

11. El debat sobre les relacions financeres entre Catalunya i Espanya. Els fluxos fiscals de Catalunya amb l'Administració central: dels estudis de la balança fiscal al debat sobre l'estat actual del finançament autonòmic

Guillem López Casasnovas
Universitat Pompeu Fabra

INTRODUCCIÓ

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

La primera qüestió no resolta, i a la qual l'actual Constitució no ajuda a donar una resposta diàfana en el sentit desitjable, es refereix a l'atribució dels impostos que paguen els catalans: són només de l'Estat, entès aquest com a Administració central, o poc o molt són també de les institucions que a escala subcentral representen aquells ciutadans? La segona qüestió té a veure amb el fet de si el territori és quelcom més que la suma dels individus que el componen, de manera que més enllà de saldos fiscals individuals hom pot parlar de saldos fiscals territorials. Aquí sí que aparentment l'Estat autonòmic permet donar una resposta afirmativa, de manera que la negativa per aquesta via del tema del dèficit fiscal es pot qualificar directament de preconstitucional o fins i tot anticonstitucional. I, en tercer lloc, cal refermar el que s'ha de considerar com un clúster reivindicatiu únic, basat en la identificació territorial d'una comunitat d'individus amb una alta homogeneïtat interna, de manera que aquesta no qüestiona els saldos «intra» (Girona-Tarragona; Sant Gervasi de Cassoles - Nou Barris) i, en canvi, sí que fa una lectura política dels saldos «inter» per la major heterogeneïtat sentida. Això té a veure amb el sentiment de pertinença i, en el nostre cas, de nou la resposta sembla inequívoca en vista de l'abast polític parlamentari de la reivindicació catalana, a diferència del que s'observa a moltes altres comunitats.

Tots els aspectes anteriors s'han entès des de la racionalitat d'una hisenda multijurisdiccional argumentada amb la teoria de la descentralització fiscal, en la qual hi ha una jurisdicció supraestatal i una altra d'infraestatal, totes dues amb funcions fiscals pròpies i amb una capacitat autònoma de decisió sobre els seus ingressos i les seves despeses. El federalisme fiscal es basa, en altres paraules, en el reconeixement de més d'una jurisdicció en la relació fiscal dels ciutadans amb la seva Administració representativa. És ben cert que són els ciutadans els qui paguen impostos, però ho fan a més d'una jurisdicció (que té un parlament, unes competències pròpies, una hisenda autònoma), sia directament, sia per la via d'un agent recaptador comú.¹ Per tant, no es tracta d'hisendes de transferències, ja que els recursos no són graciabls, ni condicionables, ni tampoc discrecionals.²

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

2. E. ARGULLOL (ed.) (2004), *Federalisme i autonomia*, Barcelona, Ariel, amb diverses aportacions; entre altres, la de F. Requejo sobre la teoria política del federalisme.

LA RELACIÓ FISCAL CATALUNYA-ESPANYA

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

Efectivament, el finançament autonòmic és tan sols una part, tot i que substantiva, de la relació fiscal, ja que es mantenen a més sobre el territori els dèficits de l'actuació estatal directa i, en part, del finançament local. Pel que fa en concret al finançament autonòmic, la situació viscuda els darrers anys es caracteritza per una insuficiència financera molt contrària als interessos de Catalunya. La Llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes establí, malgrat les previsions estatutàries, un model en la línia de l'estimació a càrrec de l'Estat de les necessitats de despesa de les seves quinze comunitats autònomes, tot i que els permet participar en impostos (la famosa cistella de la qual s'exclouen les societats), a partir de la qual s'aplica el ribot de l'anivellament redistributiu que retoca fortament les assignacions inicials per fer coincidir, a la pràctica, la transferència amb l'estimació central de la despesa i amb marges molt escassos. Poc a veure, doncs, amb una via federalitzant a l'alemanya o a la canadenca, per la qual s'anivella des dels ingressos reconeguts com a propis de les jurisdiccions descentralitzades i es limita, amb regles constitucionals, el grau de discrecionalitat redistributiva.

Catalunya, que el 2005 meritava uns recursos propis del 23 % per sobre de la mitjana espanyola, després de l'anivellament redistributiu restava per sota d'aquesta (el 98 %). Mentre això passa a casa nostra, unes altres comunitats autònomes (i no només les pobres, sinó també Cantàbria, Aragó o la Rioja) reben recursos per a assolir una capacitat de despesa molt per damunt de la mitjana.³

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

Pel que fa a l'actuació de l'Estat històricament i bàsicament en la conformació de l'estoc de capital públic a Catalunya, sabem avui la importància de les tres K (capital humà, públic i social) per al creixement econòmic i benestar d'una societat.⁴ En efecte, en plena discussió del que pot ser un canvi de cicle econòmic (amb la inversió residencial com a suport fins al moment d'un model no replicable), de controvèrsia sobre els límits que pugui patir l'Estatut d'autonomia de Catalunya aprovat i legalment vigent (en especial en el que es refereix a la disposició addicional tercera, que vincula les inversions futures a la proporció que representa el PIB nacional en el conjunt de

