

Balanza fiscal: economía y política

XAVIER VIVES – LA VANGUARDIA – 08/04/2005

Las balanzas fiscales entre las comunidades autónomas en España son y serán objeto de debate con el trasfondo político de la organización del Estado. En el proceso de reforma del Estatut, la financiación de Catalunya no será un tema menor, dada la percepción de su insuficiencia en el sistema actual. La balanza fiscal de una comunidad es la diferencia entre los impuestos pagados por los ciudadanos de esta comunidad y los servicios, inversiones y transferencias que reciben. Las regiones ricas tenderán a tener déficit fiscal, pagan más de lo que reciben, y las pobres un excedente fiscal.

Hay dos razones fundamentales para ello. La primera es que la redistribución personal de la renta hace que paguen más impuestos las personas más ricas, y esto sirve para financiar pensiones y subsidio de desempleo, por ejemplo. Las regiones más ricas tienen más población con mayor nivel de renta y menos desempleados, y por tanto pagan más y reciben menos. Este componente explica un porcentaje muy elevado de los saldos fiscales (hasta tres cuartas partes).

La segunda razón es que las regiones pobres pueden recibir más transferencias e inversiones por una preocupación de cohesión territorial. Por ejemplo, los fondos de ayuda regional en Europa van hacia las regiones menos desarrolladas.

El debate sobre los saldos fiscales pone en primer plano la solidaridad entre las regiones. Y aquí hay una decisión previa e implícita sobre en qué ámbito se ejerce la solidaridad. En efecto, en la Unión Europea y en nuestro mundo globalizado no es evidente que el marco de referencia único de la solidaridad se dé en el ámbito estatal. Se puede pensar que los ciudadanos de una determinada región europea quieren ser solidarios en primer lugar con sus propios conciudadanos menos favorecidos, después con las regiones de un mismo Estado, con otras regiones europeas, con los países de la cuenca mediterránea, con el Magreb, etcétera. Sin embargo, el principal mecanismo actual de

redistribución se da en el marco de los estados. Cabría distinguir, sin embargo, entre los estados federales como Alemania, en donde la soberanía fiscal es compartida a partir del pacto de constitución del Estado, y los estados unitarios como Francia, en donde esta soberanía no se comparte. En España ha habido un proceso de descentralización importante en las autonomías en el ámbito de un Estado unitario.

Una primera pregunta es si, dada la soberanía fiscal a nivel estatal, el sistema autonómico proporciona una financiación equilibrada, suficiente y equitativa a las distintas autonomías. La respuesta es que no. De hecho parece que las regiones más dinámicas, Catalunya, la Comunidad Valenciana, las islas Baleares e incluso Madrid se han visto tradicionalmente perjudicadas, tanto en financiación por habitante como en inversión pública (aunque en el caso de la capital el déficit inversor se haya corregido posteriormente). Euskadi y Navarra han sido favorecidas por el sistema del cupo. El sistema en su conjunto ha sido demasiado redistributivo. En efecto, la utilización de la inversión pública como mecanismo de igualación regional puede haber ido demasiado lejos en España, disminuyendo las posibilidades globales de crecimiento.

El caso de Catalunya es claro en términos de déficit histórico de inversión pública en infraestructuras, con consecuencias palpables en la existencia de cuellos de botella en el crecimiento de la región. Ello no solamente perjudica obviamente a los ciudadanos de Catalunya, sino que, paradójicamente, también perjudica a los ciudadanos de las regiones menos desarrolladas, que debido a un menor crecimiento de las rentas en las regiones más desarrolladas como Catalunya disminuye las posibilidades de redistribución a través del sistema impositivo general. De hecho, debido a la ampliación europea, los fondos regionales (estructurales y de cohesión) para las regiones españolas van a disminuir de manera importante. Ello afectará a regiones menos desarrolladas y también a desarrolladas como Catalunya. ¿Implicará esto que aumentará la presión redistributiva de las regiones más ricas españolas hacia las más pobres?

