

## **EL MECANISMO CATALÁN DE FINANCIACIÓN**

---

*Ramon TREMOSA I BALCELLS*  
**Director del Departamento de Teoría Económica**  
**Universitat de Barcelona**

## Índice

### Resumen e introducción

- 1.- Crecimiento económico y flujos fiscales
- 2.- España autonómica: centrifugar gasto y centralizar poder
- 3.- No hay cambio de modelo de financiación
- 4.- Solidaridad fijada solamente por el Estado
- 5.- Agencia tributaria condicional
- 6.- Inversión pública estatal no garantizada
- 7.- Principio de ordinalidad impreciso

**Conclusión:** ¿Nueva financiación catalana? Demasiadas incógnitas

**Apéndice:** efectos macroeconómicos del déficit fiscal catalán con el Estado español (2002-2010).

### Cuadros

### Bibliografía

## **Resumen**

Este artículo pretende analizar el modelo de financiación autonómica de la Generalitat de Cataluña que se deriva del nuevo Estatuto de Cataluña de 2006. Más que un cambio de modelo de financiación de la Generalitat, el nuevo Estatuto catalán define una pluralidad o familia de modelos de financiación que admiten una muy amplia gama de interpretaciones posibles: desde un suave acercamiento a algunos mecanismos de federalismo fiscal (en caso de una interpretación generosa por parte del gobierno central español) hasta un reforzamiento de la discrecionalidad del gobierno central en la distribución de los recursos de las comunidades autónomas del régimen común (en caso de una interpretación más restrictiva por parte del mismo).

En función, por tanto, de cuál sea el juego de mayorías políticas en los parlamentos de Madrid y de Barcelona, podrá en el futuro mejorar o incluso empeorar la financiación autonómica de la Generalitat de Cataluña. Si el nuevo Estatuto de Cataluña quería blindar la financiación de la Generalitat de posibles futuras mayorías

absolutas hostiles en el Congreso de Diputados de Madrid (esta era la justificación más transversal y compartida por los partidos políticos y los agentes sociales de Cataluña para justificar la redacción de un nuevo estatuto de autonomía), este blindaje es más que dudoso a la vista del texto final.

*“El carlismo no es un puro movimiento dinástico y regresivo, como dijeron los bien pagados historiadores liberales. Es un movimiento libre y popular en defensa de las tradiciones, mucho más liberal y regionalista que el absorbente liberalismo oficial que se copiaba de la revolución francesa. Los carlistas defendían las mejores tradiciones jurídicas españolas: los Fueros. Representaban la patria grande como suma de patrias locales, con sus peculiaridades y sus tradiciones propias. No existe en Europa otro país como España, que cuente con tantos restos de antiguas poblaciones y formas populares que han sido destruidas por la Historia. En Francia fueron los bretones y en España, de un modo mucho más voluminoso y nacional, los defensores de don Carlos.*

*El tradicionalismo carlista tenía unas bases auténticamente populares y nacionales, campesinas, de pequeños propietarios y del clero, en tanto que el liberalismo estaba encarnado en el militarismo, el capitalismo (las nuevas clases de comerciantes y agiotistas), la aristocracia latifundista y los intereses secularizados.”*

**Karl Marx, La revolución española (1868-1873). Editorial Zenit, 1929**

*“Cuando el Estado controla una parte tan grande de la actividad económica (el gasto público alemán alcanzó el 50% del PIB en 1928), los efectos de sus decisiones en la parte restante del sistema económico son tan fuertes que, de manera indirecta, el sector público controla el conjunto de la economía”*

**Friedrich A. Hayek, “Camino de servidumbre” (1944)**

*“Cuando el Estado realiza grandes transferencias entre territorios, los pobres de las regiones ricas acaban pagando a los ricos de las regiones pobres”*

**Finn Poschmann (1998)**

*“Las transferencias fiscales públicas son ineficaces para estimular el crecimiento económico: su carácter estructural y su gran volumen hacen que las regiones menos desarrolladas acepten racionalmente permanecer subdesarrolladas, mientras perciban que va a continuar el carácter estable de las subvenciones”.*

**Desmet, K. y Ortuño, I. (2001). “Rational underdevelopment”, Banco de España**

## **1.- Crecimiento económico y flujos fiscales.**

El interés de un profesor de Teoría Económica por cuestiones más relativas a la Hacienda Pública como la que nos ocupa deriva de la creciente importancia e incidencia que, sobre el crecimiento económico, tienen los flujos fiscales que entre territorios realiza el sector público. En este sentido, los cuadros 1 y 4 presentan la evolución de algunas de las principales variables económicas relativas a la creación y a la distribución de riqueza en los últimos años, referidas a varias comunidades autónomas. Tanto en PIB por cápita, como en productividad por ocupado y renta disponible por cápita, en los últimos años se observa un menor crecimiento de la economía catalana, con porcentajes de crecimiento siempre inferiores a la media española.

En Catalunya muchos economistas atribuyen este menor crecimiento a un exceso de aportaciones que viene realizando la economía catalana al resto del Estado, de acuerdo a lo que se ha convenido en denominar “déficit fiscal catalán con el Estado español” (cuadro 11): la creciente diferencia entre los impuestos que recauda anualmente en Catalunya el sector público central (Estado y Seguridad Social) y el gasto público que en Cataluña se recibe del mismo se ha

convertido en una fuente de descapitalización de la economía catalana, reconocida hoy prácticamente por todos los agentes políticos, económicos y sociales catalanes. De ahí derivó la necesidad de revisar la relación de Catalunya con España, esto es, de actualizarla por medio de un nuevo estatuto de autonomía.

En los últimos diez años el modelo autonómico español de régimen común muestra unos resultados de crecimiento regional más propios de un estado unitario que de un estado descentralizado: la estadísticas oficiales del Eurostat, referidas al PIB por habitante en el 2002 de las 166 regiones europeas del cuadro 1, confirma las tendencias acerca de qué comunidades protagonizan la convergencia de España con la UE: sólo Madrid, País Vasco y Navarra consolidan la velocidad de cruce de los últimos años, mientras que en las otras comunidades se presentan crecimientos mucho más modesto e incluso algunas divergen de la media europea. Así pues, sólo la capital y las dos comunidades que disponen del sistema foral convergen con fuerza en el contexto europeo, mientras las comunidades del arco mediterráneo presentan una convergencia con Europa casi nula en los últimos años.

Analizando el mapa regional europeo del PIB por habitante, se observa una clara diferencia en el modelo de convergencia regional en los estados grandes. Alemania e Italia presentan también grandes contrastes territoriales, pero sus regiones con capacidad de creación de riqueza muestran una gran homogeneidad: la gran mayoría de sus áreas desarrolladas registran niveles situados entre un 25% y un 50% superiores a la media europea, sin que sus capitales políticas destaquen especialmente en esta clasificación al situarse por debajo de las regiones punteras. Francia, en cambio, muestra unos resultados que reflejan su modelo de Estado centralista por excelencia: la región de

París estaba ya en el nivel 165 en el año 2001 (153 en 1997) mientras que todos los demás departamentos del país oscilan entre 103 y 83.

Ahora que tanto se insiste desde Madrid en que España es “el país más descentralizado del mundo”, con lo que se pretende cerrar el paso a cualquier revisión del modelo de organización territorial, los resultados de Eurostat emergen con claridad: el modelo español de convergencia regional de los últimos años tiende claramente al modelo francés, en lugar de mostrar resultados más propios de un Estado federal como Alemania. De ello se puede apuntar una clara relación entre convergencia económica y saldo fiscal regional con el sector público central español, que por falta de datos posteriores a 1996 para las balanzas fiscales regionales no se puede probar empíricamente.

Según el único libro publicado en España sobre balanzas fiscales a partir de datos oficiales liquidados del Estado (Las balanzas fiscales de las CCAA, Castells y otros, Ariel, 2000), para el periodo 1991-1996 las tres comunidades que convergen con fuerza presentan en común un déficit fiscal con el Estado nulo (Madrid presentó déficit cero con el Estado en ese quinquenio) o razonablemente bajo (las dos de concierto económico, cuyo déficit fiscal se situó entre el 2% y el 4% de su PIB regional), si se considera el criterio de cálculo del flujo monetario, el más adecuado según la literatura económica internacional; para la economía catalana, en cambio, su elevado déficit fiscal en el período 1991-1996 (7% de su PIB anual) se apuntaba ya como un lastre excesivo para su crecimiento económico (Gráfico 1). Que entre 1996 y 2001, último año disponible con datos oficiales, el déficit fiscal catalán haya llegado al 10,5% del PIB catalán (2001) permite establecer una más que razonable relación de causa–efecto, en términos de a mayor déficit fiscal menor crecimiento económico.

## **2.- España autonómica: centrifugar gasto y centralizar poder.**

Hay una manera sencilla de saber o de cuantificar la “intensidad federal” de un país, examinando si ese país es federal de verdad, una manera que recomienda la literatura más básica del federalismo fiscal: observar hasta qué punto la soberanía tributaria se concentra en el nivel de gobierno superior o central. El federalismo es propio de países que se han constituido desde abajo hasta arriba, no desde arriba hasta abajo. La creación de la Unión Europea o de los EEUU es un ejemplo del primer caso, en tanto que creación de una unión política superior pero cuya soberanía radica en la base en sus dos materias troncales, la fiscal y la judicial. Y así se entiende, por ejemplo, que el estado de Texas tenga reconocida en su constitución el derecho a la autodeterminación.

En los estados federales las reformas de los textos legales más importantes siguen un proceso justamente inverso al que ha seguido el Estatuto de Catalunya. En los EEUU para reformar la constitución federal hace el voto favorable de todos y cada uno de los 52 estados, mientras que si Oklahoma o Tennessee quieren reformar su constitución el gobierno federal no tiene nada que decir; por esta razón, por ejemplo, algunos estados pueden crear o suprimir impuestos o establecer la pena de muerte. Un proceso semejante se está siguiendo en la constitución de la UE, que las derrotas en el referéndum francés y holandés han frenado por un tiempo. En Catalunya en cambio, su Parlament ha aprobado una reforma del Estatuto pero la última palabra la tiene el Congreso de los diputados, que pueden retocarlo a su conveniencia.



En el caso español la prueba del algodón federal pasa por ver el porcentaje de descentralización de los ingresos públicos, esto es, qué nivel de gobierno recauda los impuestos. La intensidad federal no recae, como muy hábilmente se publicita desde el gobierno central, en qué nivel de gobierno acaba liquidando el gasto público, una gran parte del cual puede ya venir condicionado en origen. Como pasa en España, otros países unitarios más o menos regionalizados pueden llegar a transferir importantes niveles de gasto corriente (pago de funcionarios, compras de bienes y servicios corrientes), pero reservan para el poder central en exclusiva la agencia tributaria y monopolizan así la gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos y cada uno de los principales impuestos.

El nuevo Estatuto de Catalunya de 2006 no da un giro importante en el autogobierno y en la financiación de Catalunya. El Estatuto de la Moncloa de 2006 (así lo denomino puesto que allí se fraguó el texto final) aplica y sigue la lógica del Estatuto de autonomía de Catalunya de 1979: amplía algunas cuestiones simbólicas, obtiene algunas nuevas competencias pero no logra alterar el sistema de financiación, que sigue atado y bien atado dentro del régimen autonómico común.

En contra de lo que se dice a menudo, la España autonómica del régimen común no se encuentra entre los estados más descentralizados del mundo, por lo mínimo en lo que a las tres categorías siguientes se refiere: a) a las competencias de las comunidades autónomas y, por tanto, a la capacidad de llevar a cabo políticas propias diferenciadas y con recursos económicos suficientes; b) a la capacidad de participar en el "gobierno compartido" del Estado, ya que no existen en el caso español los mecanismos que se encuentran usualmente en algunas federaciones, como es el caso de un Senado territorial o de las

comisiones intergubernamentales; c) a las garantías de defensa jurídica del autogobierno, demasiadas veces sometida a la coyuntura política resultante de las elecciones generales.

En este sentido, la España autonómica del régimen común no ha regulado de manera eficiente los patrones asimétricos habituales en las federaciones plurinacionales, como en Bélgica y Canadá; tampoco ha regulado los patrones del federalismo anglosajón, que tiende a atribuir las funciones legislativas y ejecutivas de una misma materia al mismo nivel de gobierno, como en Australia y Canadá; y tampoco ha regulado los mecanismos de cooperación y de ejecución desarrollados en el federalismo centroeuropeo, como en Alemania y Austria (Requejo, 2003).

