomía de la hacienda central, contraria al actual modelo federal, que defiende claramente el derecho a la autonomía financiera de todas las haciendas..., incluida la hacienda central. Sólo si se entiende que todos los impuestos satisfechos por los ciudadanos residentes en Cataluña pertenecen en exclusiva a la hacienda catalana cabría plantearse una negociación entre gobiernos para acordar la cantidad que corresponda a cada hacienda. Y para poder hacer esto es fundamental que la hacienda catalana disponga de la recaudación de todos los impuestos satisfechos en Cataluña ya que disponiendo de los recursos se reforzaría su posición negociadora. De ahí, pues, las reacciones que en algunos casos ha suscitado la propuesta de regionalizar la agencia tributaria, que no es, simplemente, una propuesta descentralizadora –de hecho, la agencia ya viene operando de forma descentralizada– sino de cambio de dependencia política, cuyo sentido y funcionalidad en el contexto de la propuesta catalana acabamos de explicar¹⁶. Como vemos, el núcleo de la propuesta financiera del nuevo gobierno catalán se sitúa, en nuestra opinión, mas allá de la lógica de un modelo federal, que es la subyacente en el actual sistema de financiación autonómica, para incorporar elementos que resultan más propios de un esquema confederal de financiación. Adicionalmente, debe notarse que la propuesta catalana no plantea una alternativa general frente al actual sistema de financiación, sino que se limita a proponer un sistema que sólo sería aplicable a Cataluña, un sistema que, en esencia, equivaldría a extender a esta comunidad los privilegios que el régimen de concierto proporciona a las comunidades forales y que, si se intentase aplicar a todas las comunidades, resultaría financieramente imposible, como acabamos de poner de manifiesto. Probablemente por esta razón, el gobierno catalán se inclina por la negociación directa con el gobierno central para discutir el contenido de sus propuestas, lo cual no deja de ser causa de preocupación para las otras comunidades. Existe el temor fundado de que las negociaciones bilaterales propenden a ser oscuras y con resultados poco equitativos para los no asistentes. Las negociaciones del concierto con el País Vasco y las del convenio con Navarra constituyen un claro ejemplo de este tipo de negociación y de sus resultados. Excepto para sus participantes, resulta prácticamente imposible saber de dónde proceden las cifras que se utilizan para determinar el cupo, y sus resultados financieros, como hemos reiterado, constituyen habitualmente un agravio para las demás comunidades. Es natural, por tanto, que la pretensión del gobierno catalán de conducir las negociaciones en el seno de la comisión mixta de valoraciones –que es bilateral– pueda suscitar cierta desconfianza que se verá reforzada al entender, como hemos explicado, que no resulta equitativo ni coherente intentar reducir exclusivamente el saldo fiscal de Cataluña, circunstancia que inevitablemente se pondría de manifiesto al sentar a las demás comunidades en la misma mesa. Da la impresión de que en la propuesta catalana subyace una determinada visión financiera y, necesariamente, también política de España, que vislumbra una organización de tipo federal con tres comunidades, al menos –Navarra, País Vasco y Cataluña– con un régimen confederal. La hacienda central mantendría sus competencias en defensa, grandes obras públicas y política exterior, actividades que, por cierto, tenderán a desplazarse paulatinamente hacia la Unión Europea en la medida en que avance este proyecto político. Las comunidades confederadas disfrutarían de estos servicios de la hacienda central y de las economías de escala que reporta su suministro centralizado y dispondrían al mismo tiempo de una percha para asegurar su estancia en la Unión Europea. En cambio, condicionarían o, simplemente, negarían su contribución a las políticas de solidaridad que, en su caso, deberían financiarse por las comunidades ricas de régimen común. Con trazo grueso, si se quiere, da la impresión de que este sería el mapa. ¿Resulta comprensible que muchos ciudadanos no se encuentren cómodos en este futuro?

¿DÓNDE ESTÁ LA SOLUCIÓN?