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

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

Taula 1. Sobre la base 100 de la mitjana espanyola, efecte de l'anivellament dels anys 2002 i 2005 (últim liquidat). Les xifres recullen la diferència entre la capacitat de despesa mitjana amb què es compta finalment i la que correspon al finançament inicial en cas de participar en els recursos propis abans de procedir a l'anivellament

	2002		2005	
	PART FINAL EN DESPESA PER CAPITA	PART INICIAL EN RECURSOS PER CAPITA	PART FINAL EN DESPESA PER CAPITA	PART INICIAL EN RECURSOS PER CAPITA
Catalunya	97	125	98	123
Galícia	111	83	108	79
Andalusia	100	77	104	83
Astúries	111	99	102	89
Cantàbria	115	101	127	112
La Rioja	118	100	115	92
Múrcia	92	80	99	96
Comunitat Valenciana	92	99	91	101
Aragó	114	111	107	105
Castella - la Manxa	109	78	109	85
Canàries	98	43	93	36
Extremadura	121	65	118	65
Balears	86	142	94	155
Madrid	88	142	87	132
Castella i Lleó	116	92	112	90
Total de les comunitats autònomes	100	100	100	100
Coefficient de variació	0,118	0,270	0,121	0,215

FONT: A. UTRILLA (AES XXVII Jornades d'Economia de la Salut, la Corunya, mimeo, a partir de <http://www.aeat.org/fisterritorial/ccaa_tp/cuadroresumen_tp_2006.htm>).

l'Estat) i d'anàlisi teòrica del paper del capital productiu en el creixement econòmic, el treball de l'IVIE (*Cuadernos de la Fundación BBVA* [2007], sobre la inversió i l'estoc de capital públic a Catalunya) ofereix una radiografia de situació de primer ordre.

Llegeixo i remarco del *Cuaderno* els fets següents:

a) Catalunya no es destaca pels seus nivells de capital humà si per això s'entén el conjunt de les capacitats productives que un individu adquireix per acumulació de coneixements generals o específics, capital estimat a partir del nombre d'anys d'estudi de la població amb edat superior a setze anys. Efectivament, aquest amb prou feines supera a Catalunya la mitjana espanyola i sabem que se situa lluny de països de nivell de desenvolupament similar.

b) Les dotacions de capital del país en termes de PIB estan per sota de la mitjana espanyola amb una relació capital/producte una mica més de tres punts per sota. La seva dotació de capital amb relació a la producció és així inferior a l'espanyola.

c) Pel que es refereix en concret a l'estoc de capital català, aquest és bastant inferior quan es consideren les infraestructures públiques (viàries, portuàries, hidràuliques, aeroportuàries, urbanes i ferroviàries).⁵ La dita quota de capital públic no sols era ja menor a principis dels vuitanta, sinó que en els últims vint-i-cinc anys ha perdut fins i tot pes relatiu. Actualment, les infraestructures públiques representen el 15,8 % de l'estoc de capital net nominal no residencial, quasi cinc punts percentuals inferior al pes que aconseguen en el conjunt de l'Estat (20,4 %).

d) Finalment, prenent la major desagregació que l'Institut Nacional d'Estadística ofereix per a la formació bruta de capital fix a la comptabilitat regional per als serveis, coneixem amb el treball esmentat de l'IVIE que el pes dels serveis relacionats amb l'Administració pública no arriba al 12 % del total espanyol (representant com representa Catalunya el 16 % de la població, el 18,7 % del PIB i el 25 % de la recaptació dels recursos participables territorialment).

No crec que falti afegir-hi gaires comentaris més per a comprendre les arrels del debat polític que avui es viu a Catalunya i els dubtes dels estudiosos sobre si amb aquestes reserves Catalunya serà capaç d'emprendre el viatge que imposa el canvi de cycle competint no pas en el mercat espanyol (el referent fins ara pres en aquells percentatges), sinó en l'internacional enfront d'unes regions europees igualment exportadores i més ben situades en les tres K abans referides. Ens queda el consol que la major aportació al creixement procedent del capital productiu durant l'última dècada prové de les TIC, que, si bé tan sols representen el 10 % de la inversió i el 2,4 % del capital net, contribueixen al creixement del capital productiu en més del 28 %.

El nou Estatut d'autonomia de Catalunya

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

L'ambigüitat, diem, encobreix equívocs: la disposició addicional tercera de l'Estatut recentment aprovat n'és un exemple i la clàusula de l'ordinalitat n'és un cas paradigmàtic. En tots dos casos, la pretensió i la redacció final no guarden bona relació.

