

Reaparece el fantasma de las balanzas fiscales

JOSEP LLUÍS SUREDA

EL PAÍS - España - 26-02-2005

El fantasma de las balanzas fiscales pasea de nuevo por las estancias de la Hacienda pública catalana para embrollar las de por sí complicadas propuestas de reforma de la financiación autonómica. Dice la prensa que unos expertos consultados al respecto han dictaminado que en el año 2001, último ejercicio presupuestario para el que se dispone de datos cerrados, la balanza fiscal de Cataluña arrojó un déficit de 11.307 millones de euros -el 9,2% del Producto Interior Bruto- y que el déficit estructural entre 1985 y 2001 se situó en el 7,6% del PIB.

La divulgación de estos datos "históricos" ha tenido una amplia repercusión y, en Cataluña, políticos de diversa adscripción han competido en expresar su opinión acerca de la influencia que el déficit fiscal debe tener en cuestiones de la más viva actualidad, el proyecto de reforma de las disposiciones del Estatuto de Cataluña sobre Hacienda y Economía o las propuestas para la revisión del actual modelo de financiación de las Comunidades Autónomas (CC AA) de régimen común.

El sustrato común de estas declaraciones lo forman dos creencias: que las cifras de los expertos son la cuantificación definitiva del "agravio" fiscal padecido por Cataluña y que a este agravio le corresponde un papel destacado en la reforma de algo tan importante para el buen gobierno de la Generalitat de Cataluña como es su financiación.

Ante el arraigo que vienen adquiriendo estas creencias, me atrevo a sugerir que hay que extremar las precauciones cuando se utilizan las estimaciones del déficit fiscal. Tales creencias son peligrosas para la cohesión social en la medida en que la cuestión de la equidad fiscal se traslada desde las personas, que es su referencia adecuada, a los territorios, desencadenando rivalidades y envidias entre unas y otras comunidades. Además, son un pésimo fundamento para reivindicar la mejora de la financiación de la Generalitat de Cataluña, que se atribuirá a la insolidaridad, un serio obstáculo para conseguir el necesario

respaldo de esta reivindicación por parte del mayor número posible de comunidades. En las reflexiones que siguen sostengo que ninguna estimación de la balanza fiscal de Cataluña proporciona una medida del "agravio" fiscal más definitiva que otras posibles y que, además, los resultados de las balanzas fiscales, deficitarios o no, tienen poco que ver con los defectos del vigente sistema de financiación autonómica que su proyectada reforma tendría que corregir.

En cuanto a la medida del agravio, conviene que siempre se tenga presente que las balanzas fiscales, y su resultante -el superávit o déficit fiscal- son conceptos económicos huecos, vacíos, que los expertos empiezan a rellenar de contenido cuando proceden a la compleja tarea de definir qué flujos fiscales registrarán en el lado de las entradas de la balanza y cuáles registrarán en el lado de las salidas. El establecimiento de estas definiciones, premisas o hipótesis, como se quiera llamarlas, forma parte de la metodología que los expertos escogen como más apropiada para realizar la estimación de las balanzas fiscales y son una parte muy importante de la metodología por dos motivos. Primero, porque los razonamientos que se basen en una determinada estimación de la balanza fiscal y las conclusiones que se establezcan sólo son válidos dentro de los límites de las definiciones de entradas y salidas de la balanza fiscal que se han escogido. Segundo, porque el resultado de la balanza fiscal -el déficit fiscal o el superávit- depende casi por completo de las definiciones o hipótesis de partida. Por ello, es un hecho fácilmente comprobable que diferentes expertos en la estimación de balanzas fiscales llegan en sus trabajos a resultados dispares, incluso cuando estos trabajos se refieren a una misma comunidad y a un mismo periodo o año, y ello sucede básicamente porque han utilizado definiciones o metodologías diferentes.

Con motivo de la divulgación de los datos sobre déficit fiscal de los expertos catalanes, el presidente Rodríguez Zapatero comentó que el Ministerio de Economía y Hacienda dispone de datos diferentes que probablemente, añadido yo, fijan el déficit fiscal de Cataluña en una cuantía inferior a la de aquéllos. A este comentario se le ha respondido desde el departamento de Economía y Hacienda de la Generalitat afirmando que los datos de los expertos catalanes

son "incontestables" por tratarse de expertos altamente cualificados, cosa que, por cierto, puedo ratificar personalmente para gran parte de ellos.

Esta respuesta no da en la diana. El comentario del presidente del Gobierno no pone en cuestión la idoneidad de los expertos catalanes, ni siquiera el carácter incontestable de los resultados que obtienen, dentro de los límites del sistema de definiciones que han seleccionado para la realización de su trabajo. Aquel comentario sólo sugiere que los expertos del Ministerio de Hacienda, cuya calificación profesional seguramente se puede parangonar con la de los expertos catalanes, han llegado a unos resultados diferentes que la prudencia aconseja considerar igualmente incontestables y válidos dentro del sistema de definiciones que hayan utilizado. Como la publicación de estos datos sólo podría servir para fomentar un debate entre definiciones, de un interés académico muy dudoso y de nulo interés práctico, el vicepresidente económico, Pedro Solbes, propone muy razonablemente que antes de publicar más balanzas fiscales se llegue a un acuerdo entre las Administraciones públicas acerca de la metodología a seguir de manera homogénea en las futuras estimaciones de las balanzas fiscales, cualquiera que sea la utilización que vaya a hacerse de sus resultados.