Cuando se habla de que España “ya es el país más descentralizado del mundo” lo que se pretende es dar por cerrado el despliegue y el desarrollo del modelo autonómico. Los informes del Fondo Monetario Internacional, en cambio, clasifican a España fuera del grupo de estados federales, incluyéndola dentro del grupo de estados unitarios “con algún matiz federalizante”. El cuadro 2 presenta, para los años 1980 y 2001, la distribución del gasto público por niveles de gobierno en el Estado español; en él se observa como la proporción del gasto público sobre el PIB ha aumentado de 29% al 41% del PIB, en la línea de claro crecimiento del peso del sector público en la economía que se ha observado en tantos otros países desarrollados. Este aumento de peso ha permitido al gobierno central español mantener prácticamente el mismo nivel de intervención sobre la economía entre 1980 y 2001: solamente ha disminuido del 26% al 25% del PIB, pudiendo así compensar los costes de la descentralización política de la transición,

que han comportado una disminución de su peso en el total del gasto público del 90% de 1980 hasta el 60% de 2001.

Por lo que se refiere al nivel intermedio de gobierno, este nivel era aún inexistente en 1980 y en 2001 las comunidades autónomas ejecutaron el 26% del gasto público total, gasto equivalente al 11% del PIB español de aquel año. Finalmente, y por lo que se refiere a los gobiernos locales, estos han pasado a realizar del 10% del gasto público total de 1980 (con un peso del 3% del PIB de aquel año) al 13% de 2001 (con un peso del 5% del PIB de 2001). Estos niveles de gasto sobre el PIB de los gobiernos locales están muy lejos de los que se observan en los estados federales.

Según el Ministerio de Hacienda, por tanto, la suma de los niveles de gasto público de los gobiernos subcentrales (gobiernos autonómicos y locales) en España alcanzó en 2001 el 39% del gasto público total. En el contexto internacional, en cambio, la OCDE otorgaba a los dos niveles subcentrales de gobierno citados en España, también en 2001, sólo el 32% del gasto público total (Joumard y Kongrud, 2003), a partir de datos facilitados por los propios gobiernos. Este 32% queda lejos del 58% de Dinamarca, del 57% de Canadá, del 44% de Suecia, del 41% de Japón, del 40% de los Estados Unidos, del 39% de Noruega y del 37% de Alemania, correspondiendo todos estos porcentajes a 2001. En la página 49, los dos autores citados señalan para el caso del sector público español que "se tendría que mejorar la transparencia oficial, ya que un excesivo retraso en la publicación de los datos oficiales relativos al gasto público y a las recaudaciones impositivas, lo cual hace muy difícil de proceder a su consolidación contable".

Por otra parte, des del punto de vista de la recaudación tributaria por niveles de gobierno en el Estado español, se observa aún más claramente la estructura fuertemente centralizada de la misma. En el cuadro 3 se observa que el gobierno central recaudaba en 1988 el 86% de todos los impuestos en España (equivalente al 29% del PIB español de aquel año), mientras que en 2001 el gobierno central recaudó aún el 80% de todos los impuestos en España (equivalente al 32% del PIB español de aquel año): este último porcentaje incluso supone un aumento del peso sobre el PIB español en 2001, en relación al peso sobre el PIB en 1988. Por lo que se refiere al nivel intermedio de gobierno, las comunidades autónomas recaudaron en 1988 el 6% de los impuestos totales del Estado, equivalente al 2% del PIB de aquel año, y recaudaron en 2001 el 12% de los impuestos totales, equivalente al 6% del PIB español de 2001. Finalmente, los gobiernos locales han mantenido el mismo peso en la recaudación total, el 8% de todos los impuestos, entre 1988 y 2001.

Según el Ministerio de Hacienda, por tanto, la suma de los niveles de recaudación de impuestos de los gobiernos subcentrales (gobiernos autonómicos y locales) en España alcanzó en 2001 el 20% del total. En el contexto internacional, en cambio, la OCDE otorgaba a los dos niveles subcentrales citados el 18% de la recaudación total de impuestos (Joumard y Kongrud, 2003). Este porcentaje queda muy lejos del 50% de Canadá, del 40% de los Estados Unidos, del 35% de Dinamarca y de Irlanda y del 33% de Alemania, correspondiendo todos estos porcentajes también al año 2001.

### **3.- No hay cambio de modelo de financiación**

El modelo de financiación pactado en la Moncloa en enero de 2006, y que ya no sufriría cambios en la tramitación parlamentaria en Madrid durante la primavera de 2006, no supone un cambio estructural en las relaciones fiscales entre Catalunya y el Estado español. El artículo 206 del nuevo estatuto catalán, en su punto 1, afirma que los recursos de la Generalitat para financiar sus servicios y competencias se basarán en criterios de "necesidades de gasto". Esta expresión presupone que va a seguir la preeminencia del gobierno central para determinar dichas necesidades, siempre en el marco del *Consejo General de Política Fiscal y Financiera* y de acuerdo con la LOFCA, la Ley Orgánica de Financiación de las comunidades autónomas de 1980.

Con el nuevo estatuto Catalunya pretendía escapar de este marco de negociación multilateral, al cual se acaban de sumar Ceuta y Melilla, recientemente elevadas a ciudades autónomas. Históricamente este marco de negociación ha sido una ratonera para los intereses financieros de la Generalitat catalana. Según opinión del catedrático de la Universitat Pompeu Fabra Guillem López-Casasnovas "es imposible que Catalunya pueda hacer valer sus criterios en esta mesa a diecisiete: el gobierno central de turno siempre articula, mediante las autonomías que controla, un frente contra las aspiraciones catalanas".

Por otra parte, algunas comunidades autónomas han esperado a que acabase el proceso de reforma catalana para fotocopiar y contraprogramar, según el caso, una buena parte de los artículos financieros del nuevo estatuto catalán, como es el caso del estatuto andaluz. Este hecho es especialmente lacerante, puesto que algunos artículos del estatuto catalán que han sido recurridos por el PP fueron votados por éste partido en el estatuto andaluz.

El presidente del PP de Andalucía, Javier Arenas, afirmó que el estatuto andaluz es totalmente constitucional y que es un "antídoto frente al nacionalismo insolidario". Albert Lamarca, profesor de derecho en la UPF, ha comparado los dos estatutos y ha analizado los artículos impugnados por el PP ante el Tribunal Constitucional (TC).

Lamarca afirma que, si se excluyen los artículos referidos a la lengua, la cultura, los derechos históricos y algunas otras materias que no están en el estatuto andaluz, el 80% de los artículos recurridos por el PP ante el TC fueron aprobados en el estatuto andaluz el 2 de noviembre de 2006 en el Congreso de los Diputados. Una gran parte de estos artículos han sido redactados siguiendo el modelo catalán, en muchos casos sin ninguna variación, especialmente en los campos de justicia y financiación. El estatuto catalán es más detallado en competencias, pero el andaluz aún tiene más artículos que el catalán: 250 por 223.

Una muestra de como ha funcionado la fotocopiadora en casi cincuenta de los artículos impugnados ante el TC: en primer lugar figura el artículo del texto catalán y después del guión el artículo correspondiente al texto andaluz. 7-5, 20.1-20.2, 21.2-21.2, 80.1-30.1, 82-131, 95-140 y 143.1 y 2, 96-143.4 y 5, 97.98 y 99-144, 101-146, 103-147, 105-149, 107-151, 122-78, 126.2-75.7, 127.2-68.2, 132.1-66, 135-76.3, 140.2.3.4 y 7-64.4.5.6 i 9, 141.2-81.2, 144.5-57.5, 146.1.a y b-69.1 y 4, 148.2-56.8, 149.2-56.9, 152-58, 154.2-58.4.5è, 157-70, 158.3-54.3, 160-60, 162-55, 169.2 i 3-64.7 y 8, 166-61, 170.1.y -63.1.1r, 170.2-63.2, 171.c-71, 172-53, 180-224, 182-87, 183-220, 185-233, 186-231, 187-234, 189-235, 191.1-238.1, 195-241, 204.1-181.2, 205-182, 210-184, 222-248, DA2-231.3, DA7-178, DF1-DF1, DF3-DF2.

Así, por ejemplo, el estatuto andaluz exige que el gobierno central priorice el criterio de la población para repartir la inversión pública estatal, en contraposición al estatuto catalán, que establece que sea el peso del PIB regional en el PIB estatal el que sirva de referencia. Los Presupuestos Generales del Estado de 2007 y de 2008, que siguen sin regionalizar el 25% de la inversión pública total, cumplen el estatuto andaluz (Andalucía recibe el 18,5%, el mismo peso de su población en el total estatal) e incumplen el estatuto catalán (Cataluña recibe el 14% de la inversión cuando genera el 18,5% del PIB estatal). Y estamos hablando de inversión presupuestada, no ejecutada: de 2001 a 2006 sólo se ha ejecutado en Cataluña un 70% de la inversión presupuestada, mientras en la comunidad de Madrid en 2006 se ha ejecutado un 125% de la inversión presupuestada (*El Periódico*, 05.11.2007).

El cuadro 8 presenta una comparación de materias relativas al título sexto del nuevo estatuto de Cataluña, referido a la financiación de la Generalitat, que comparan los aspectos principales entre las propuestas en materia fiscal del pacto del Tinell de diciembre de 2003, de la propuesta de financiación de CiU de enero de 2005 y de la propuesta del gobierno tripartito de abril de 2005. En el cuadro 9 se comparan las mismas materias referidas al Estatuto de Sau de 1979, al Estatuto aprobado en el Parlamento de Cataluña el día 30 de setiembre de 2005, aprobado con el voto favorable del 89% de los diputados catalanes, y finalmente al Estatuto de la Moncloa, aprobado en referéndum el 18 de junio de 2006.

De las propuestas presentadas en el cuadro 8 la de CiU, que se denominaba Acuerdo Económico, era la más parecida modelo foral, que tan buenos resultados ha dado a Euskadi y Navarra, tanto en

crecimiento económico como en extensión de los servicios sociales. El pacto del Tinell presentaba algunas ambigüedades en el capítulo financiero, pero suponía un claro avance en relación al modelo vigente. En el cuadro 8 se comienza a apreciar la influencia del PSOE en materia de financiación, dado que no se concretaban algunas cuestiones básicas, como por ejemplo la reducción de transferencias del Estado por importe equivalente al aumento de participación en impuestos estatales (así se hizo en 2001) o bien en la financiación local.

A pesar de ello, esta propuesta aún contenía elementos que perfilaban un cambio de modelo financiero: el elemento más interesante hacía referencia explícita al 50%, en tanto que porcentaje máximo de todos los impuestos soportados en Catalunya (incluido el de sociedades) que se podía llevar la agencia tributaria estatal. Este porcentaje suponía una concreción cuantitativa a partir de la cual se podía aspirar a reducir de manera efectiva el déficit fiscal catalán; un déficit fiscal que la propuesta de acuerdo económico de CiU aspiraba a limitar al 4% del PIB catalán de cada año en el futuro. Estas dos concreciones numéricas concretas fueron eliminadas por la presión del PSC-PSOE en la recta final de la negociación estatutaria en setiembre de 2005, en favor de una supuesta "constitucionalidad del texto". Hay que tener presente que en Alemania, por ejemplo, es la propia constitución federal, y no las constituciones de los Länder, la que fija el porcentaje y los criterios de distribución del impuesto de sociedades, blindando así los intereses de los estados federales de posibles tentaciones centralizadoras del gobierno de Berlín.

Así pues, en la redacción final del estatuto tras su paso por la Moncloa, apareció una referencia explícita a la LOFCA en el artículo 201.1, cuando en el estatuto aprobado en el parlamento catalán no se



hacía ninguna referencia a la misma: es mucho suponer que haya una jerarquía del nuevo estatuto catalán sobre la LOFCA, en la redacción de dicho artículo que establece que “las relaciones de orden tributario y financiero entre el Estado y la Generalitat son reguladas por la Constitución, por este Estatuto y por la ley orgánica a la cual se refiera el artículo 157 de la Constitución”.

Una comparación del Estatuto de La Moncloa de 2006 con el Estatuto de 1979 en este punto es difícil de hacer: el Estatuto de Sau era un texto muy genérico en financiación, dado que no había experiencia de autogobierno, y porque contrasta con la exactitud y la precisión de los artículos del nuevo Estatuto en materia de financiación. Las ganancias finales de la misma no se pueden conocer, ya que dependen en última instancia del fondo de suficiencia, un fondo que fija unilateralmente el Estado. Un fondo de suficiencia del cual algunos altos cargos del Estado muy pronto (tan sólo unos días después del paso de Artur Mas por La Moncloa a finales de enero de 2006) dijeron que Catalunya pasaría a ser contribuyente neto del mismo, y no receptor neto como ha sido siempre (Miguel Ángel Fernández Ordóñez, *Expansión*, 26.01.2006).