Pel que fa a l'ordinalitat —és a dir, la pretensió que s'eviti el rerànquing de rendes a través de l'actuació fiscal central—, admet diverses interpretacions. La primera, d'abast més ampli i podríem dir més arrelada al concepte de dèficit fiscal, es definiria de la manera següent: mirem la renda primària directa per capita i en termes nominals (els adjectius són importants!) tal com es genera en les famílies catalanes i observem-ne l'ordenació. Sobre aquesta renda actuaran les cotitzacions i els impostos directes (restant) i les transferències social, etc. (sumant). Valorem aquesta renda disponible final en termes de capacitat adquisitiva (segons el poder de compra o en termes reals) i observem de nou el rànquing: aquest segon ha de respectar el primer. Una interpretació limitada referiria la regla només al finançament autonòmic, de manera que els recursos del finançament per capita finalment rebuts fossin els que haguessin de mantenir la mateixa prelatió que mostrés la ren-

5. El lector comprovarà que, quant a la definició d'infraestructures, el concepte és aquí molt més ampli que el que postula el Ministeri d'Economia i Hisenda per a donar contingut a les aspiracions estatutàries catalanes a l'hora de predeterminar el nivell d'inversions de l'Estat a Catalunya.

da per capita. Finalment, alguns buscarien l'aplicació del principi d'ordinalitat d'una manera més delimitada encara, però més contundent, a través de la comparació dels recursos que correspondrien inicialment a cada comunitat autònoma per raó de la territorialització dels seus ingressos (tal com preveu el sistema de finançament autonòmic) i el que acabarien finalment rebent quan, sobre els ingressos inicials, haguessin actuat els mecanismes de redistribució (fons de suficiència, garanties d'evolució, modulacions, despesa inicial bàsica...).

En la realitat, el text vigent no preveu cap dels tres supòsits anteriors, ja que parla de renda per capita i no d'ingressos fiscals i és redactat en termes nominal i no reals. Com ja ha anunciat el president del Govern, l'actuació estatal ja respecta el que demana la clàusula, de manera que aquesta acaba per no preservar res.

D'una manera similar trobem ara la clàusula d'inversions. Hi ha dues ambigüitats interpretatives clares fins al moment resoltes de manera discrecional: *a)* l'exclusió dels recursos del Fons de Compensació Interterritorial (FCI) de la base de repartiment (tema en el qual no entra la Cambra, però al meu entendre molt important també). En efecte, la disposició diu: «la inversió estatal a Catalunya en infraestructures, exclòs el Fons de Compensació Interterritorial». Amb aquesta redacció, tota la resta igual; i fins i tot amb la millor interpretació del que ha d'incloure efectivament el concepte d'inversió, institucionalment i pressupostàriament, tal com reivindica la Cambra, l'Estat podria erosionar la base de repartiment reservant, com ja s'ha anunciat de fet, una major part de recursos a distribuir via FCI (per compensar, es diu, la disminució de fons europeus). Es vol interpretar ara que «exclòs» no vol dir 'restat o disminuït', sinó 'al marge', 'a més a més' del que pugui ser procedent...; és a dir, exclòs en el sentit de constituir un fons a part o addicional. No és difícil demostrar que amb un FCI com el que avui es planteja, fins i tot respectada la regla, una disminució consegüent de la base de repartiment deixaria Catalunya igual com està actualment o pitjor. I tot això sense violar una lletra de l'Estatut (sí l'objectiu) vista la manera tan dissortada com es redactà la clàusula. *b)* Més enllà del comentari anterior, es discuteix també el que s'ha d'entendre per «inversió de l'Estat en infraestructures». En «l'àmbit de la política d'infraestructures», diu el Govern central, la qual cosa delimita la referència al camp del Ministeri de Foment i Medi Ambient, a disgust de la part catalana. No cal dir que aquesta interpretació no és tampoc la que tenia al cap el nostre negociador. No és la que jo considero raonable, però he d'admetre que, en vista de la falta d'especificitat, és efectivament una interpretació possible i una prova d'una discrecionalitat més de la poca visió federal que ens envolta.⁶

Tots els processos anteriors importen sobretot en la mesura que afecten la generació de renda i benestar dels ciutadans. Observem així que, com a resultat de la situació viscuda, s'ha acomplert una pèrdua constant de llocs relatius en la convergència europea de la renda catalana per capita.

Taula 2. Convergència de Catalunya amb la UE-15

2000	2002	2004	2006
108,3	106,5	105,2	102,6

Mitjana d'Europa 15 = 100.

FONT: CIE, gener-febrer de 2007.

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

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

El resultat del sistema d'anivellament espanyol, implícit avui en el finançament autonòmic de la Generalitat de Catalunya, encobert en molts instruments diferents, provoca que qui té una renda per capita com Catalunya del 125 % (havent exclòs el País Basc de la mitjana) i contribueix al finançament dels tributs participats amb el 125 % té un finançament autonòmic que tan sols arriba al 98 % de la mitjana espanyola (per la seva banda, Extremadura, amb el 65 %, acaba amb el 119 %). En alguns altres sistemes d'anivellament, com per exemple l'alemany, i tenint en compte els dos conceptes de redistribució territorial (vertical i horitzontal), Catalunya tindria una participació en el finançament del 105 % —donades la renda actual i l'operativa d'igualació alemanyes— mentre que, seguint el model canadenc, disposaria del 113 %. El criteri de pagar per renda i rebre per població (antic logo) tampoc no solucionaria el dèficit autonòmic. Això ens porta a preguntar-nos si una comunitat que veu la seva despesa social empesa amb el desenvolupament (educació, sanitat, cura de la gent gran) pot ser finançada exclusivament segons un percentatge de la seva població dintre d'un estat que compta amb una renda per capita més baixa.