Digo que esta propuesta es muy razonable porque el debate que interesa a los ciudadanos no es un debate entre las definiciones que los expertos han utilizado en las estimaciones de la balanza fiscal -el cual sería un debate bastante estúpido-, sino el debate sobre una asignación de los recursos fiscales que sea equitativa para los ciudadanos de todas las comunidades, sin excluir a los de Cataluña. En este debate sobre la reforma de la financiación autonómica poco tienen que decir los resultados de las balanzas fiscales.

Imaginemos, primero, posibles propuestas de reforma por el lado de los ingresos que sean sustantivas y no meramente formales, como muchas de las realizadas en el pasado. Cabe imaginar una propuesta de reforma que garantice a las comunidades una participación más directa en las decisiones que retocan el sistema tributario, por ejemplo a través de la transformación del Senado en una auténtica Cámara territorial con atribuciones adecuadas en esas decisiones,

o que garantice una participación efectiva en la gestión de los impuestos, a través del desarrollo de los principios constitucionales de coordinación y colaboración con la Hacienda estatal (artículo 156 de la CE) que hasta ahora son prácticamente letra muerta. Se trataría de una reforma interesante para todas las comunidades y no sólo para Cataluña y, por tanto, independiente del resultado de las respectivas balanzas fiscales.

En cambio, ni desde la perspectiva de la equidad fiscal, ni desde la perspectiva de los intereses económicos de Cataluña, parece que los resultados de la balanza fiscal sean un motivo razonable para cuestionar la validez del sistema tributario vigente. En España está consolidado un sistema en el que un impuesto sobre la renta, el IRPF, y un impuesto sobre el consumo, el IVA, distribuyen la parte sustancial del peso de los impuestos entre los ciudadanos, básicamente de manera uniforme, residan en Cataluña o residan en Extremadura. En todo el territorio, la progresividad del IRPF hace que los contribuyentes de rentas altas paguen una proporción de su renta mayor que los de rentas más bajas, mientras que en el IVA podemos suponer que unos y otros contribuyentes pagan en proporción a su renta porque el porcentaje del impuesto sobre su consumo es el mismo para todos y el consumo puede suponerse proporcional a la renta de cada uno. Ésta es la interpretación que nuestras leyes tributarias han dado al deber constitucional de que los ciudadanos contribuyan al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica (artículo 31.1 de la CE) y las diferentes contribuciones que se imputan a los territorios, a las comunidades "ricas" y a las "pobres", son una de las consecuencias inexorables del sistema tributario vigente.

En un marco internacional en que la innovación tecnológica y la globalización incrementan la movilidad de los servicios y de los capitales, es inconcebible proponer que este sistema sea fragmentado en diecisiete sistemas que dieran a cada comunidad competencia exclusiva para reglamentar y gestionar sus impuestos, o cualquier propuesta intermedia, y ello con la exclusiva finalidad de reducir el déficit fiscal. Los riesgos de conflicto entre comunidades que comparten un mismo mercado tienen que reducirse y no incrementarse, como haría esa fragmentación, contradictoria con la tendencia, presente incluso en el

seno de la UE, hacia la armonización de los impuestos para hacer frente a las competencias fiscales desleales que perturban el buen funcionamiento del mercado interior.

Por el lado del gasto, la insuficiencia de los recursos asignados a la Generalitat de Cataluña para proporcionar a los ciudadanos los servicios públicos que ha asumido, una constante histórica desde su restablecimiento, se manifiesta en el déficit con que se liquidan sus Presupuestos. Pero a menudo se olvida que también se manifiesta, por poner algunos ejemplos significativos, en el gasto de los ciudadanos catalanes en enseñanza no universitaria, en sanidad o en desplazamientos por autopistas de peaje, que pesa en sus presupuestos familiares con mayor fuerza que en otras comunidades, a causa de la insuficiencia de los servicios e infraestructuras públicas. Las reformas que cabe imaginar para corregir estas insuficiencias, desde propuestas para la nivelación de resultados entre la financiación de régimen común y la foral hasta propuestas para la revisión de los mecanismos de financiación de la sanidad, no derivarían de los resultados de la balanza fiscal, sino que procederían del principio constitucional de asignación equitativa de los recursos públicos (artículo 31.2 de la CE), que exige que los ciudadanos en situaciones semejantes puedan recibir servicios públicos similares, residan donde residan. Es la otra vertiente del criterio que el presidente de la Generalitat, Pasqual Maragall, propugna para la reforma de la financiación autonómica -pagar según la renta y recibir según la población-, válido para todas las comunidades y no sólo para Cataluña, porque constituye una realización fuerte del principio de solidaridad interterritorial.