#### **4.- Solidaridad fijada solamente por el Estado**

El presidente Pujol comparaba las mayorías absolutas en el Congreso de Diputados en Madrid con el hielo en el mar Báltico. Cuando este mar se hiela los barcos no pueden navegar, de la misma manera que CiU no podía obtener más cotas de autogobierno si no era una fuerza decisiva en Madrid para completar mayorías, como pasó entre 1982 y 1993 y entre 2000 y 2004. Cuando el Báltico se deshuela los

barcos pueden salir a navegar y CiU aplicaba el llamado "peix al cove" (traducido literalmente: pescado en el cesto), que fue operativo entre 1993 y 1996 con el PSOE y después entre 1996 y 2000 con el PP.

El artículo 206.3 establece que los recursos de la Generalitat de Catalunya, derivados de sus ingresos tributarios, "podrán ser ajustados en más o en menos" por causa de su participación en los mecanismos de nivelación y de solidaridad con las otras autonomías. Esta definición es propia y característica del modelo actual de financiación, en el cual es el gobierno central de turno quien determina cuáles son las necesidades de gasto de las autonomías del régimen común. Gracias a la facultad de que dispone el gobierno central para definir en solitario el fondo de suficiencia, este es quien acaba determinando los recursos de las diferentes comunidades: por actividad económica y por impuestos recaudados por territorios, la Generalitat de Catalunya debería haber tenido un presupuesto mayor que la Junta de Andalucía; esto ha sido siempre así y tampoco va a cambiar a partir de ahora. El cuadro 5 presenta la relación entre la cesta de impuestos de la Generalitat y el fondo de suficiencia estatal.

Sería muy interesante y esclarecedor que las actas de las reuniones del *Consejo de Política Fiscal i Financiera* fueran públicas, para ver los argumentos utilizados para definir las necesidades de gasto de las diferentes comunidades: nuevamente aquí se topa con la falta de transparencia, como ocurre con las balanzas fiscales, los beneficios de los aeropuertos catalanes o las inspecciones de la agencia tributaria del Estado por territorios. Así, por ejemplo, el gobierno central ofrece un incremento del 40% al 58% en los impuestos especiales a la Generalitat, al mismo tiempo que la agencia tributaria estatal publica que de 2003 a 2004 la recaudación de estos impuestos en Catalunya ha disminuido un

21%, al pasar de 977 a 777 millones de euros ([www.mineco.es](http://www.mineco.es)): ¿cómo se comprueba dicho descenso sin una agencia tributaria catalana que tenga acceso a todos los datos de recaudación?

El cuadro 6 presenta los recursos vinculados al sistema de financiación autonómica de Catalunya para el año 2003 y el cuadro 7 presenta los recursos vinculados al sistema de financiación autonómica del régimen común. No están considerados en este cuadro el fondo de compensación íter territorial, el fondo de suficiencia y los fondos europeos, así como tampoco el gasto y la inversión pública del gobierno central por territorios.

Para el año 2002, por ejemplo, Extremadura tenía una capacidad fiscal (impuestos recaudados) por cápita que era casi la mitad de la catalana per cápita: si el valor 100 representa la media estatal, 40 frente a 77 (Gráfico 2). El proceso intenso de redistribución que lleva a cabo el gobierno centra llega hasta el punto de invertir la situación final de recursos por cápita, ya que Extremadura llegaba al índice 104, frente al 84 por a Catalunya (media estatal igual a 100). Si a ello se le suman el fondo de compensación íter territorial, el fondo de suficiencia y los fondos europeos la situación final muestra un índice de 144 para Extremadura frente al ya citado de 84 en Catalunya, que no participa de ninguno de estos fondos. Y por lo que se refiera a Madrid, su insuficiente financiación autonómica es compensada año tras año por la actuación inversora del Estado en su territorio y por el efecto de la capitalidad de los 400.000 funcionarios de la administración central, hasta el punto de permitir al gobierno regional madrileño de rebajar algunos impuestos a sus habitantes.

El punto 3 del artículo 206 del nuevo estatuto establece explícitamente que los niveles de nivelación y solidaridad serán fijados solamente por el Estado, eliminando así cualquier posibilidad de relación bilateral entre el Estado y la Generalitat, prevista en el Estatuto aprobado en el Parlamento de Catalunya. Seguirá siendo el gobierno central, en el contexto del Consejo General de Política Fiscal y Financiera, quien determinará los recursos de que finalmente podrá disponer la Generalitat.

El punto 5 del artículo 206 del nuevo estatuto establece que, para determinar las necesidades de gasto del apartado 1, se tendrá en cuenta la población y su densidad en tanto que variables principales, tal como hasta ahora se venía contemplando. Supone una pequeña mejora que ahora se incluya la rectificación por costes diferenciales (inflación superior en Catalunya) y que se cite a la inmigración, también superior en Catalunya. Hay que lamentar, en cambio, que explícitamente sólo se consideren criterios de equidad, quedando fuera todos los criterios de eficiencia económica que siempre se han reclamado desde Catalunya, como el PIB o las exportaciones. Seguimos por tanto dentro del mismo modelo.

En todo caso, la pregunta clave para valorar la bondad del texto final es si el nuevo estatuto blindará la financiación de la Generalitat de una posible mayoría absoluta en Madrid. Si se hiela el Báltico otra vez, la Generalitat volverá a ir muy escasa de recursos económicos a pesar del nuevo Estatuto.

## **5.- Agencia tributaria condicional**

El artículo 204 del nuevo estatuto hace referencia a la agencia tributaria de Catalunya. En su punto 1 se atribuye la gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los tributos propios de la Generalitat a la futura Agencia Tributaria de Catalunya. Estas funciones hasta hoy ya las venía ejerciendo la Dirección General de Tributos de la Generalitat sobre los citados tributos propios (sucesiones, donaciones, transmisiones patrimoniales, tasas sobre el juego e impuesto de patrimonio), por lo cual poco después de la entrada en vigor del nuevo estatuto se procedió a un simple cambio de placa: de la dirección general antes citada se ha pasado ahora a la flamante agencia tributaria catalana.

El punto 1 del artículo 204 también establece que, por delegación, la Agencia Tributaria de Catalunya podrá ejercer las funciones de gestión, recaudación, liquidación e inspección sobre los tributos estatales cedidos (IVA, IRPF e impuestos especiales: finalmente el impuesto de sociedades ha vuelto a quedar fuera del cesto de impuestos cedidos), siempre y cuando los impuestos citados sean cedidos por el gobierno central en su totalidad a la Generalitat (cesión del 100% del impuesto).

Si bien no se cierra la puerta a ejercer las citadas funciones sobre los impuestos estatales a la agencia tributaria catalana, en la medida en que la propuesta de nuevo estatuto catalán no contempla en ninguno de los impuestos citados la cesión del 100% de su recaudación al gobierno catalán (a pesar de que en diciembre de 2005 parecía que el IRPF sería cedido íntegramente a la Generalitat), no habrá ningún cambio a medio plazo en este trascendental aspecto de la financiación del gobierno catalán. La restricción, insalvable otra vez, de tener que fotocopiar la cesta de impuestos catalana a todas las demás

comunidades autónomas del régimen común (por la oposición frontal del presidente andaluz Chaves principalmente), ha hecho imposible que la agencia tributaria catalana nazca de entrada con un primer gran impuesto bajo el brazo.

Así pues, a pesar de que el IRPF es un impuesto muy caro de gestionar, es el más impopular, el más incómodo y laborioso de cumplimentar y el más visible para el contribuyente, mucho más que el IVA, el nuevo estatuto no permitirá que la flamante agencia tributaria catalana comience su andadura con una entidad superior a la que tenía con el viejo estatuto la dirección general de tributos. Como ha sucedido durante casi 30 años con el viejo estatuto de Sau, dependerá de la capacidad de presión de algunos partidos políticos catalanes en el Congreso de los Diputados de Madrid llegar a conseguir algún día la cesión a la Generalitat del 100% de la recaudación de algún gran impuesto.

Por otra parte el punto 2 del artículo 204, en cambio, consagra la agencia tributaria del Estado en Catalunya, en reservarle explícitamente y con carácter exclusivo las funciones antes mencionadas de gestión, recaudación, liquidación e inspección sobre los tributos estatales. Si se compara este artículo con el Estatuto de 1979 no hay ninguna variación o mejora en relación al artículo 46.3 del Estatuto de Sau. Si se compara con el Estatuto del Parlamento de Catalunya, en cambio, el artículo 205.1 asignaba la de gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los grandes impuestos soportados en Catalunya a la Agencia Tributaria de Catalunya, con la excepción de los impuestos de naturaleza local.

El artículo 204.2 también hace referencia a la constitución en un plazo de dos años de un consorcio paritario entre las agencias tributarias estatal y catalana, consorcio que “podrá” transformarse en Administración Tributaria única de Catalunya si la magnanimidad del gobierno central así lo determina. Se dice que el consorcio “podrá transformarse” en administración tributaria única, no que “se convertirá” en administración tributaria única. También se afirma que la Agencia Tributaria de Catalunya “podrá” participar en un consorcio sólo paritariamente con la Agencia Tributaria del Estado, consorcio que se podrá convertir en la administración tributaria “en” (y no “de”) Catalunya. En el nuevo estatuto no se concretan plazos ni se detallan funciones del futuro consorcio.

No hay precedentes internacionales de consorcios tributarios paritarios entre gobiernos centrales y regionales de estas características, puesto que en los países federales acostumbran a ser los gobiernos regionales los que recaudan la mayoría de los grandes impuestos, como es el caso de Alemania: son los gobiernos regionales de los Länder los que recaudan todos los grandes impuestos, mientras que el gobierno de Berlín recauda sólo en exclusiva el impuesto especial de la cerveza. En Québec todos los contribuyentes cada año realizan dos declaraciones de renta, una para el gobierno canadiense y otra para el gobierno quebequés.

Un caso parecido sucede con la capacidad normativa. El artículo 203 del Estatuto de la Moncloa reserva la capacidad normativa al Estado y queda a su disposición cederla a la Generalitat en los impuestos cedidos parcialmente. El Estatuto de 1979 no hacía ninguna referencia a la capacidad normativa, mientras que el Estatuto aprobado el pasado 30 de setiembre establecía que la Generalitat

tenía capacidad normativa sobre todos los impuestos estatales soportados a Catalunya. Incluso Antoni Zabalza, ex-secretario de Estado de Hacienda con el PSOE, criticó la timidez de la versión final del nuevo estatuto catalán en materia de responsabilidad fiscal, de la cual no identificaba ningún avance significativo en este importante capítulo (*El País*, 06.03.2006).

## **6.- Inversión pública estatal no garantizada**

La inversión pública es fundamental para el crecimiento económico de un territorio, al ser hoy en día muy grande el peso del sector público en la economía. Hace algunos años la *Revista Econòmica de Catalunya* publicó un artículo relativo al impacto económico de los juegos olímpicos de 1992 (n.18): una inversión pública de 0,5 billones de PTA en infraestructuras, junto con una inversión privada del mismo importe, habrían generado un crecimiento del PIB catalán (por medio de efectos multiplicadores) en los años siguientes de 3,4 billones PTA.

La disposición adicional tercera del nuevo estatuto catalán establece que la inversión en infraestructuras del Estado en Catalunya, excluyendo el fondo de compensación íter territorial (FCI), debe equipararse al peso de la economía catalana en el PIB del conjunto del Estado (18,5%). El nuevo estatuto establece un período de compromiso de sólo siete años, cuando en el Estatuto del Parlament de Catalunya el compromiso era indefinido. Por otra parte, el estatuto final elimina toda referencia a las compensaciones de déficit históricos de inversiones del Estado en Catalunya, que las cámaras de comercio catalanas han estimado en más de 7.500 millones de €.



Esta disposición adicional presenta otra modificación sustancial en relación al texto aprobado en el parlamento catalán: el porcentaje citado del 18,5% se va a aplicar sobre la base de las inversiones estatales... una vez se haya excluido de la misma el fondo de compensación ínter territorial (FCI). En el año 2006 el gobierno central invertirá en infraestructuras 12.467 millones de euros, de los cuales 2.306 (18,5%) corresponderían a Catalunya si se aplicase el nuevo estatuto al pie de la letra. De esta cifra hay que excluir el fondo citado: en 2006 el FCI era pequeño y está dotado sólo con 1.159 millones de euros. El 18,5% catalán se aplicaría a la diferencia entre la inversión y el fondo: 11.308 millones en 2006 y así corresponderían 2.091 millones.