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

Pot ser molt útil per a calibrar la situació viscuda conèixer els esquemes fiscals d'anivellament més representatius i les particularitats dels estats que s'ajusten més a la definició de federalisme fiscal, segons el model teòric a què ens hem referit a l'inici del treball. En el cas del federalisme alemany, qui té més capacitat financera cedeix més als fons d'equitat horitzontal, però no ho cedeix tot i resta com aquí per sota de la mitjana. Concretament des del 2005, els *länder* retenen almenys el 25 % de la seva major capacitat. En canvi, qui rep fons no accedeix al 100 %, sinó a l'interval del 90 %. Una explicació d'aquesta redistribució territorial és que el component fiscal del federalisme alemany és indissociable de l'institucional, en el qual la representació és legitimada pels mateixos òrgans de l'Estat.

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

Comparativament, es pot afirmar, doncs, que cap sistema federal (tampoc l'australià) no suporta un anivellament tan hostil a les comunitats desenvolupades com l'espanyol: nivells «raonablement similars» (el Canadà, Alemanya...) no impliquen una igual despesa pública independentment de la capacitat financera de les comunitats autònomes. A l'Estat espanyol s'observen xifres superiors al 100 % de la mitjana per a aquelles comunitats autònomes beneficiàries (i no pas entorn del 92 o

del 95 % de la mitjana). Tornant a l'exemple del cas alemany, les diferències en capacitat es retornen de manera escalonada per al reequilibri fiscal horitzontal de manera descendent: com més gran és l'excés per sobre de la mitjana, major és el tant per cent de recursos que es retornen. Concretament, fins al 2005, entre el 60 i el 85 %; i, a partir del 2005, entorn del 75 % de manera constant.

Fora d'aquestes fórmules generals i replicables, trobem dues alternatives: la quota basca o, en segon terme, unes altres mesures per a definir l'aportació financera de Catalunya a l'Estat a l'estil d'un concert més solidari que l'anterior. En aquest sentit i sense formulacions matemàtiques complexes, una guia per a definir aquest anivellament podria basar-se en la idea que, si la solidaritat és personal i la redistribució bàsica és, doncs, la derivada de l'IRPF, la comunitat podria fer cessió completa de la progressivitat. Així, si una comunitat autònoma té un x % de la renda de l'Estat i l'IRPF recaptat en aquesta comunitat autònoma és y % sobre el total de la recaptació espanyola, es procediria a la cessió completa de $y-x$ punts, que, ponderats pel pes que representa la imposició directa sobre el total (el 50 % aproximadament), reduiria z punts directes del dèficit fiscal. Així mateix, els punts % restants entre x i el % de població p podrien ser objecte de cessió parcial «horitzontal» (entre comunitats autònomes beneficiàries i aportants) a través d'un fons d'ajut al desenvolupament regional i, com a tal, definit de comú acord per a períodes concrets i limitats. Aquests fons haurien de ser avaluats, i no consolidables, en la despesa de les comunitats autònomes receptores i realitzar-se a través de subvencions condicionades a la destinació (reequilibri territorial, desenvolupament regional i reductor de la desigualtat personal interna de la renda) i compensatòries (tipus fons europeus) a través d'aportacions d'ambdues administracions, la que cedeix i la que rep els recursos.

Els principis de la redistribució territorial

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

Amb aquest propòsit, en el llibre *Anàlisi dels fluxos redistributius territorials a l'Estat espanyol*⁷ fem una quantificació dels dotze principis que vénen a continuació utilitzant les dades que ofereix la Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas (FUNCAS) per al conjunt de les comunitats autònomes i el període 1995-2003. D'una manera resumida, aquests són els principis:

Principi 1

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

7. Guillem LÓPEZ CASASNOVAS i Jordi PONS NOVELL (2005), *Anàlisi dels fluxos redistributius territorials a l'Estat espanyol*, Barcelona, Fundació Irla.

Principi 2

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

Principi 3

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

Principi 4

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

Principi 5

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

Principi 6

Utilització d'una clàusula de revisió del saldo fiscal deficitari d'una comunitat autònoma si aquesta perd posicions relatives en renda per capita respecte del conjunt de les regions europees.

Principi 7

Cap comunitat autònoma no ha de tenir un saldo fiscal favorable si la seva renda primària se situa, d'entrada, per sobre de la mitjana espanyola.

Principi 8

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

Principi 9

La continuïtat en el saldo fiscal positiu ha d'anar acompanyat de la millora en els indicadors de distribució personal de la renda de les comunitats autònomes que en són beneficiàries.

