



fedea

Fundación de
Estudios de
Economía Aplicada

**Implicaciones de la equiparación de la
financiación de Cataluña con los
resultados de sistema foral: un análisis
preliminar y algunas reflexiones**

Angel de la Fuente
Instituto de Análisis Económico (CSIC)

Colección Estudios Económicos
02-08

Cátedra Economía Regional / FEDEA-Caja Madrid

ISSN 1988-785X
www.fedea.es

Implicaciones de la equiparación de la financiación de Cataluña con los resultados del sistema foral: un análisis preliminar y algunas reflexiones

Angel de la Fuente

Instituto de Análisis Económico (CSIC)

Febrero de 2008

1. Introducción

El programa electoral del Partido Socialista de Cataluña para las elecciones generales del próximo marzo incluye entre sus propuestas la “equiparación progresiva entre los ingresos de la Generalitat y los que proporciona el sistema de concierto” (PSC 2008, p. 16), una reivindicación que comparten también Convergència i Unió, Esquerra Republicana e Iniciativa per Catalunya. La mayoría de las fuerzas políticas catalanas vuelve así al planteamiento de máximos recogido en la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía aprobada por la Cámara regional, dando por muerto el pacto con el Gobierno socialista en materia de financiación que se incorporó al texto definitivo del nuevo Estatuto. Esta situación complicará de forma muy considerable las negociaciones sobre la reforma del sistema de financiación territorial que deberá abordar el Gobierno que salga de las próximas elecciones.

Esta nota contiene un análisis preliminar de lo que supondría a largo plazo la equiparación al alza de la financiación catalana con la vasca. Partiendo de los datos de 2005 (el último año para el que la información necesaria está disponible), se calcula la financiación por habitante del País Vasco y el incremento de la financiación catalana necesario para igualar a ambas comunidades en términos per cápita. Seguidamente, se cuantifican los efectos de la propuesta sobre el déficit fiscal de Cataluña y sobre la financiación del resto de las comunidades autónomas de régimen común. El trabajo concluye con un breve resumen y algunas reflexiones sobre las implicaciones de la propuesta.

2. La financiación catalana y vasca

El Cuadro 1 resume lo que podríamos llamar los ingresos ordinarios de la Generalitat en el año 2005. He considerado como tales los destinados por el Estado a financiar las competencias de la Administración catalana dentro del sistema ordinario de financiación regional (y local), esto es, los ingresos tributarios del gobierno catalán que proceden de los impuestos totalmente cedidos por el Estado y de la participación autonómica en el IRPF, el IVA y los Impuestos Especiales, así como las transferencias del Estado ligadas al Fondo de Suficiencia y a la financiación de las

entidades locales catalanas. Esta última partida se incluye aquí con el fin de permitir una comparación más homogénea con el País Vasco, donde resulta conveniente agregar las Diputaciones Forales y el gobierno autonómico dadas las peculiaridades del régimen de concierto y el importante papel que las primeras juegan dentro del sector público vasco. Por otra parte, las cifras que se ofrecen en el Cuadro 1 no incluyen los ingresos “extraordinarios” de la Generalitat, como son las transferencias de los Fondos Estructurales Europeos, la financiación condicionada del Estado a través de convenios, los rendimientos de los impuestos propios (no cedidos) de la Generalitat o sus ingresos financieros.

**Cuadro 1: Financiación ordinaria de la Generalitat en 2005, incluyendo la participación de las administraciones locales catalanas en los ingresos del Estado
millones de euros**

<i>Ingresos tributarios (excluyendo impuestos propios):</i>	
impuestos cedidos tradicionales y tasas afectas	4.279,60
participación en el IRPF	4.336,80
participación en el IVA	3.384,70
participación en Impuestos Especiales	1.480,10
matriculación y ventas minoristas de hidrocarburos	479,80
<i>total ingresos tributarios</i>	<i>13.961,00</i>
<i>Transferencias del Estado</i>	
Fondo de Suficiencia (todas las competencias)	2.391,99
participación de las administraciones locales en ingresos del Estado	2.193,95
<i>total transferencias</i>	<i>4.585,94</i>
<i>Total ingresos ordinarios</i>	<i>18.546,94</i>
población	6.995.206
<i>financiación por habitante (en euros)</i>	<i>2.651</i>

- Fuentes: MEH (2007a), INE (2006), Web del Departament d'Economia i Finances de la Generalitat y de la Fuente y Gundín (2007).

El Cuadro 2 contiene la misma información para el caso del País Vasco – agregando, como ya se ha dicho, el gobierno autonómico y las Diputaciones Forales. Los ingresos ordinarios de las Administraciones vascas provienen de los rendimientos de los impuestos concertados que gestionan las Diputaciones Forales (que son prácticamente todos). A esto hay que añadir el resultado de una serie de ajustes en principio técnicos entre las Haciendas forales y la central con los que se intenta conseguir que los rendimientos totales de los impuestos indirectos (IVA y especiales) se repartan entre ellas en proporción al consumo final en cada territorio. Seguidamente, de los ingresos brutos ordinarios de las Haciendas forales hay que deducir el cupo que estas últimas pagan al Estado para ayudar a financiar las competencias que éste continúa ejerciendo.