El diario *El País* publicó el 7 de febrero de 2006 una noticia, según la cual el gobierno central ya estaba estudiando la multiplicación del FCI en los próximos años. El presidente Zapatero considera ahora que “hay que dar más peso al FCI porque va a convertirse en el fondo de solidaridad por autonomasia”. Así pues, si el FCI se multiplica por tres o por cuatro en los próximos años, las inversiones en infraestructuras del Estado en Catalunya quedarán muy lejos del peso del PIB catalán en el total estatal.

A pesar de que el nuevo estatuto catalán ya está en vigor, según los presupuestos generales del Estado (PGE) correspondientes al 2007, Catalunya recibió el 13,9% de la inversión regionalizable que hará el Estado en las comunidades autónomas, lo que equivale a 2.958 millones. En el primer año de aplicación del Estatuto, pues, el esfuerzo inversor realizado directamente por el Estado en Catalunya disminuyó en relación con el 2006 (con una inversión presupuestada del 14,6% en Catalunya) y fue el más reducido de los últimos seis años. A pesar de

estas cifras, el Ministerio de Economía y Hacienda y la Conselleria d'Economia i Finances señalaron en octubre de 2006, al presentarse el proyecto de PGE del 2007, que se cumplía escrupulosamente el nuevo estatuto. En cambio, otras voces señalaron que la disposición adicional tercera no se cumplía puesto que no están de acuerdo con la definición de inversión en infraestructuras que propuso el Estado (Cámara de Comercio de Barcelona). En julio de 2007 el conseller Antoni Castells lo acabo reconociendo públicamente.

Si se interpreta de manera literal el concepto de inversión que figura en la disposición adicional tercera, es decir, las inversiones regionalizables que figuran en los PGE, Catalunya tendría que recibir en el 2007 un total de 4.012 millones (el 18,5%). En cambio, en los PGE únicamente se recogen las inversiones en infraestructuras de los ministerios de Fomento y Medio Ambiente y las transferencias de capital (excluido el FCI) destinadas a financiar infraestructuras de transporte y medio ambiente. Según esta definición restrictiva del concepto de inversión en infraestructuras, Catalunya recibió 3.195 millones. No obstante, únicamente 2.604 millones, casi la misma cifra que en el 2006, corresponden a inversiones en infraestructuras de los ministerios de Fomento y Medio Ambiente, puesto que los 591 millones restantes se incluyen en distintas partidas que difícilmente pueden considerarse inversiones en infraestructuras.

Utilizando esta definición restrictiva de qué se entiende por infraestructuras, que no incluye, por ejemplo, las infraestructuras energéticas, de telecomunicaciones, logísticas, culturales, sociales, sanitarias, científicas, tecnológicas o las relacionadas con la vivienda, el Estado concluyó que cumple la disposición adicional tercera del Estatuto. Es totalmente arbitrario considerar únicamente las inversiones

en infraestructuras de transporte y de medio ambiente y así la diferencia entre las dos interpretaciones representó para Catalunya en 2007 dejar de recibir 1.054 millones de inversiones en infraestructuras, una parte de los cuales podría destinarse a mejorar algunas líneas ferroviarias catalanas, lo que aligeraría el sufrimiento de muchas personas que utilizan habitualmente el ferrocarril para sus desplazamientos cotidianos.

En cambio, en Andalucía el Estado se ha comprometido a invertir según su población. En este caso no se utilizará la definición que se ha aplicado para Catalunya y se considerarán todas las inversiones regionalizables. En Andalucía se aplicará un criterio diferente (población) al previsto en Catalunya (PIB) y los cálculos se efectuarán sobre dos bases diferentes: en Andalucía, todas las inversiones regionalizables del Estado, mientras que en Catalunya únicamente se consideran las inversiones regionalizables de los ministerios de Fomento y Medio Ambiente, con el agravante del distinto tratamiento que tendrán las transferencias de capital y el FCI. Siendo crueles, se podría decir que a los catalanes nos hubiera ido mejor con la disposición andaluza que con la catalana. En lugar de recibir un 13,9% de las inversiones totales del Estado, Catalunya habría recibido un 16% (el peso de la población catalana en el conjunto del Estado), lo que hubiera significado 456 millones adicionales.

## **7.- Principio de ordinalidad impreciso**

La sentencia del Tribunal Constitucional alemán del año 2004, relativa a los principios que deben regir los flujos fiscales de la solidaridad territorial entre los estados federales, iluminó el debate sobre el nuevo modelo de financiación autonómica. En síntesis, dicho tribunal viene a

decir a los estados federales alemanes que “hagan el sistema de distribución que quieran, pero que no se altere el orden existente entre los estados antes y después del proceso redistribuidor”. Esto es, si Baviera un año es quien más aporta a la caja común, no debe darse bajo ningún sistema de reparto que cualquier otro estado pagador o receptor la supere en volumen de recursos disponibles después del proceso de distribución. El cuadro 4 presenta como Catalunya pasa en el año 2004 del cuarto puesto en generación de riqueza (PIB por cápita) al noveno puesto en distribución de riqueza teniendo en cuenta la paridad de poder adquisitivo (renta disponible por cápita).

Así pues, el artículo 206.5 introdujo un principio de ordinalidad que pretendía limitar en la práctica los excesos de la solidaridad inter territorial catalana: “el Estado tiene que garantizar que la aplicación de los mecanismos de nivelación no alteren, en ningún caso, la posición de Catalunya en la ordenación de rentas por cápita entre las comunidades autónomas antes de la nivelación”.

En febrero de 2006, sin embargo, Guillem López advirtió de una leve pero decisiva corrección de este artículo en su paso por La Moncloa: la definición de este principio de ordinalidad debe ser realizada en términos reales, esto es, teniendo en cuenta los niveles de precios de los diferentes territorios. Si las rentas por cápita no están expresadas en “paridad de poder de compra” (teniendo en cuenta, por ejemplo, que según FUNCAS los precios de Barcelona son un 30% más elevados que en Badajoz), el “dique de contención” para la financiación de la Generalitat que supone este artículo ya no supone una salvaguarda efectiva. Y es que si no se tiene en cuenta el diferencial de precios de Catalunya, en el contexto español la pérdida de posiciones en el ranking citado se produce en una menor intensidad:

no se desciende del cuarto puesto antes citado hasta el noveno, sino del cuarto al quinto puesto.

### **Conclusión: ¿Nueva financiación catalana? Demasiadas incógnitas**

La evolución futura del estado autonómico español estará marcada en los próximos años por el despliegue concreto de los nuevos estatutos de autonomía ya aprobados. El desarrollo del nuevo estatuto catalán, como ha pasado históricamente en la España de las autonomías, marcará la pauta de los futuros desarrollos entre las comunidades del régimen común, tanto para las denominadas comunidades históricas como para el resto de comunidades sobrevenidas, las más entusiastas defensoras del “café para todos”. Además, el deliberadamente largo y sinuoso proceso de elaboración del nuevo estatuto catalán actuaron en contra de su elevación de nivel de autogobierno: cada día de dilación en la aprobación del mismo aumentaba la presión y los costes de acabar rechazándolo para, finalmente, aceptar unos avances insuficientes.

En relación a las posibilidades de la financiación autonómica de la Generalitat de Catalunya, es difícil aventurar con precisión qué se puede esperar del mismo: a fecha de hoy los académicos sólo podemos hacer constar la pobre concreción de los siguientes puntos:

- La prevalencia normativa que puedan tener los articulados estatutarios sobre la que tiene que ser la nueva ley de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA).
- La elevada ambigüedad interpretativa que genera el contenido concreto de algunas disposiciones, como la relativa a la cláusula de ordinalidad en los estatutos en que se ha introducido.

- La constitucionalidad –o no- de la previsión de la exigencia de unos mínimos de inversión estatal directa en algunos territorios, como es el caso de Cataluña.
- La concreción de los mecanismos de nivelación y de los límites a la solidaridad, a fin y efecto de reducir la discrecionalidad que siempre ha ejercido el gobierno central en esta materia.

Por todo ello resulta aventurado juzgar los posibles avances que pueden aportar los nuevos estatutos de autonomía y pone en evidencia que, en contra de lo que algunos afirman, se ha avanzado muy poco hacia el gran pacto federal que tenía que proporcionar estabilidad al estado autonómico español. El hecho de que existan conflictos abiertos en el seno del Tribunal Constitucional contra el nuevo estatuto catalán, un tribunal de escasas tendencias federalizantes, evidencia el escaso valor real que puede llegar a tener el nuevo estatuto catalán.

Por otra parte, contrariamente a lo que observamos en el caso de los marcos competenciales, en cuestión de financiación la concreción del nuevo estatuto catalán es mucho menor: el exhaustivo detalle definidor de las competencias de la Generalitat no se corresponde con una especificación clara de los contenidos de la nueva financiación, que se puede prestar en muchos puntos a interpretaciones diversas en función de las respectivas posiciones de fuerza en términos de coyunturas políticas.

Ello es especialmente grave en lo que al mantenimiento de la discrecionalidad estatal en materia de redistribución territorial, así como de la confusión existente entre mayor corresponsabilidad fiscal y aumentos de simples de porcentajes de participación en impuestos estatales: al no contar con agencias tributarias autonómicas que recauden dichos impuestos, la cesta autonómica de participación en el IVA o en el IRPF es completamente virtual. Así, puede llegar a darse el

caso siguiente: que aumenten los porcentajes citados y que disminuya el presupuesto autonómico, a tenor de las declaraciones de Miguel Ángel Fernández Ordóñez, Secretario de Estado de Hacienda, poco después del pacto de la Moncloa de enero de 2006 entre PSOE y CiU, que concluyó el largo debate estatutario: “El fondo de suficiencia estatal pasará a ser negativo para Cataluña” (*Expansión*, 26.01.2006).

Por lo que respecta a los flujos fiscales entre territorios, según el parecer del Consell Consultiu de la Generalitat (mayoría de votos 4 a 3 según votación de principios de setiembre de 2005: PSC-PSOE+PP+ICV frente a CiU+ERC), estos flujos son competencia exclusiva y excluyente del estado. Así pues, es lógico que el gobierno central no quiera discutir dichos flujos fiscales en una negociación bilateral con alguna comunidad histórica, sino que prefiera enmarcar su discusión de manera multilateral para diluir los hipotéticos compromisos adquiridos.

En los esquemas más frecuentes del federalismo fiscal es bien seguro que los impuestos los pagan los ciudadanos, pero lo hacen a dos jurisdicciones: la central y la territorial, cada una de las cuales ostenta capacidades tributarias originarias y no derivadas de un régimen *ad hoc* de transferencias, las cuales se conceden a partir de unas supuestas y ficticias participaciones en los impuestos recaudados por parte de un único poder fiscal unitario y centralizado.

Un pacto federal tiene un contenido bilateral previo y toda generalización a otros territorios debe ser posterior; no se suele supeditar el primer pacto al segundo. Se sabe de antemano que no todo está condicionado a unos mecanismos redistributivos que no se definen en el Senado, en tanto que cámara territorial, sino en el poder ejecutivo a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en el cual el gobierno

central ostenta un dominio por mayoría absoluta. En la financiación de la Generalitat prevista en el nuevo estatuto catalán continúa la tendencia del modelo anterior, más próximo a la descentralización del gasto público y más lejano que de un reparto efectivo de ingresos tributarios que se pueda considerar mínimamente federal.

De la discrecionalidad y arbitrariedad del gobierno central en Catalunya se han tenido muchas experiencias negativas durante los últimos 25 años: gobierno quine gobierno, el Estado ha ido promulgando todo tipo de reglas de modulación a conveniencia de lo que le ha convenido a cada momento. Es un engranaje deliberadamente complejo, de supuesta redistribución territorial poco transparente y, así, muy poco evaluable en su finalidad. Lo cierto es que el dinero público se acaba invirtiendo más en gasto corriente que en inversión en infraestructuras y en la creación de trabajo público, en lugar de estimular la ocupación privada.

Para Guillem López la LOFCA ha sido “el reflejo de un *Gran Hermano* que estima centralmente y según su discreción las necesidades de gasto periféricas, con marketing de venta de objetividad formulada bajo un conjunto de variables definidas por las presiones de cada región (desde la orografía hasta el ruralismo pasando por la dispersión) y medidas con aproximaciones empíricas dudosas”. Tal como afirmó en el año 2006, “en ausencia de un pacto previo sobre la LOFCA la financiación autonómica del nuevo Estatut de Catalunya es un brindis al sol”.

Finalmente comparto la opinión de Antoni Zabalaza (2007), para el cual más que un cambio de modelo de financiación de la Generalitat, el nuevo Estatuto catalán define una pluralidad o familia de



modelos de financiación que admiten una muy amplia gama de interpretaciones posibles: desde un suave acercamiento a algunos mecanismos de federalismo fiscal (en caso de una interpretación generosa por parte del gobierno central español) hasta un reforzamiento de la discrecionalidad del gobierno central en la distribución de los recursos de las comunidades autónomas del régimen común (en caso de una interpretación más restrictiva por parte del mismo).