Principi 10

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

Principi 11

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

Principi 12

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

Aquests principis, juntament amb les definicions teòriques que he aportat a l'inici del treball i que haurien de servir per a millorar la presa de decisions dels polítics, no tenen una aplicació senzilla en les coordinades polítiques actuals. Val a dir que, en el moment present, l'anivellament actual vigent forçat des de l'Administració de l'Estat tan sols respecta un (el número 6) dels dotze principis comentats.

LA BALANÇA FISCAL COM A REFLEX⁸

Podria referir tota aquesta secció de reflexions sobre la balança fiscal a un detall més intimista del «confieso que he vivido» en la matèria que aquí comento. Però no ho faré.⁹ Importa el present: continuem sense comptar amb la publicació de la balança fiscal, però s'ha arribat ja a un acord (al si de la Comissió de l'Institut d'Estudis Fiscals, presentat al Senat el setembre del 2006) sobre la metodologia com a resposta als dos enfocaments bàsics que comentarem més endavant. Tot i això, alguns posicionaments més polítics que acadèmics continuen enterbolint l'establiment d'un acord per a sistematitzar la publicació de les balances fiscals i el seu coneixement públic.

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

8. Recordeu-ho: no pas del finançament autònom, sinó també, i sobretot, de l'actuació general de l'Estat sobre el territori.

9. Els anys que he treballat en aquest tema m'he trobat en situacions oposades: moments agradables, com el del reconeixement dels estudis realitzats en aquest camp, dels quals vull destacar els fets per a l'Institut d'Estudis Autònomic per encàrrec de Josep Maria Vilaseca (equip que vaig dirigir amb la col·laboració de Montserrat Colldeforns), passant pel Premi Societat Catalana d'Economia pel treball efectuat amb E. Martínez; però també molts moments agres, com els relatius a les discussions de caràcter majorment polític, i no pas acadèmic, com, per exemple, la discussió al Consell Econòmic i Social d'Espanya, a Madrid (2002), o les diatribes que em dedicaren un expresident del Tribunal Constitucional a l'ABC i un destacat nacionalista espanyol a *La Razón*.

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

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

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

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

L'enfocament càrrega/benefici té una tradició acadèmica més àmplia, ja que es vincula a l'estudi de la redistribució personal del pressupost públic tradicional en la hisenda pública centralitzada i no requereix cap context multijurisdiccional (propi del federalisme fiscal). L'extensió de l'enfocament càrrega/benefici fora del pla individual és sens dubte possible, tant en el pla funcional com sobretot en el territorial, però parteix d'unes premisses diferents: una sola jurisdicció i una sola relació fiscal entre l'Administració —la central— amb els seus ciutadans, ja que els territoris en què s'ubiquen els individus són un *artifact* estadístic d'agregació.

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

L'enfocament monetari és similar al que aplica Eurostat per als fluxos fiscals europeus: ingressos imputats als territoris en els quals se situen les unitats que tributen sobre l'activitat econòmica allà exercida, despeses allà on s'utilitzen els recursos (com a consum o inversió). Fora d'això, i si escauen

compensacions o anivellaments, es tractaria d'un ajustament *ex post* basat en un acord bilateral constitucional.

En l'enfocament monetari entre dues jurisdiccions fiscals, es tracta de valorar el saldo com a diferència entre *a*) el volum de recursos, entès aquest pel que fa a la decisió sobre la despesa en la seva incidència sobre el territori. Aquesta es considera en la mesura en què beneficia la disponibilitat de recursos per a fer front a la despesa de la comunitat creant ocupació, afectant retribucions, consum intermedi...; o indirectament transferint capacitat de decisió sobre aquests recursos a les institucions autònomes representatives dels seus ciutadans (com aquestes els gastin, internalitzin els seus efectes multiplicadors o no, redistribueixin voluntàriament... seria decisió seva), i *b*) els seus ingressos fiscals territorialitzats en vista de les seves bases tributàries pròpies, de manera similar a com es computen en els sistemes de perequació les capacitats fiscals de les diferents jurisdiccions; per exemple, en el federalisme fiscal o en els punts de connexió tributària dels concerts forals a l'Estat espanyol.

Com a resultat de tot això, el còmput aproximaria els recursos generats per la jurisdicció central sobre el territori, a l'estil dels coeficients d'imputació utilitzats en la territorialització autonòmica dels tributs cedits o dels punts bascos de connexió. Es tractaria d'assignar recursos territorialment i imputar aplicacions (disponibilitat) de recursos per a despesa. En altres paraules, es pretén valorar quanta capacitat de despesa es transfereix respecte de les capacitats fiscals pròpies.

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

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

Serien exemples de la diferent naturalesa entre els dos enfocaments, càrrega/beneficiari i el de flux monetari, els següents aspectes concrets:

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

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

a) la manca de dades empíriques en molts d'aquells aspectes;

b) la utilització de supòsits subrogats no fonamentats en l'anàlisi econòmica, sinó en la disponibilitat momentània de dades;

c) el fet que no és sempre robusta la seva aproximació metodològica (a vegades no existeixen dades oficials sobre aquest punt) per a identificar els excessos de gravamen vinculats a la imposició. No es consideren mai les deduccions fiscals (menys ingressos, cosa que equival a major despesa). A més, el càlcul de la incidència hauria d'atendre la desigualtat interna de renda i consum de cada comunitat, per agregar després els seus efectes i no basar-se tan sols en els valors mitjans de la població;

d) des de resultats majorment referits a uns altres països —i, per tant, en condicions d'especificitats (tipus d'impostos i de beneficis) i idiosincràtics (de resposta a incentius) distints;

e) i, en tot cas, fora «de temps i lloc» (els anys seixanta per a algun Estat dels Estats Units, amb impostos de configuració diferent dels nostres, resulten aplicables per a Espanya avui?).