Como puede verse por las razones apuntadas, no ha de resultar sencillo instrumentar el tipo de reformas financieras que se contienen en los acuerdos del nuevo gobierno catalán, aun contando con la mejor voluntad por parte del gobierno central. Sin embargo, tampoco resultará sencillo

negarse sin más, ya que lo que pretenden conseguir los catalanes es algo menos de lo que ya tienen los vascos y navarros. Así pues, lo sensato, por más que resulte ser la opción más difícil, no sería que los catalanes se aproximasen poco a poco –como proponen– al resultado del concierto, sino que vascos y navarros se aproximasen, poco a poco, al resultado de los catalanes. Desde el nacionalismo democrático, y también desde la izquierda, se multiplican las propuestas de reforma estatutaria y constitucional con objeto de incorporar la experiencia de los últimos veinticinco años y ajustar la delimitación de algunas competencias y el funcionamiento de algunas instituciones. Qué duda cabe de que todas estas cuestiones que afectan a la estructura política del estado deben ser objeto de análisis, discusión y, en lo posible, de acuerdo. Sin embargo, creo sinceramente que muchas de las propuestas sobre la materia que se han hecho desde los nacionalismos periféricos serían mejor entendidas y aceptadas si no pusieran siempre en cuestión los mecanismos de solidaridad con el resto de los españoles.

1. La denominación «sistema LOFCA» alude al establecido con carácter general en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. [↵](#)
2. Con demasiada ligereza suele hablarse de modelo de financiación y en cada acuerdo de financiación autonómica se dice que se ha modificado o incluso cambiado de modelo. En realidad, sólo existen tres modelos básicos para ordenar la financiación pública del Estado. Un *modelo centralista* donde la hacienda central obtiene todos o la mayor parte de los recursos y establece todos o la mayor parte de los impuestos, mientras que las haciendas subcentrales se financian fundamentalmente mediante transferencias de la hacienda central. Este modelo de financiación se adecua bien a Estados de estructura política unitaria. El segundo modelo de financiación es el *federal*. En este caso, todos los niveles de gobierno disponen de capacidad para establecer exacciones y son responsables de la obtención de sus ingresos sin perjuicio de que la hacienda central lleve a cabo una política de nivelación, de equidad interterritorial, que garantice a todos los gobiernos subcentrales un volumen de recursos suficiente para que éstos puedan ofrecer a sus ciudadanos unos niveles mínimos de servicios. El modelo federal de financiación es el habitual en los Estados de estructura política federativa. Finalmente, existe un tercer modelo financiero que es el *confederal* y cuya nota esencial es que solamente las haciendas subcentrales disponen de capacidad para establecer impuestos y obtener ingresos directamente de la población. En este modelo, la hacienda central se financia con las aportaciones de las haciendas subcentrales, que son las que deciden los quehaceres de aquélla. Nuestro actual sistema de financiación habría que situarlo dentro del modelo federal, pues todos los niveles de gobierno disponen de capacidad para establecer impuestos y decidir su estructura de gastos. A este respecto puede verse mi libro *Las claves de la financiación autonómica*, Barcelona, Crítica, 2001. [↵](#)
3. En uno de los puntos de la propuesta financiera del gobierno catalán se dice, no obstante, que el saldo fiscal que se pretende permitirá financiar a todas las comunidades el mismo nivel de servicios que se reciben en Cataluña. En principio, esta manifestación resulta contradictoria con la intención de reducir el saldo fiscal. [↵](#)
4. Ezequiel Uriel Jiménez, *Una aproximación a las balanzas fiscales de las comunidades autónomas*, Bilbao, Fundación BBVA, 2003. [↵](#)
5. El autor utiliza la Contabilidad Nacional de España con base en 1986 y toma el bloque formado por la Administración central (Estado y organismos centrales) y las Administraciones de la Seguridad Social no transferidas, al que denomina *Administración Pública Central* (APC). [↵](#)
6. En líneas generales, estos resultados resultan coincidentes con los obtenidos por nosotros en nuestro trabajo, no publicado, «Territorialización de los gastos e ingresos de la Administración central», utilizando la información de la liquidación presupuestaria de 1997. [↵](#)
7. Imaginemos el caso de un país con dos comunidades autónomas. Ambas comunidades tienen un solo habitante, pero mientras que la comunidad A dispone de una renta de 5.000 unidades monetarias, la comunidad B sólo dispone de 3.000. La política tributaria de la hacienda central es regresiva y recae con mayor intensidad (10%) sobre la comunidad B, que es la más pobre, que sobre la comunidad A (8%). Por su parte, la política de gasto no incorpora elementos redistributivos y el gasto se distribuye por igual entre todos los ciudadanos. Veamos cuáles serían los saldos fiscales de cada comunidad suponiendo que el presupuesto de la hacienda central está equilibrado: Renta Impuestos de la Gastos de la Saldo hacienda central hacienda central Fiscal Comunidad A 5.000 400 (8%) 350 – 50 Comunidad B 3.000 300 (10%) 350 + 50 Como puede verse, a pesar de que la política de ingresos es regresiva y de que la política de gasto no es redistributiva, la comunidad A registra un saldo fiscal negativo. ¿Sería razonable reducirlo? [↵](#)