Una primera conclusión, por tanto, es que, dentro del sistema actual, la nueva financiación debe corregir las disparidades en financiación por habitante y en inversión pública. Y deberían ser corregidas partiendo de cero, es decir,

enjugando el déficit acumulado a causa de una financiación insuficiente y compensando por el déficit histórico en inversión pública.

Este planteamiento se puede dar manteniendo un objetivo de igualdad de prestaciones en los servicios públicos en España. Sin embargo, la insistencia en que todos los españoles tengan aseguradas unas mismas prestaciones - sanitarias, pensiones y de desempleo independientemente de su lugar de residencia- puede plantear, paradójicamente, tratamientos injustos y problemas de incentivos.

En efecto, una pensión no tiene el mismo poder de compra en Barcelona que en Soria, por ejemplo. Además, el Gobierno de una comunidad autónoma que ve asegurada la financiación igualitaria de las prestaciones a sus ciudadanos, es decir, que recibe transferencias sólo a partir de la población, no tendrá el incentivo de recaudar impuestos de manera eficiente ni posiblemente de tomar decisiones de inversión de largo plazo adecuadas. Un sistema de financiación autonómico eficiente deberá por tanto ser flexible con las distintas circunstancias de las autonomías y permitir un grado de diferenciación significativo.

Un segundo planteamiento va más allá del perfeccionamiento del sistema actual y plantea la soberanía fiscal compartida según principios federales. Éste es el caso de los derechos forales en Euskadi y Navarra y su concierto económico. Aquí entran de lleno los cálculos de las balanzas fiscales, típicas de estados federales o de confederaciones como la Unión Europea.

Las balanzas fiscales tienen una fuerte carga política por la cuestión subyacente de la soberanía fiscal compartida. Independientemente del método utilizado para calcularlas, una cuestión clave es hasta qué punto los ciudadanos de una comunidad están dispuestos a ser solidarios con los del resto del Estado.

El sistema del cupo vasco es compatible con grados muy distintos de solidaridad, lo que no quiere decir que el grado de solidaridad implícito en el cálculo actual del cupo vasco sea generalizable a otras comunidades sin cambios radicales. Ahora bien, sí que se puede pensar, a partir de la situación actual y en

un marco de crecimiento, un planteamiento de financiación más ambicioso para Catalunya sin que otras comunidades sufran merma en su financiación en términos absolutos. Ello requiere, sin embargo, la aceptación en España de una especificidad de Catalunya similar a las de Euskadi y Navarra. En cualquier caso, la publicación de balanzas fiscales entre las autonomías, con una explicitación clara de los criterios bajo los cuales se realiza el cálculo, aumentaría la transparencia en el debate y sería un instrumento pedagógico para contribuir a corregir la falaz imagen de la *Catalunya explotadora*. No cabe aquí argumentar que la publicación de otras balanzas, las comerciales, por ejemplo, darían otra perspectiva. En efecto, las balanzas comerciales se derivan de decisiones de empresas y consumidores en el libre mercado, mientras que las balanzas fiscales derivan de las decisiones de las administraciones públicas sobre impuestos y gastos.

En resumen, la reforma de la financiación autonómica desde el punto de vista de Catalunya debe plantearse como objetivo asegurar que es un trato equitativo en términos de financiación por habitante e inversión pública dentro del marco actual, una garantía de que las regiones más dinámicas no serán penalizadas en términos de inversión, y una corrección del déficit histórico. Es un objetivo realista y de conformidad posible para el resto de España. A partir de aquí, los planteamientos implican temas de soberanía compartida en un marco federal. En esta dirección, la invocación repetida a la limitación de la solidaridad catalana no parece haber sido diseñada por expertos en marketing para conseguir aumentar la aceptación de los planteamientos federales en el resto de España.

XAVIER VIVES, investigador sénior de ICREA-UPF y profesor de INSEAD