En función, por tanto, de cuál sea el juego de mayorías políticas en los parlamentos de Madrid y de Barcelona, podrá en el futuro mejorar o incluso empeorar la financiación autonómica de la Generalitat de Cataluña. Si el nuevo Estatuto de Cataluña quería blindar la financiación de la Generalitat de posibles futuras mayorías absolutas hostiles en el Congreso de Diputados de Madrid (esta era la justificación más transversal y compartida por los partidos políticos y los agentes sociales de Cataluña para justificar la redacción de un nuevo estatuto de autonomía), este blindaje es más que dudoso a la vista del texto final.

### **Apéndice: efectos macroeconómicos del déficit fiscal catalán con el Estado español.**

El período 1997-2003 se ha caracterizado por la falta de información estadística oficial, relativa a cual ha sido la inversión y el gasto público realizado de los diferentes ministerios del Estado por territorios. Si consideramos el principio básico "transparencia es democracia", el PP ha hecho poco honor a su proclamación de partido liberal, con el agravante que la Agencia Tributaria (que dispone de uno

de los mejores sistemas informáticos del mundo) sí que controla hasta el último céntimo salarios, intereses, dividendos y alquileres de los contribuyentes; si alguien entra en las páginas web ministeriales para ver donde fueron gastados el año pasado 259.000 millones de euros, la información no está disponible.

En los Estados Unidos la Harvard University publica anualmente las balanzas fiscales de todos los estados con el gobierno federal: es un excelente librito de 120 páginas, que incluye una serie temporal de 15 años, especificando qué recauda y detallando por diferentes tipos de gasto qué gasta e invierte el gobierno federal en cada uno de los diferentes estados. Un primer paso básico, previo incluso a la publicación de las balanzas fiscales, consistiría en que los ministerios del Estado publicasen, con carácter anual obligatorio, una memoria territorializada relativa a la inversión y al gasto público que finalmente han realizado (no la que presupuestaron), a partir de la información relativa a sus obligaciones reconocidas. Esta información tendría que estar disponible a internet, siendo conocida con antelación la fecha de su difusión: el Eurostat, por ejemplo, cumple escrupulosamente su calendario de publicación de estadísticas oficiales.

Hay en Cataluña una centenaria tradición de estudios sobre su relación fiscal con el Estado español<sup>1</sup>: Francesc Flos (1896), Guillem Graell (1902), Joan Crexells (1923), Josep Llord (1927), Carles Pi Sunyer (1929-1959), Ramon Trias Fargas (1960), Jacint Ros Hombravella (1966 y 1974 con Joan Sardà), Josep Maria Bricall (1978), Antoni Castells y Martí Parellada (1983), Arcadi Oliveres (1991), Montserrat Colldeforns (1995), Esther Martínez y Guillem López-Casasnovas (2000) entre otros, todos

---

<sup>1</sup> Para una visión histórica referida al déficit fiscal de Cataluña con el Estado español durante todo el siglo XX, ver el artículo de Francesc Roca en la Revista Econòmica de Catalunya (2000).

estos autores han intentado estimar la aportación catalana al Estado español. Esta cuestión es mucho más acuciante en la actualidad que en el pasado puesto que, si en 1975 el gasto público apenas alcanzaba el 10% del PIB español, hoy en día el sector público español controla una parte muy importante de la generación de la riqueza de un país desarrollado (40% del PIB en 2003). Asimismo, el sector público dispone también de un gran poder regulador, hasta el punto de que con su complicidad o indiferencia puede favorecer o perjudicar sectores económicos y territorios enteros (Tremosa, 2004a).

En el resto del Estado español, en cambio, los estudios sobre la magnitud de los flujos territoriales que realiza el sector público central son mucho más recientes, siendo el trabajo más riguroso publicado hasta la fecha el libro “Las balanzas fiscales de las CCAA, 1991-1996” (Castells y otros, 2000). Este voluminoso estudio fue encargado en los últimos años del anterior gobierno del PSOE por el Instituto de Estudios Fiscales, el cual facilitó toda la información pública necesaria para calcularlas de las diferentes intervenciones generales. Con el gobierno del PP, sin embargo, el instituto citado declinó su publicación, edición que llevaría a cabo finalmente la editorial Ariel.

Es curioso observar como desde Madrid (prensa, fundaciones privadas, ministerios) nunca nadie hace referencia a este riguroso trabajo, siendo como es el único que utiliza informaciones liquidadas de las diferentes intervenciones generales del sector público central. Por otra parte, también es el único trabajo que utiliza los dos criterios de cálculos de balanzas fiscales internacionalmente aceptados, relativos a la territorialización del gasto y de la inversión pública que el sector público central realiza en la comunidad que alberga la capital del Estado, esto es, los llamados criterios o enfoques del flujo monetario y del

beneficio. Desde Madrid, curiosamente, sólo se difunden balanzas fiscales a partir del criterio del beneficio, que siempre proporciona resultados mucho más favorables para la capital del Estado que el criterio del flujo monetario.

En el cálculo de la balanza fiscal de la comunidad de Madrid (CAM) con el Estado hay que depurar, en primer término, el “efecto sede” en los impuestos recaudados: muchas empresas tienen sus fábricas en otras comunidades autónomas, pero su sede fiscal está en Madrid y sus impuestos se imputan a la CAM. Así por ejemplo, en 2003 la Agencia Tributaria recaudó en ella 57.372 millones de euros, que representan el 45% de los 127.963 millones totales que ingresó dicha agencia; este porcentaje es muy superior al 17,53% que, según el INE, la CAM aportó al PIB español en el 2003. Existe el riesgo, pues, de que los impuestos imputados a la CAM sean más altos de los realmente aportados.

Pero la principal fuente de discrepancia de los saldos fiscales de la CAM deriva de la metodología utilizada en su cálculo y hace referencia a la imputación del gasto público del Estado en la misma. Según el criterio del “flujo monetario”, el gasto público se asigna al territorio donde efectivamente se ha realizado el mismo: si el teatro Real, por ejemplo, se ha construido en Madrid, su coste hay que imputarlo íntegramente en la CAM. Según el criterio del “beneficio”, en cambio, el gasto público se distribuye en los territorios de los ciudadanos que se benefician del mismo: si el teatro Real es para todos los españoles, hay que repartir su coste entre todas las comunidades autónomas.

Así pues, el déficit fiscal de la CAM con el sector público central se obtiene solamente a partir del criterio del beneficio, que implica

“centrifugar” a las otras autonomías una gran parte del gasto público que en su territorio efectivamente se realiza. Piénsese, por ejemplo, en las grandes inversiones en infraestructuras públicas de la capital o en el gasto de los sueldos de los 400.000 funcionarios que hay en Madrid. No imputar todo este gasto público en una gran mayor parte en la CAM (que es donde efectivamente se gasta una mayor parte del mismo) y repartirlo entre las otras comunidades es lo que permite obtener un déficit fiscal madrileño, curiosamente, siempre un poco mayor que el catalán (Alcaide y Alcaide, 2001, 2002, 2003). Hay que tener presente que el criterio del beneficio precisa del establecimiento de hipótesis sobre los beneficiarios del gasto público capitalino. Y tanto Castells (2000) como De la Fuente (2001) advierten, respectivamente, que “al establecer hipótesis sobre beneficiarios se puede caer en peligros importantes” y que “un exceso de celo en la aplicación del criterio del beneficio es muy contraproducente, ya que dificulta la interpretación de los saldos fiscales y aumenta de manera peligrosa la subjetividad del análisis”.

En pleno debate metodológico sobre cual es el criterio o enfoque mejor para el cálculo de las balanzas fiscales, es interesante conocer el posicionamiento de un grupo de académicos convocado por la Generalitat de Catalunya en enero de 2005 (Generalitat de Catalunya, 2005: *La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració Central*)<sup>2</sup>, que ha emitido un dictamen al respecto. Así, la utilización de uno u otro enfoque depende del objetivo del análisis que se quiera llevar a cabo: el enfoque del flujo monetario intenta medir el impacto económico

---

<sup>2</sup> “Grup de treball per a l'actualització de la balança fiscal de Catalunya. Part Catalana de la Comissió Mixta de Valoracions Administració de l'Estat-Generalitat de Catalunya”. Los integrantes del citado grupo son: Núria Bosch, Joan F. Corona, Joan Carles Costas, Marta Espasa, Guillem López, Eduard Rius, Joan Ramon Rovira, Xavier Sala-i-Martin, Joaquim Solé Vilanova, Ramon Tremosa, Maite Vilalta, Maties Vives y Antoni Zabalza.

generado por la actividad del sector público en un territorio, mientras que el enfoque del flujo del beneficio intenta calcular como las políticas de gasto pueden afectar al bienestar de los individuos. Por tanto, el criterio del flujo monetario es más correcto, preciso y riguroso para analizar la influencia que tiene la acción del sector público sobre el crecimiento económico de una región, mientras que el criterio del flujo del beneficio se utilizaría para intentar analizar la acción del sector público en términos redistributivos.

En este contexto, ¿cómo puede interpretarse desde Cataluña la opacidad total de los últimos ocho años de gobierno del PP, con respecto a los datos de las diferentes intervenciones generales, a pesar de que de las resoluciones del Estado de la Nación del Congreso de los Diputados de 1998 y 1999 se derivaron sendos mandatos para el cálculo y la pública difusión de las balanzas fiscales? ¿Cómo puede interpretarse desde Cataluña la cesión de información siempre y únicamente a fundaciones privadas madrileñas (FUNCAS), que la elabora de tal manera que Madrid siempre aparece como la "campeona de la solidaridad interterritorial", sin especificar tan siquiera la metodología de cálculo? Lleva razón Guillem López-Casasnovas (2004) cuando afirma que "dime para qué quieres conocer los saldos fiscales y te diré cuál es la metodología más conveniente".

Si se analiza, en cambio, cuáles son los saldos fiscales de las diferentes comunidades con el sector público central a partir del método de cálculo del flujo monetario, el libro de Castells, Bosch, Barberán, Ruiz-Huerta y otros antes citado presenta unos saldos fiscales más compatibles con la desigual evolución regional de los últimos años observada en España: para el período 1991-1996 el EURAM (Euroregión del Arco Mediterráneo, que comprende Catalunya, País Valenciano y

Baleares) aparece como el principal contribuyente neto de recursos (Cataluña, -7% de su PIB anual de media, Baleares un -7'5% y País Valenciano un -2,5%); Navarra y País Vasco son también contribuyentes netos en todo el período (-3'5% y -1,5% respectivamente); finalmente, el saldo de la balanza fiscal de Madrid presenta un déficit fiscal con el sector público central de sólo el -0'09% del PIB anual madrileño. El hoy conseller de Economía de la Generalitat Antoni Castells estima el déficit fiscal catalán entre el 8 y el 9% del PIB anual catalán, mientras que Alcaide y Alcaide (2003, 2004) lo entre el 10% y el 10,5% del PIB catalán para los años 2002 y 2003. Independientemente de quien tenga razón, ¿no estamos ante una clara relación entre exceso de drenaje y estancamiento económico?

En España, en cambio, las únicas balanzas fiscales para el período 1995-2003 sólo han sido publicadas por FUNCAS. En sus diferentes balances económicos regionales, sin embargo, sus autores nunca describen la metodología de cálculo de las balanzas fiscales que presentan, cuestión que es especialmente relevante en el caso de la balanza fiscal madrileña. Como los propios autores afirman en la edición de 2002, han realizado imputaciones de gastos del Estado a partir del VAB provincial y autonómico, "método discutible pero que ha sido necesario utilizar ante la falta de información de la Intervención General de la Administración del Estado, que publica datos liquidados sólo a nivel agregado estatal" (página 30).

Así, en la edición de 2003 de FUNCAS, y en relación a la publicada el año 2002, los autores rebajan sus propias estimaciones del déficit fiscal catalán, sin dar por ello ninguna justificación. De la misma manera, en la breve nota metodológica facilitada en la edición de 2003, ya no se hace ninguna referencia a la IGAE y a la falta de datos oficiales

disponibles señalados el año 2002, afirmando que “el gabinete de estadística regional de FUNCAS, responsable de esta investigación, asume que algunas de las estimaciones que se han realizado para poder completar el cierre del *Balance Económico Regional*, tienen algún componente de opinión personal” (página 5). No disponer de información oficial liquidada sobre cuál ha sido la actuación inversora del sector público central por territorios va a seguir alimentado la creencia catalana de que las balanzas fiscales son el secreto mejor guardado del Reino.