8. Los mayores márgenes que comporta el sistema de concierto tienen, no obstante, el límite que exige la unidad de mercado de los países integrantes de la Unión Europea, límite, por otra parte, que podrían igualmente alcanzar las comunidades del sistema LOFCA. Desde esta perspectiva, pues, no cabe duda de que las diferencias, al menos potenciales, entre ambos sistemas tenderían a estrecharse e incluso a desaparecer. [↵](#)
9. Véase «El sistema de concierto como modelo alternativo de financiación autonómica», estudio elaborado para la Consellería de Economía y Hacienda de Galicia, Madrid, diciembre de 1999, págs. 148 y ss. [↵](#)
10. Esta cifra resulta similar a la que se deriva del estudio de Ignacio Zubiri y Mercedes Vallejo, *Un análisis metodológico y empírico del sistema de cupo*, Bilbao, Fundación BBV, 1995. [↵](#)
11. De acuerdo con nuestros cálculos, en realidad, la base de cálculo del cupo, que se conoce como «cargas no asumidas», no incluye siquiera la totalidad de los gastos del Estado en bienes y servicios e incluye, en cambio, por mandato expreso de la ley, los gastos del Fondo de Compensación Interterritorial, pero ningún gasto correspondiente a lo que en la teoría del federalismo fiscal se conoce como transferencias de nivelación, que son los recursos que la hacienda central pone en manos de las regiones con menor capacidad tributaria para que todas puedan ofrecer a sus ciudadanos un determinado nivel de servicios públicos. En consecuencia, puede afirmarse que, en la forma en que actualmente se calcula, el cupo no incorpora cantidad alguna para financiar la política de equidad interterritorial del Estado. [↵](#)
12. En las comunidades de régimen general, los impuestos territorializados que se les imputan pueden verse como las cantidades «aportadas» por cada una de estas comunidades para financiar los gastos de la hacienda central, lo cual resulta ser una función equivalente a la que desempeña el «cupo» en el sistema de concierto. De hecho, si no se produjeran traslaciones de los impuestos recaudados por la hacienda foral fuera de estos territorios, ni tampoco los habitantes de las comunidades forales soportasen, vía traslación, impuestos que fueran ingresados en la hacienda central, el cupo coincidiría exactamente con la aportación efectuada por esos territorios a la hacienda central y para calcular el saldo fiscal debería compararse con los gastos de la hacienda central imputables, según los criterios indicados, a tales territorios. Teniendo en cuenta la forma en que se calcula el cupo, la incidencia formal –que es el criterio utilizado por el anterior– resulta prácticamente coincidente con aquella condición y, por consiguiente, el importe del cupo podría constituir una buena aproximación a los impuestos soportados por dichos territorios que afluyen a la hacienda central. [↵](#)
13. Esta es una de las tesis centrales desarrollada y analizada cuantitativamente en nuestro trabajo *Las claves de la financiación...*, antes citada. [↵](#)
14. En el saldo fiscal no sólo influye la política de equidad interterritorial sino, como hemos visto, también las restantes políticas redistributivas de la hacienda central. [↵](#)
15. Desde la perspectiva del gobierno central, el régimen de concierto apareció (1876) como una solución gradual para ir aplicando en las provincias vascongadas los mismos impuestos que se satisfacían en las demás provincias. Este punto de vista, sin embargo, no fue nunca aceptado por los foralistas, cuyas tesis se mantuvieron frente a las pretensiones de «normalización institucional» de Cánovas. La Constitución de 1978 resulta favorable a las tesis foralistas tradicionales sin renunciar a la solidaridad. Esto configura lo que podríamos llamar un modelo confederal con resultados equivalentes al federal, si bien como hemos visto, el sistema de concierto ha evitado, de hecho, la solidaridad. [↵](#)
16. Como ya hemos defendido en otras ocasiones (por ejemplo, en nuestro libro *Las claves de la financiación autonómica*), la solución más razonable y eficaz para gestionar un sistema de financiación central y autonómica como el nuestro consistiría en una agencia profesional que trabajase con independencia al servicio de los distintos gobiernos central y autonómicos y con fuertes mecanismos de control por resultados en manos de los respectivos parlamentos. En tanto que la agencia deba limitarse a gestionar las políticas tributarias decididas por los respectivos gobiernos, no existe razón que justifique la necesidad de su dependencia directa del gobierno. La autonomía política de los gobiernos no queda restringida, en absoluto, con una agencia profesional ni debería verse potenciada con una agencia que dependiese directamente de los mismos. [↵](#)