Per tal d'explicar d'una manera concreta aquests matisos, vegem el cas de la imputació en l'impost de societats. Els dubtes comentats es reflecteixen en aquest cas en el desconcert dels criteris utilitzats: un dels estudis considerats per al període 1991-1996 (recordeu-ho: malgrat que les legislacions fiscals varien) imputava l'impost de societats, com un tot (?), a terços entre consumidors, treballadors i accionistes, mentre que en una proposta última del mateix autor d'aquell treball la imputació a treballadors (?) desapareix i, entre accionistes i consumidors, la imputació deixa de ser a parts iguals i es fixa en el 75 i el 25 % respectivament! Per a uns altres autors, no obstant això, s'hauria d'establir un repartiment 70-30 %, encara que en un altre document previ d'aquest mateix autor la imputació fos tan sols a accionistes i es fes al 100 %! En tots aquests casos, la incidència es determinava sense fer cap referència a cap estudi empíric aplicat a la realitat espanyola ni que fos en un moment allunyat en el temps.

Més encara, alguns dels autors que afavoreixen l'enfocament benefici/càrrega han arribat a proposar la utilització de la «mitjana entre el límit inferior i superior de tres variants distintes» segons incidència *a)* sobre beneficis, *b)* amb translació de la càrrega fiscal a parts iguals entre consumidors, assalariats i accionistes, i *c)* en funció de l'activitat econòmica, aproximats els beneficis d'aquests segons l'excedent brut d'explotació territorial, el consum per al total de les economies domèstiques tan sols, i, en el cas de la part dels treballadors, segons la remuneració relativa d'assalariats, sense cap argumentació robusta al darrere!

Així, la imputació a l'accionista dóna per fet que l'impost grava els beneficis distribuïts quan, en realitat, en vista dels criteris de correcció de la doble imposició, pot ser que gravi els «no distribuïts». Imputar als propietaris aquests beneficis (plusvàlues i excedents empresarials) no és senzill. Acudir per tractar d'aquestes qüestions, com s'ha proposat alguna vegada, als denominats *punts de connexió tributària* soluciona el problema pel costat típic de com això es faria, des de l'enfocament monetari i no d'incidència, en absència de territorialització efectiva, amb la qual cosa es desvirtua l'objectiu del càlcul. Deixar fora de còmput els contribuents no residents del territori seria, però, erroni.

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

En conclusió, encreuant la diversitat d'hipòtesis i mostrant el rang mínim/màxim que resulta de totes, no és difícil comprendre la gran variabilitat dels resultats derivats d'aquest enfocament d'a-

cord amb la sensibilitat envers les diferents hipòtesis postulades. La desconfiança que alguns reflexionen sobre els estudis de balança fiscal l'hem de veure, per tant, molt relacionada amb un enfocament determinat que, com que és més pretensions, està exposat a molts més errors.

Això contrasta amb l'aproximació pròpia de l'enfocament monetari —com he comentat anteriorment—, més modesta en la seva interpretació, però més factible, i no gaire allunyada del que fa Eurostat per computar saldos entre països de la Unió Europea, per exemple. En aquest cas es valoren més les conseqüències en els fluxos econòmics que en el benestar personal, considerant els impactes fiscals territorials d'acord amb els efectes macroeconòmics, i no segons la incidència última suposada, i emprant el criteri de capacitat recaptatòria i de despesa en els territoris més que la repercussió última en rendes i benestar individuals. En correspondència amb el menor abast i la limitada pretensió de l'enfocament monetari, el seu còmput no està subjecte a tantes variacions i tants supòsits, atesa la menor aspiració interpretativa en la qual es basen: impacte territorial (agregat) i no personal, macroeconòmic i no de benestar personal, factual i no teòric; de manera similar a com es territorialitza entre les jurisdiccions espanyoles i europees, o fins i tot en el cas de l'Institut Nacional d'Estadística per a la construcció dels seus comptes «regionals».

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

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

Com a resum, podem dir que l'enfocament càrrega/benefici alternatiu no requereix l'existència d'una jurisdicció territorial amb hisenda pròpia, ja que es tracta d'un enfocament d'incidència distributiva personal. Els recursos són de l'Estat, que els retornaria gràciament a les comunitats autònomes sense cap potestat derivada: així en l'IVA segons l'índex de consum final de les llars (segons el consum relatiu sense tenir en compte la composició de la cistella de consum gravada o el grau de compliment fiscal). Això és el que ja es fa en la participació autonòmica de les cistelles d'impostos actualment. D'altra banda, l'enfocament monetari sí que requereix el reconeixement d'una jurisdicció territorial amb hisenda pròpia, i fins i tot intenta «neutralitzar» o compensar (*as if*) per l'efecte seu de la recaptació realitzada a Madrid de tributs generats en fets i bases imposibles d'altres comunitats autònomes.