El cuadro 10 presenta los resultados de una reducción del déficit fiscal catalán con el Estado español en el horizonte de 2010. En la literatura económica se han propuesto diferentes técnicas para cuantificar el impacto de los programas de gasto público. Así, por ejemplo, en el trabajo de Nordhaus (2002) se cuantifica el coste económico para los Estados Unidos de la guerra con Irak; en el de Abadie y Gardeazábal (2001) se estudia el impacto del terrorismo en la economía vasca; en el de Sosvilla *et al.* (2001) se estudia el impacto de las ayudas comunitarias para la economía aragonesa; en los de Sosvilla y Herce (1998 y 1999) se estudia el impacto sobre la economía española de las ayudas procedentes de los fondos europeos; o, finalmente, los de Herce y Sosvilla (2002) que cuantifican los efectos económicos de las inversiones ferroviarias en España en el horizonte 2007.

En este apartado se resume los contenidos de un reciente artículo publicado en la Revista *Applied Economics* (Pons y Tremosa, 2005), que presenta una simulación de crecimiento de la economía catalana prospectiva, que viene a completar el análisis del impacto del déficit fiscal catalán que se habían realizado anteriormente. Así, de haberse podido invertir en Catalunya en infraestructuras el volumen de déficit



catalán de 1995 a 1998, el PIB catalán de 2000 hubiera alcanzado un nivel un 32% superior (Ros, Tremosa y Pons, 2003); por otra parte, la economía catalana alcanzó el año 1998 una presión fiscal del 39% del PIB catalán de ese año, mientras que el gasto público sólo llegó al 30'5% del PIB catalán, lo cual permite definir como de "atrofia persistente" la situación del sector público catalán (Ros, Tremosa y Pons, 2002).

A finales de la década de los años ochenta comenzaron a aparecer en la literatura económica una serie de trabajos que analizaban la importancia de las infraestructuras públicas en la productividad de los países y regiones. La mayoría de los trabajos que se han planteado esta cuestión se han basado en el cálculo de la elasticidad del producto respecto al capital público mediante una función de producción, normalmente una Cobb-Douglas. Ello no obstante, estos trabajos que obtienen elasticidad de la producción respecto al capital público, por medio de una estimación uniecuacional de una función de producción, han recibido diversas críticas metodológicas. Una de las principales limitaciones de este enfoque es que excluyen la posible presencia de efectos de retroalimentación o *feedback* entre las variables consideradas, que pueden llegar a ser importantes ya que no tienen en consideración que la posible existencia de una relación simultánea entre el crecimiento de la producción y el crecimiento del capital público.

Con el fin de superar esta limitación en la literatura económica se propone el uso de técnicas de series temporales multiecuacionales (modelos VAR) que incorporen el PIB, el empleo, el capital privado y el capital público. Estos modelos permiten de captar las relaciones que se producen a medida que pasa el tiempo entre estas variables mediante las funciones de impulso-respuesta. Los efectos *feedback* dinámicos son

esenciales para estimar la relación entre el capital público y el resto de variables incluidas en el modelo, puesto que permiten considerar de qué manera el capital público afecta al PIB, al empleo y al capital privado; asimismo, y simultáneamente, nos permite estimar como estas variables afectan al crecimiento del capital público en un proceso que se retroalimenta.

En el cálculo del impacto de un aumento de la inversión pública sobre el PIB se pueden utilizar diferentes metodologías para calcular las elasticidades. La metodología usada en este apartado, fundamentada en los modelos VAR, proporciona unas elasticidades más elevadas que las que se obtendrían usando otras metodologías. Aún así, muchos autores piensan que esta metodología es la más adecuada para realizar este tipo de simulaciones de crecimiento económico, ya que tiene en cuenta el efecto de retroalimentación entre las variables consideradas en el modelo. Este efecto puede llegar a ser muy importante y, si no se tuviera en cuenta, se podría estar subestimando esta elasticidad.

Así pues, en este trabajo se han considerado las variables producto interior bruto a precios constantes, empleo, capital privado y capital público. La información estadística hace referencia a la economía catalana y para la estimación del modelo se ha utilizado el período 1965-1999. La información del producto y del empleo se ha obtenido de la *Renta Nacional de España y su distribución provincial*, publicada por la *Fundación BBVA*. Por otra parte, las series de capital privado y público provienen de *El stock de capital en España y sus comunidades autónomas*, también publicado por la *Fundación BBVA*. En este último caso, se han extrapolado los valores del capital público y

privado de la economía catalana para el año 1999, a partir del valor de estas variables para el conjunto de España.

Se trata de una serie temporal no excesivamente larga, circunstancia que se ve agravada por el hecho de que los datos de producción y empleo de la *Fundación BBVA* tienen carácter bianual. Ello no obstante, la mayoría de los trabajos aplicados en este ámbito de investigación referidos a la economía española, y que han sido citados anteriormente, presentan también esta limitación y utilizan series temporales parecidas (tanto por lo que se refiere al período considerado como por lo que hace referencia a la disponibilidad de observaciones) a los que aquí se usan. Así pues, hay que señalar que una vez estimado el modelo VAR se han realizado una serie de simulaciones sobre el crecimiento de la economía catalana. Para efectuar estas simulaciones se han utilizado las series de PIB a precios constantes y de empleo elaboradas por el Institut d'Estadística de Catalunya<sup>3</sup>.

Probablemente la economía catalana conseguiría un ligero acercamiento a las regiones más desarrolladas de la Unión Europea en términos de PIB per cápita (expresado en términos de Paridad del Poder Adquisitivo, PPA) en el caso del escenario optimista; un retroceso en el caso del escenario pesimista y un mantenimiento, como en la actualidad, en la media del PIB per cápita de la UE-15 en el caso del escenario intermedio (recordemos que según el EUROSTAT, en el año 2000 el PIB per cápita en PPA de Catalunya se situaba en un índice igual a 99, si se consideraba la media de la UE-15=100). Ello no obstante, si se produce una reducción sustancial del déficit fiscal en cada uno de los años del período 2002-2010, los modelos VAR estimados en el apartado

---

<sup>3</sup> Esta información estadística referida a la economía catalana se ha obtenido de la página web <http://www.idescat.es>.

previo señalan que al final del período la situación de la economía catalana será más favorable, tanto en términos de producción (cuadro 8), de ocupación (cuadro 9), como de productividad.

Así, por ejemplo, en el caso del escenario intermedio, si en cada año del período 2002-2010 el déficit fiscal catalán con el Estado español se redujera en 1% del PIB, en el año 2010 el PIB per cápita de Catalunya sería un 9,8% más grande; si la reducción fuese del 3% del PIB, el PIB per cápita sería el 2010 un 32,1% más elevado; finalmente, si la reducción del déficit fiscal fuese de un 5% del PIB en cada uno de los ejercicios, en el año 2010 el PIB per cápita de Catalunya sería un 58,3% más grande.

En definitiva, efectuando el supuesto que en ausencia de reducción del déficit fiscal la economía catalana creciera de acuerdo con el escenario intermedio y que, a la vez, este crecimiento no se alejara mucho de la media del crecimiento de los países de la UE-15, Catalunya sólo podrá conseguir un acercamiento considerable al PIB per cápita (PPA) de las regiones europeas más dinámicas si se consigue reducir sustancialmente el déficit fiscal con el Estado español.

Así, manteniendo los supuestos que se han indicado en el párrafo anterior, si la reducción del déficit fiscal fuese del 1% del PIB anual (recordemos que en los últimos años se sitúa entre el 8% y el 10% del PIB), el año 2010 Catalunya se podría situar, si se considera el PIB per cápita de la UE-15=100, en un valor entre 108 y 112. Si la reducción del déficit fiscal fuese del 3% del PIB anual, el PIB por habitante de Catalunya se situaría alrededor del 120-130 (un 20%-30% por encima de la media de la UE-15). Finalmente, si la reducción fuese del 5% del PIB, el PIB por habitante se situaría en un valor del índice entre 135 y 150. Este mayor crecimiento de la economía catalana fruto de la reducción del déficit

fiscal permitiría que, en términos de PIB per cápita (PPA), Catalunya fuese similar a un conjunto de regiones europeas que en la actualidad presentan un nivel de PIB per cápita superior a la economía catalana. Así, en el cuadro 9 se muestran algunas de las regiones a las que Catalunya se podría aproximar, y en algunos casos superar, en cada uno de los tres supuestos de reducción del déficit fiscal catalán con el Estado español.

<b>Cuadro 1</b>				
<b>Evolución del PIB y de la renta disponible per cápita</b>				
	<b>PIB per cápita en paridad de poder de compra Media 166 regiones UE-15=100</b>		<b>Renta per cápita bruta disponible de los hogares Media estatal = 100</b>	
	<b>1997</b>	<b>2002</b>	<b>1995</b>	<b>2002</b>
Madrid	101	112,4	119	120
País Vasco	94	104,8	120	124
Navarra	97	104,2	124	122
<b>Catalunya</b>	<b>100</b>	<b>100,9</b>	<b>117</b>	<b>112</b>
Illes Balears	101	97,9	124	121
País Valencià	76	79,9	96	97
Estado	80	84,7	100	100

español				
---------	--	--	--	--

**Fuentes: Eurostat, INE**

<b>Cuadro 2</b> <b>Distribución del gasto público por niveles de gobierno en España</b>				
	<b>1980</b>		<b>2001</b>	
	<b>% del total</b>	<b>% PIB</b>	<b>% del total</b>	<b>% PIB</b>
<b>Gobierno central</b> (Estado y Seguridad Social)	90	26	61	25
<b>Gobiernos regionales</b> (Comunidades Autónomas)	-	-	26	11
<b>Gobiernos locales</b> (diputaciones y ayuntamientos)	10	3	13	5
Total	100	29	100	41

**Fuentes:** *Ministeri de Hacienda, "La Descentralización del gasto público en España".*  
*Ministerio de Administraciones Públicas, "Informe Económico-Financiero de las Administraciones Territoriales".*

<b>Cuadro 3</b> <b>Distribución de la recaudación impositiva por niveles de gobierno en España</b>				
	<b>1988</b>		<b>2001</b>	
	<b>% del total</b>	<b>% PIB</b>	<b>% del total</b>	<b>% PIB</b>
<b>Gobierno central</b> (Estado y Seguridad Social)	86	29	80	32
<b>Gobiernos regionales</b> (Comunidades Autónomas)	6	2	12	6
<b>Gobiernos locales</b> (diputaciones y ayuntamientos)	8	3	8	4
Total	100	34	100	40

**Fuentes:** *Ministerio de Hacienda, "La Descentralización del gasto público en España".*

**Ministerio de Administraciones Públicas, "Informe Económico-Financiero de las Administraciones Territoriales".**



**Cuadro 4**  
**Del PIB per cápita a la renta disponible per cápita**  
**Año 2004**

PIB per cápita		Renta disponible per cápita en paridad de poder de compra	
1.- Madrid	131	1.- Madrid	119
2.- Navarra	126	2.- Euskadi	117
3.- Euskadi	125	3.- Navarra	116
<b>4.- Catalunya</b>	<b>120</b>	4.- Aragón	114
5.- Illes Balears	113	5.- Rioja	113
6.- Rioja	109	6.- Castilla y León	112
7.- Aragón	107	7.- Illes Balears	108
8.- Cantabria	97	8.- Ceuta y Melilla	107
9.- Castilla y León	94	<b>9.- Catalunya</b>	<b>106</b>
10.- País Valencià	93	10.- Cantabria	104
11.- Canarias	92	11.- Castilla – La Mancha	97
12.- Ceuta y Melilla	90	12.- País Valencià	95
13.- Asturias	86	13.- Canarias	94
14.- Murcia	84	14.- Asturias	92
15.- Galicia	80	15.- Galicia	89
16.- Castilla – La Mancha	78	16.- Murcia	86
17.- Andalucía	77	17.- Andalucía	85
18.- Extremadura	67	18.- Extremadura	84

**Fuentes: INE, FUNCAS.**

**Cuadro 5**  
**Recursos de la Generalitat de Catalunya:**  
**Participación autonómica en impuestos y fondo de suficiencia estatal**

<b>Estatuto de Sau de 1979 Revisión de la LOFCA de 2001</b>	<b>Estatuto de la Moncloa de 2006</b>
IVA: 35%	IVA: 50%
IRPF: 33%	IRPF: 50%
Impuestos especiales: 40%	Impuestos especiales: 58%
	<p><b><u>FONDO DE SUFICIENCIA ESTATAL NEGATIVO*</u></b></p> <p>Con los porcentajes de participación en impuestos de 2006 “<b>sobraré dinero</b>” para cubrir el presupuesto de la Generalitat.</p> <p>Catalunya pasará a ser <b><u>contribuyente neta</u></b> del fondo de suficiencia estatal</p>
Resultado final más probable: Recursos económicos de la Generalitat parecidos	
<p><b><u>FONDO DE SUFICIENCIA ESTATAL POSITIVO</u></b></p> <p>Con los porcentajes de participación en impuestos <b><u>siempre ha faltado dinero</u></b> para cubrir el presupuesto de la Generalitat.</p> <p>Catalunya siempre había sido <b><u>receptora neta</u></b> del fondo de suficiencia estatal</p>	

Fuente: "Estatut, aeroports i ports de peix al cove" (2006), Ramon Tremosa i Balcells.

\* Miguel Ángel Fernández Ordóñez, Secretario de Estado de Hacienda: "El fondo de suficiencia estatal pasará a ser negativo para Cataluña" (Expansión, 26.01.2006).

<b>Cuadro 6</b>		
<b>Recursos vinculados al sistema de financiación autonómica de Catalunya</b>		
<b>Año 2003</b>		
	Millones euros	% variación 2003/2002
<b>IRPF, 33%</b>	<b>3.541</b>	<b>6,3%</b>
<b>IVA, 35%</b>	<b>2.741</b>	<b>9,9%</b>
<b>Impuestos especiales</b>	<b>1.367</b>	<b>4,4%</b>
Alcohol y bebidas derivadas, 40% = 81		2,3%
Labores del tabaco, 40% = 404		9,1%
Hidrocarburos, 40% = 724		1,6%
Electricidad, 100% = 158		7,7%
<b>Tributos cedidos tradicionales</b>	<b>3.107</b>	<b>20,9%</b>
Impuesto sobre patrimonio = 274		12,6%
Sucesiones y donaciones = 390		18,1%
Transmisiones patrimoniales = 1.213		17,1%
Actos jurídicos documentados = 866		35,2%
Tasas sobre el juego = 287		-7,2%
<b>Tasas normativas</b>	<b>98</b>	<b>6,8%</b>
<b>Medios de transporte</b>	<b>246</b>	<b>8,5%</b>
<b>TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS (1)</b>	<b>11.249</b>	<b>10,7%</b>
<b>Fondo de suficiencia estatal</b>	<b>2.058</b>	<b>7,5%</b>
Fondo de garantía sanitaria	36	1,1%
<b>TOTAL TRANSFERENCIAS DEL ESTADO (2)</b>	<b>2.093</b>	<b>7,4%</b>
<b>TOTAL RECURSOS (1+ 2)</b>	<b>13.342</b>	<b>10,2%</b>
<b>PIB de Catalunya, 2003 en millones de euros</b>	<b>156.272</b>	
<b>Porcentaje recursos totales de la Generalitat sobre PIB catalán</b>	<b>8,53%</b>	

Fuentes: Nota d'Economia, 82 (2005) y Idescat.

**Cuadro 7**  
**Recursos vinculados al sistema de financiación autonómica del régimen común\***  
**Año 2003**

	Millones €	€/ habitante	Índice = 100 media estatal
1.- Extremadura	2.336	2.175	123
2.- Castilla y León	5.163	2.075	118
3.- La Rioja	605	2.105	116
4.- Cantabria	1.124	2.045	116
5.- Aragón	2.503	2.035	115
6.- Asturias	2.140	1.990	113
7.- Galicia	5.445	1.979	112
8.- Castilla-la Mancha	3.510	1.933	110
9.- Andalucía	13.489	1.773	101
10.- Canarias	3.245	1.713	97
<b>11.- Catalunya</b>	<b>11.355</b>	<b>1.694</b>	<b>96</b>
12.- Murcia	2.051	1.616	92
13.- País Valencià	7.187	1.608	91
14.- Madrid	8.739	1.528	87
15.- Illes Balears	1.414	1.492	85
Total	70.306	1.763	100

*\* Estos recursos no contemplan el fondo de compensación interterritorial, ni el fondo de suficiencia, ni los fondos europeos, que en el año 2002 elevaron el índice de Extremadura hasta 142.*

*\* Tampoco se contempla la acción inversora ni el gasto público del Estado por territorios, que acentúa diferencias en favor de algunos territorios y compensa algunas insuficiencias en financiación autonómica per cápita (Madrid).*

**Fuente:** Nota d'Economia, 82 (2005).

**Cuadro 8**  
**Comparativa de las propuestas de financiación**

	<b><u>Gobierno catalán</u></b> Abril 2005 Propuesta articulada	<b><u>Propuesta CiU</u></b> Enero de 2005 Propuesta articulada	<b><u>Pacto del Tinell</u></b> Diciembre de 2003 Acuerdo de gobierno entre PSC-PSOE, ERC y ICV
<b>Referencia LOFCA</b>	Ninguna referencia	Ninguna referencia	Ninguna referencia
<b>Aportación catalana</b>	En base a la valoración de servicios del Estado (art 5) y a la cuota de solidaridad (art 7): el Estado no puede atribuirse de los impuestos catalanes, en ningún caso, en más de un 50%	Cuota de contribución	En base a las necesidades de gasto de la Generalitat (ap. 6). Valoración de la aportación en servicios del Estado y solidaridad (ap. 3)
<b>Agencia Tributaria</b>	Totalidad de tributos propios y cedidos (art 4)	Totalidad de tributos devengados en Catalunya (art. 1, cap. 2)	Propios, cedidos y compartidos (ap. 3)
<b>Capacidad normativa (total o compartida)</b>	Todos los impuestos soportados en Catalunya (art 3.2)	Todos los impuestos devengados en Catalunya (art. 2, cap. 2)	Todos los impuestos soportados en Catalunya (ap 4)
<b>Impuestos cedidos a la Generalitat</b>	Mínimo del 50% de la recaudación de todos los impuestos devengados en Catalunya (art 5)	Participación en todos los impuestos devengados en Catalunya, así como rendimientos del propio régimen tributario (art. 1, cap. 4)	Participación en todos los impuestos (ap. 4)
<b>Comisión Mixta</b>	Órgano bilateral de relación, sin perjuicio de los acuerdos suscritos por la Generalitat en el Consejo General de Política Fiscal y Financiera (art 10)	Órgano bilateral de negociación (art. 1, cap. 3)	Órgano bilateral de negociación (ap. 2)
<b>Haciendas locales (lealtad institucional)</b>	Compensaciones por cambios legislativos (art 19.3) y financiación competencias impropias (art 19.5)	Competencia exclusiva de la Generalitat en financiación local (art. 1, cap. 6)	Ninguna referencia
<b>Inversión del Estado en Cataluña</b>	Inversión estatal proporcional a la participación catalana en el PIB español y compensación de déficits acumulados (d.a. única)	Ninguna referencia	Inversión estatal proporcional a la participación catalana en el PIB español y compensación de déficits acumulados (ap. 7)

<b>Reducción del déficit fiscal catalán con el Estado español</b>	En 10 años, equiparación al déficit fiscal de los territorios de la UE con renta relativa similar a la catalana. En 15 años, resultados similares a los del concierto económico (art. 8)	Límite máximo del déficit fiscal catalán al 4% del PIB catalán de cada año (art. 3.3, cap. 1)	En 10 años, equiparación al déficit fiscal de los territorios de la UE con renta relativa similar a la catalana (ap 9). En 15 años, resultados similares a los del concierto económico (ap 5)
<b>Esfuerzo fiscal</b>	Se tendrán en cuenta el conjunto de precios privados por servicios públicos (art. 7.2)	Ninguna referencia	Se computa el exceso de precios públicos y de peajes pagado en Catalunya (ap. 8)

**Fuente: "Estatut, aeroports i ports de peix al cove" (2006), Ramon Tremosa i Balcells.**

<b>Cuadro 9</b>			
<b>Comparativa de los capítulos de financiación de los Estatutos de Cataluña</b>			
	<b><u>Estatuto de la Moncloa</u></b>	<b><u>Estatuto Parlamento catalán</u></b>	<b><u>Estatuto de Sau</u></b>
	<b>Aprobado referéndum junio 2006</b> <b>49% de participación</b> <b>(74% votos a favor y 27% en contra)</b>	<b>Aprobado el 30.09.2005</b> <b>89% de votos a favor (CiU, PSC, ERC y ICV) y 11% en contra (PP)</b>	<b>Aprobado referéndum junio 1979</b> <b>62% de participación</b> <b>(89% votos a favor y 11% en contra)</b>
<b>Referencia a la LOFCA</b>	Referencia explícita a la Ley Orgánica referida en el artículo 157.3 de la Constitución Española (art. 201.1)	Ninguna referencia. Principio de preeminencia del Estatuto catalán sobre la legislación estatal (art 202.4)	Las competencias financieras de la Generalitat se ajustaran a la Ley Orgánica referida en el artículo 157.3 de la Constitución Española (da. 7a)
<b>Aportación catalana</b>	En base a las necesidades de gasto de la Generalitat: sus recursos serán ajustados en más o en menos para contribuir a la solidaridad (art. 206.1), que será determinada únicamente por el Estado (art. 206.3)	En base a la valoración de los servicios del Estado y a la cuota de solidaridad (art 207, 208, 209 y 210)	Media entre población y esfuerzo fiscal, medido por el IRPF recaudado en Catalunya (art. 5.a)
<b>Agencia Tributaria de Cataluña</b>	Tributos propios y, por delegación del Estado, sólo tributos estatales cedidos totalmente (art. 204.1) Consorcio paritario agencias tributarias: "podrá" transformarse en administración tributaria única (art. 204.1)	Todos los impuestos soportados en Cataluña excepto los locales (art. 205.1)	Tributos propios (art. 46.1)
<b>Capacidad normativa</b>	Tributos propios y, por delegación del Estado, sólo tributos cedidos totalmente (art. 203.2). Merced del Estado cederla en impuestos cedidos parcialmente	Todos los impuestos soportados en Cataluña (art. 204.2)	Tributos propios (art. 46.1)
<b>Impuestos cedidos a la Generalitat</b>	50% IRPF, 50% IVA y 58% Impuestos Especiales: hidrocarburos, tabaco y alcohol (disp. add. 8a, 9a i 10a)	Se atribuye al Estado un porcentaje para financiar sus servicios (art. 208)	Patrimonio, sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales, actos jurídicos y documentados y juego (disp. add. 6a)
<b>Comisión Mixta Estado Generalitat. Funciones</b>	Acordar el alcance y las condiciones del artículo 206 (art. 210.2)	Determinar la aportación catalana a las finanzas del Estado y actualizar la financiación de la Generalitat (art. 214.2)	Fijar porcentaje de participación de Catalunya en la recaudación total del Estado para impuestos directos e indirectos (disp. trans. 3a)
<b>Comisión Mixta Estado Generalitat. Desacuerdos</b>	El Estado sólo tiene que motivar los desacuerdos con la Generalitat (disp. ad. 2a)	Cláusula de prórroga automática del modelo anterior en caso de desacuerdo (art. 212.2). Resolución bilateral de conflictos (disp. add. 5a)	Ninguna referencia
<b>Inversión del Estado en Cataluña</b>	Proporcional al peso catalán en el PIB estatal durante 7 años, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial (disp. ad. 3a)	Inversión estatal proporcional a la participación en PIB i compensación de déficits acumulados (disp. add. 6a)	Ninguna referencia



<b>Reducción del déficit fiscal catalán con el Estado español</b>	Ninguna referencia	En 10 años equiparación a regiones de la UE con renta relativa similar (disp. ad. 7a). En 15 años, resultados modelo foral (disp. ad. 8a)	Ninguna referencia
<b>Esfuerzo fiscal</b>	Ninguna concreción del concepto: "los citados niveles de nivelación y solidaridad serán fijados por el Estado"	Se tienen en cuenta los precios privados por servicios públicos (art. 210.2)	Medido por medio de la recaudación del IRPF en el territorio catalán (a. 45.a)