CONCLUSIONS

L'anàlisi dels saldos fiscals que pugui recollir l'estudi de la balança fiscal s'ha de fer amb molta cura. Algú amb legitimitat democràtica ha d'aclarir des de quina perspectiva (política) es pretén aproxi-

mar l'estimació de les balances fiscals. Les metodologies són diferents per a respondre a qüestions diferents. No es pot negar la validesa de l'enfocament monetari per a qui creu possible efectuar una lectura federalitzant de la Constitució espanyola. La publicació efectiva de la nostra balança fiscal encara resulta una assignatura política pendent de primer ordre (vegeu l'annex 1).

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

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

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- CARPIO, M. [coord.]; BARBERÁN, R.; BAREA, J.; UTRILLA, A.; LÓPEZ CASASNOVAS, G.; ESPASA, M.; FUENTE, A. de la; SANZ, B. (2002). *Metodología para la elaboración de las balanzas fiscales de las comunidades autónomas*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- LÓPEZ, G. (1998). «Catalunya i Espanya, una relació econòmica i fiscal a revisar». A: ÒMNIUM CULTURAL [ed.]. *Al voltant dels conceptes de desigualtat i solidaritat*. Barcelona. 340 p.
- (2001). «El finançament i l'autonomia fiscal de Catalunya. Dues dècades amb els problemes no resolts». *Idees*, núm. 9.
- (2003a). «Balança fiscal, autogovern i democràcia a les Illes». A: *Balança fiscal amb Espanya i subsidiarietat entre Illes*. Sus, Balears!, p. 15-30.
- (2003b). «Sentit de pertinença nacional i la balança fiscal entre les Balears i l'Administració central». *El Mirall*, núm. 127, p. 9-15.
- (2004). «El déficit fiscal de una comunidad autónoma con la Administración central: ¿de qué estamos hablando?». *Papeles de Economía Española*, núm. 99, p. 182-197.
- (2006a). «Estimació dels saldos fiscals i la seva interpretació en l'estudi de les balances fiscals: la utilització de l'enfocament monetari». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 32, p. 181-210.
- (2006b). «La descentralización fiscal en España en la disyuntiva de la nueva financiación autonómica. Algunas reflexiones generales y específicas al caso de la sanidad». *Revista de Estudios Regionales* (novembre). Universidades de Andalucía.
- LÓPEZ, G.; CASTELLANOS, A. (2003). «Balances fiscals; mètode d'anàlisi i evidència». *Nota d'Economia*, núm. 75, p. 75-85. [Número monogràfic]

- LÓPEZ, G.; MARTÍNEZ, E. (2000a). *La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central 1995-1998*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. 140 p. (Institut d'Estudis Autònoms; 27)
- (2000b). «Resultats de l'estimació de la balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central per al període 1995-1998. Noves variants i ajustos». *Nota d'Economia*, núm. 67, p. 57-75. [Número monogràfic]

ALTRES

- ALCAIDE, Julio (2002). *Balance económico regional (1995-2001)*. Madrid: FUNCAS.
- BARBERÁN, Ramón (2001). *Variaciones metodológicas y resultados en el cálculo de las balanzas fiscales regionales: Revisión de las estimaciones realizadas en España y análisis de sensibilidad para 1996*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Estudios de Hacienda Pública.
- CASTELLS, A.; BARBERÁN, R.; BOSCH, N.; ESPASA, M.; RODRIGO, F.; RUIZ-HUERTA, J. (2000). *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas (1991-1996)*. Barcelona: Ariel Economía.
- FUENTE, Ángel de la (2000). *Un poco de aritmética territorial: anatomía de una balanza fiscal para las regiones españolas*. Madrid: Instituto de Análisis Económico (CSIC).
- SÁNCHEZ MALDONADO, José [coord.] (2000). *Balanzas fiscales de las comunidades autónomas con la Administración central: 1996*. Mimeo. Sevilla: Junta de Andalucía.

ANNEX. EL DEBAT POLÍTIC: LA CREACIÓ DE LA COMISSIÓ DE L'INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES DE MADRID I L'INFORME DE LA COMISSIÓ (DES DE MARÇ DEL 2005, PRESENTAT EL SETEMBRE DEL 2006 AL SENAT)