**Fuente: "Estatut, aeroports i ports de peix al cove" (2006), Ramon Tremosa i Balcells.**

**Cuadro 10**  
**Flujos fiscales y crecimiento económico. Año 2010**

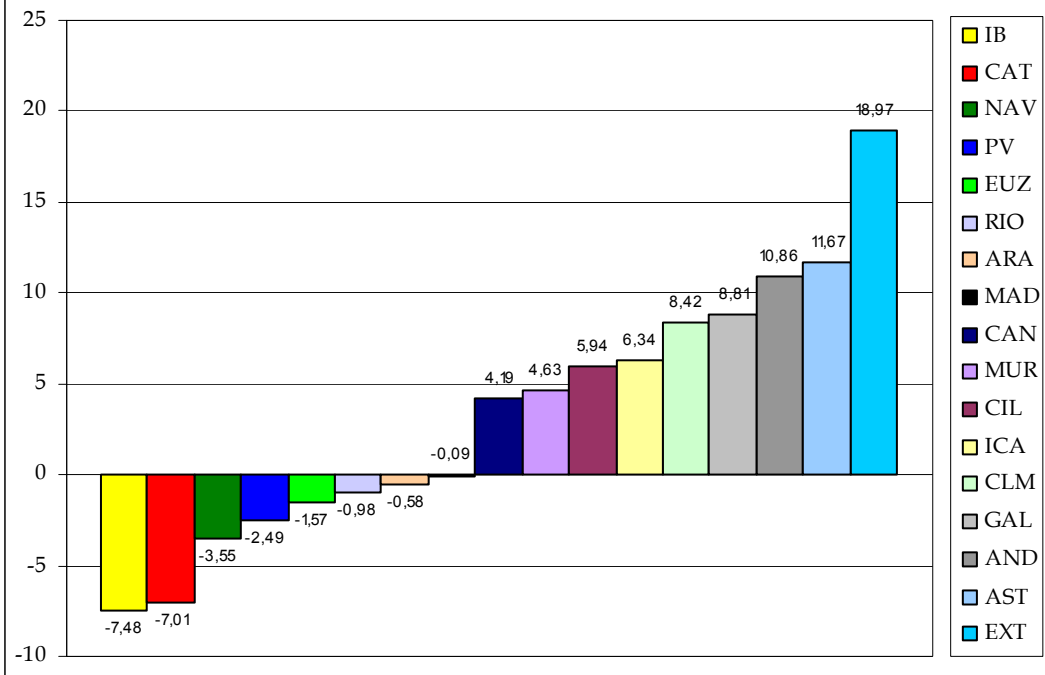
<b>Reducción anual déficit fiscal catalán con el sector público central español</b>	<b>Sin reducción</b>	<b>1%/PIB</b>	<b>3%/PIB</b>	<b>5%/PIB</b>
<b>PIB por cápita Catalunya (PPA) (UE-15=100)</b>	97-101	108-112	120-130	135-150
<b>Regiones europeas con índices similares (año 2000)</b>	Rheinland-Pfalz (97) Saarland (97) Bratislavsky (98) East Wales (98) Balears (98) Eastern Scotland (100) Umbria (101)	Liguria (108) East Anglia (109) Hampshire (109) Madrid (110) Nordrhein- Westfalen (109) Vlaams Brabant (112)	Piemonte (120) Praha (121) Baden-Württemberg (122) Valle d'Aosta (123) Groningen (124) Bayern (124) Antwerpen (125) Hessen (129) Emilia Romagna (129)	Lombardia (135) Trentino- AltoAdige(136) Utrecht (140) Bremen (143) Uusimaa (143) Stockholm (147) Darmstadt (149)

**Fuente: Applied Economics, 37 (2005), Jordi Pons y Ramon Tremosa.**

<b>Cuadro 11</b>			
<b>Déficit fiscal de Catalunya con el Estado español</b>			
<b>Año</b>	<b>Billones de pesetas corrientes</b>	<b>Millones de euros corrientes</b>	<b>Porcentaje PIB (%)</b>
1986	0,453	2.724	7,7%
1987	0,544	3.270	8,2%
1988	0,559	3.357	7,4%
1989	0,772	4.641	9,0%
1990	0,853	5.129	9,0%
1991	0,934	5.615	8,9%
1992	0,837	5.028	7,4%
1993	0,507	3.046	4,4%
1994	0,746	4.485	6,0%
1995	0,761	4.575	5,6%
1996	0,915	5.500	6,4%
1997	1,268	7.619	8,5%
1998	1,285	7.725	8,1%
1999	1,585	9.524	8,7%
2000	1,826	10.972	9,3%
2001	1,881	11.307	9,2%

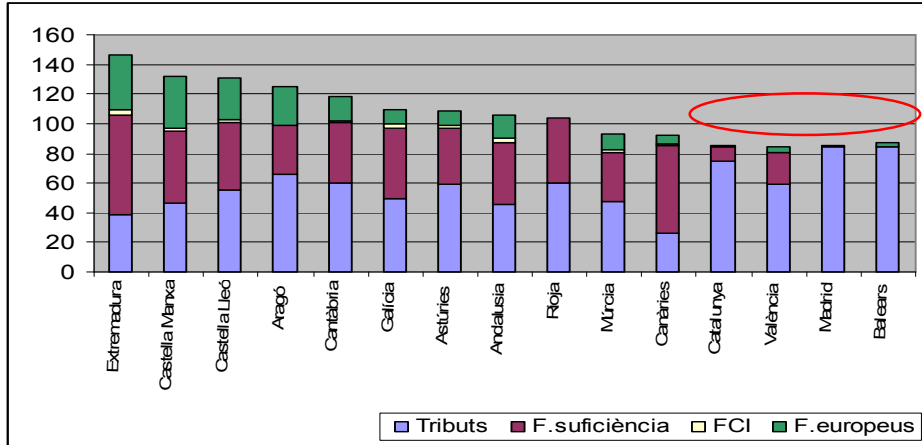
**Fuente: Generalitat de Catalunya**

**Gráfico 1. Balanzas Fiscales con la Administración Central, media 1991-1996 en % del PIB de las CC.AA. (Castells et al., 2000)**



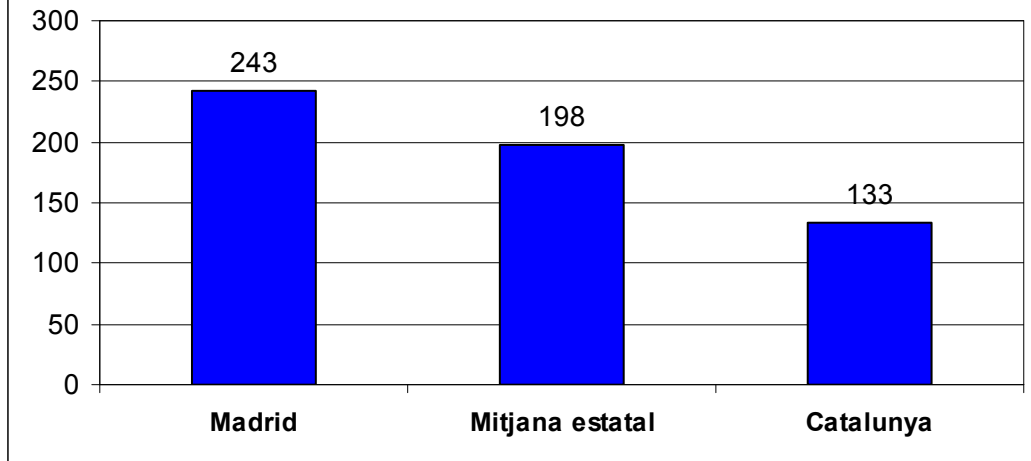
**Gráfico 2. Total ingresos modelo financiación actual,  
incluido el F.C.I. y los fondos europeos**

(€ habitant, año 2002, media=100)



Fuente: Núria Bosch, Universitat de Barcelona.

**Gráfico 3  
Inversión pública liquidada del Estado, 1991-  
2002, euros per cápita**



Fuente: Marta Espasa, Universitat de Barcelona.

## **Bibliografía**

ALCAIDE, J. y ALCAIDE, P. (2004): *Balance económico regional (autonomías y provincias). Años 1995 a 2003*. Fundación de las Cajas de Ahorro, Madrid.

BOSCH, N. y ESPASA, M. (1999): ¿Con qué criterios invierte el sector público central? En *Desequilibrios territoriales en España y Europa*. Ariel, Barcelona.

CAIXA DE CATALUNYA (2004): La despesa per habitant en les CCAA, 1996-2003: convergència o divergència regional? *Consum i Economia Familiar*, 34, 40-42.

CAIXA DE CATALUNYA (2004): Productivitat aparent del treball a Catalunya: comparació amb la resta de CC.AA., 1995-2002: *Informe sobre la conjuntura econòmica*, 96, 65-73.

CASTELLS, A.; BARBERÁN, R.; BOSCH, N.; ESPASA, M.; RODRIGO, F. y RUIZ-HUERTA, J. (2000): *Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas (1991-1996): Análisis de los flujos fiscales de las Comunidades Autónomas con la Administración Central*. Ariel i Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, Barcelona.

COSTA, J. y TREMOSA, R. (2003): Spanish regions and the macroeconomic benefits of the European Monetary Union (EMU). *Regional Studies*, 37, 217-226.

DE LA FUENTE, A. (2001): "Un poco de aritmética territorial: Anatomía de una balanza fiscal para las regiones españolas". FEDEA, Estudios sobre la Economía Española (EEE91), Madrid.

DESMET, K. y ORTUÑO, I. (2001): "Rational underdevelopment", Banco de España, Servicio de Estudios, Document de Treball número 0114.

EUROSTAT (2004): news release, 21.  
<http://www.europa.eu.int/comm/eurostat>

EUROSTAT (2000): news release, 18.  
<http://www.europa.eu.int/comm/eurostat>

GENERALITAT DE CATALUNYA: *La balança fiscal de Catalunya amb l'Admisnitració Central*. Grup de treball per a l'actualització de la

balança fiscal de Catalunya. Part Catalana de la Comissió Mixta de Valoracions Administració de l'Estat-Generalitat de Catalunya.

HERCE, J.A. y SOSVILLA-RIVERO, S. (1996): Efectos macroeconómicos del Marco de Apoyo Comunitario 1994-1999: Un análisis basado en el modelo

JOUMARD, I. i KONGSRUD, M. (2003): *Fiscal relations across governments levels*. Working Paper, 375. Economics Departament OECD.

LEONARD, H. y WALDER, J. (2000): *The Federal Budget and the States, fiscal year 1999 (retrospective issue 1983-1999)*. Taubman Center for State and Local Government, John F. Kennedy School of Government, Harvard University (disponible web <http://www.ksg.harvard.edu/taubmancenter>).

LÓPEZ-CASASNOVAS, G. (2003): *La distribució de despesa pública per nivells d'administració. L'estat espanyol en el panorama internacional*. Presentació a la 6a Jornada del Col·legi d'Economistes de Catalunya.

LÓPEZ-CASASNOVAS, G. (2004): El Déficit Fiscal de una Comunidad Autónoma con la Administración Central: ¿de qué estamos hablando?. *Papeles de Economía Española*, 99, 182-197.

LÓPEZ-CASASNOVAS, G. y MARTÍNEZ, E. (2000): *La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central (1995-1998)*. Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, Barcelona.

PONS, J. y TREMOSA, R. (2005): "Macroeconomic effects of Catalan fiscal deficit with the Spanish State, 2002-2010". *Applied Economics*, 37, 1455-1463, Routledge, Taylor and Francis Group..

PONS, J. y TREMOSA, R. (2004): *L'espoli fiscal: una asfíxia premeditada*. 4ª edició. Editorial 3 i 4, València.

POSCHMANN, F. (1998): *Where the money goes: The distribution of taxes and benefits in Canada*. Commentary 105. C.D. Howe Institute, Ottawa.

REQUEJO, F. (2003): *Federalisme plurinacional i Estat de les autonomies*. Proa, Barcelona.

ROCA, F. (2000): Cent anys d'estudis sobre el dèficit fiscal català. *Revista Econòmica de Catalunya*, 39, 98-108.

ROS, J., TREMOSA, R. y PONS, J. (2003): "Capital públic i dèficit fiscal: l'impacte sobre l'economia catalana", *Nota d'Economia*, 75, 103-120.

ROS, J.; TREMOSA, R. y PONS, J. (2002): *El Sector Públic a Catalunya 1985-1998*. Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona.

TREMOSA, R. (2007): *Catalunya serà logística o no serà*. Editorial 3 i 4, València.

TREMOSA, R. (2006): *Estatut, aeroports i ports de peix al cove*. Editorial 3 i 4, València.

TREMOSA, R. (2005): *Estatut, veritats contra mentides*. Editorial 3 i 4, València.

TREMOSA, R. (2005): "Solidaridad contra crecimiento". *La financiación de las comunidades autónomas*, 263-285. Publicacions i Edicions de la UB.

TREMOSA, R. (2004): L'intervencionisme liberal del PP: vers el canvi de locomotora. A *L'Espanya d'Aznar. Dotze visions del projectes polític del PP*, 95- 109. Editorial Proa, Barcelona.

ZABALZA, A. (2007): "La financiación autonómica en el Estatuto de Cataluña", *Hacienda Pública Española*, Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Economía y Hacienda), 181, 119-161.