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

OBJETIVOS FORMULADOS Y PREGUNTAS PARLAMENTARIAS GENERADAS EN SU ENTORNO

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

1. La primera es la del enfoque de «carga-beneficio», que es aquél en el que los ingresos se imputan al territorio donde residen las personas que finalmente soportan su carga (incidencia económica o efectiva), al margen de quién sea y dónde resida el obligado legal a pagar (incidencia legal o formal), mientras que los gastos se imputan al territorio en que residen las personas a las que van destinados los servicios públicos o las transferencias públicas que financian, al margen del territorio en que se producen tales servicios o se pagan tales transferencias.
2. La segunda es la del enfoque del «flujo monetario», en función del cual los ingresos tributarios se imputan al territorio donde se localiza la capacidad económica sometida o gravamen (objetivo imponible), que puede ser la renta, la riqueza o el consumo, y los no tributarios al territorio donde tiene lugar el pago por las unidades que lo realizan mientras que los gastos se imputan en el caso de las operaciones de bienes y servicios (consumo final: consumo intermedio y formación bruta de capital) al territorio donde tiene lugar el gasto y, en el caso de las operaciones de distribución, al territorio donde se efectúan las mismas (remuneración de asalariados, subvenciones, prestaciones sociales, transferencias corrientes y de capital). De este último criterio general se exceptúan operaciones concretas, como los intereses de la deuda, los beneficios del Banco de España o los consumos intermedios de localización indeterminada, que se distribuyen en función de indicadores de carácter global (como la población u otros).

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

El enfoque «carga-beneficio» persigue valorar los efectos que la actuación de las instituciones del sector público central ocasiona al bienestar de las personas que residen en un determinado territo-

rio. La medición de estos efectos se hace en términos de cambio «equivalente» en el nivel de renta disponible de esas personas. En el caso de los ingresos se toma como referencia la minoración de la capacidad de compra ocasionada por la carga fiscal soportada. En el caso de los gastos, el incremento de la capacidad de compra motivado por la recepción de transferencias en efectivo y por el ahorro derivado del consumo gratuito de servicios públicos. El saldo resultante trata de medir los efectos redistributivos de las actuaciones del sector público central en cada territorio, tras contabilizar la participación de sus residentes en las cargas y en los beneficios de su actividad financiera.

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

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

Preguntas

Del diputado don Agustí Cerdà Argent del grupo parlamentario de Esquerra Republicana (ERC) que formula al señor presidente del Gobierno:

— ¿Piensa el Gobierno cumplir en este tramo final de legislatura con los distintos mandatos parlamentarios que le instan a publicar las balanzas fiscales? (Número de expediente 180/001909.)

El señor presidente:

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

El señor Cerdà Argent:

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

El señor presidente del Gobierno (Rodríguez Zapatero):

— Muchas gracias, señor presidente. Señor Cerdà, el pasado 28 de octubre de 2006 el Instituto de Estudios Fiscales, dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda, remitió al Senado el informe sobre metodología de cálculo de las balanzas fiscales, elaborado por un grupo de expertos formado por académicos y representantes de la Administración. El Gobierno cumplió con ello con la primera parte del mandato reiterado de esta Cámara y también del Senado de establecer una metodología común para el cálculo de las balanzas fiscales. Como usted sabe no ha sido un trabajo fácil, pero ha sido útil. Antes de abordar el estudio, la disparidad de métodos, criterios, datos y presupuestos en esta materia era enorme. Pues bien, el informe del Instituto permite dar un paso decisivo en este ámbito, fijando los elementos centrales para el cálculo de las balanzas. El grupo ha ofrecido una guía metodológica para el cálculo de las balanzas. Quiero sumarme desde aquí a la felicitación que todos los grupos hicieron en el Senado al Instituto y a los expertos de muy diversa procedencia que conformaron el grupo de trabajo. El grupo no ha podido alcanzar aún una metodología única, como le solicitaba la resolución del Congreso, pero sí ha sabido reducir las disparidades y ofrecer por primera vez, en un debate que tiene ya casi 15 años, un punto de partida sólido para seguir avanzando. Toca ahora seguir trabajando sobre esa base, tal y como planteaban las resoluciones a las que usted hace referencia. Muchas gracias, señor presidente. (*Aplausos.*)

El señor Cerdà:

— Señor Zapatero, aproveche la oportunidad de jugar limpio. Usted sabe que el señor Solbes tiene las balanzas fiscales en el cajón del olvido del ministerio. Sáquelas y publíquelas. Se lo pido por favor.

El señor presidente:

— Señor presidente.

El señor presidente del Gobierno (Rodríguez Zapatero):

— Muchas gracias, señor presidente. Señor Cerdà, quiero matizar dos cuestiones. La primera —no la puede discutir— es que sobre el criterio metodológico para establecer lo que se conoce como

balanzas fiscales no existe consenso. No lo ha habido en el grupo de expertos que era plural, con representantes de diversas administraciones. El criterio del Gobierno es que hay que seguir trabajando para buscar un consenso que defina un criterio metodológico. En segundo lugar, le tengo que rectificar porque el señor Solbes —además, no es su estilo— no guarda en ningún cajón balanzas fiscales porque los datos son públicos en todo lo que afecta al gasto de las administraciones públicas y a los ingresos procedentes de los ciudadanos. Sucede que establecer un cálculo global y un método consensuado no es fácil. Seguiremos intentándolo con el objetivo de cumplir la resolución parlamentaria en cuestión. Muchas gracias. (*Aplausos.*)