Para obtener una estimación de ingresos ordinarios netos comparable a la catalana, resulta necesario introducir una última corrección que refleje el hecho de que las administraciones vascas se hacen cargo al menos parcialmente de algunos gastos que en el resto del país corren por cuenta del Estado. Dadas las limitaciones de la información fácilmente accesible, el ajuste

que se introduce en el Cuadro recoge sólo dos conceptos:¹ la gestión tributaria y la inversión en infraestructuras de transporte. En el primer caso, el coste por habitante de la competencia se supone igual al estimado para el territorio de régimen común, que se calcula dividiendo el coste de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de acuerdo con la liquidación del Presupuesto del Estado de 2005 (IGAE, 2007, p. 138) por la población total de los territorios de régimen común. En cuanto a la inversión en infraestructuras, se deduce de la financiación ordinaria vasca la cantidad necesaria para alcanzar en la región una inversión por habitante igual a la catalana en el año de referencia. En este caso, los datos provienen de Ministerio de Fomento (2006).

Cuadro 2: Financiación ordinaria de la Comunidad Autónoma y Diputaciones Forales vascas en 2005, millones de euros

<i>Tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma</i>	<i>116,76</i>
<i>Recaudación líquida por impuestos concertados, gestión propia:</i>	
IRPF	3.403,72
impuesto de Sociedades	1.440,38
otros impuestos directos (sucesiones, patrimonio...)	232,14
transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados	422,82
impuestos especiales de fabricación	1.340,49
IVA	2.973,60
otros impuestos indirectos (hidrocarburos, matriculación, seguros...)	186,60
tasas sobre el juego y otros	105,29
<i>total tributos concertados de gestión propia</i>	<i>10.105,03</i>
<i>Ajustes por IVA e impuestos especiales y compensaciones financieras:</i>	<i>1.231,27</i>
<i>Total ingresos ordinarios brutos</i>	<i>11.453,06</i>
<i>Cupo líquido a pagar (provisional)</i>	<i>-1.249,62</i>
<i>Corrección por inversión en infraestructuras y gestión tributaria</i>	<i>-427,47</i>
<i>Ingresos ordinarios netos</i>	<i>9.775,97</i>
población	2.124.846
<i>Ingresos ordinarios netos por habitante (en euros)</i>	<i>4.601</i>
<i>índice, Cataluña = 100</i>	<i>173,5</i>

- Fuentes: OCTE (2007), Cuadros III.1, III.14 y IV.62 y p. 197 (compensaciones financieras); IGAE (2007), Ministerio de Fomento (2006) e INE (2006).

En la parte inferior de los Cuadros 1 y 2 se calcula la financiación ordinaria por habitante de Cataluña y el País Vasco. Como se puede observar, la diferencia es notable. Mientras que las administraciones territoriales catalanas dispusieron en 2005 de 2.651 euros por habitante, las vascas contaron con 4.601 euros, un 73,5% más.

Hay que señalar que este resultado se debe al tratamiento extremadamente favorable del que disfruta el País Vasco bajo el actual sistema de financiación y no al supuesto "maltrato fiscal" de

¹ Seguramente sería necesario introducir correcciones similares en otros ámbitos, pero éstas no cambiarían significativamente los resultados. Por otra parte, el País Vasco carece de algunas competencias que sí ha asumido Cataluña, incluyendo la gestión del sistema penitenciario. Esto tiene un efecto contrario al señalado en el texto y podría compensarlo al menos en parte.

Cataluña. Como se observa en el Cuadro A.1 del Anexo, el nivel de financiación por habitante de Cataluña, calculado a competencias homogéneas para hacerlo directamente comparable con el de otras regiones de régimen común, está muy cercano al promedio de estos territorios.

La respuesta lógica ante esta situación sería la congelación de la financiación vasca (y navarra) a través de la introducción de una aportación creciente al Fondo de Suficiencia por parte de estas comunidades que permitiría ir cerrando gradualmente la brecha de resultados entre los dos regímenes del actual sistema de financiación sin perjuicio de que se mantengan las peculiaridades institucionales del sistema foral. Lo que la mayor parte de los partidos catalanes está planteando, sin embargo, no es esto en absoluto sino una equiparación unilateral y al alza de la financiación del Principado con la foral, lo que parece muy difícilmente justificable.

3. Implicaciones de la equiparación

En el Cuadro 3 se calcula el volumen total de recursos adicionales que sería necesario para igualar la financiación por habitante catalana con la vasca. El coste total para las arcas del Estado ascendería a casi catorce millardos de euros.

Cuadro 3: Recursos necesarios para igualar la financiación por habitante catalana a la vasca

financiación vasca por habitante (en euros)	4.601
* población de Cataluña	6.995.206
= total necesario (millones de euros)	32.183
- financiación actual	-18.547
= <i>Incremento necesario de recursos (Meuros)</i>	13.637
incremento porcentual	73,5%

Un incremento de la financiación catalana de esta magnitud tendría implicaciones adversas muy importantes para el Estado y para el resto de los territorios de régimen común y situaría a Cataluña junto a los territorios forales en una posición que supondría una violación clara de la prohibición constitucional de que los regímenes autonómicos comporten privilegios económicos o sociales (art. 138.2 CE).

En primer lugar, hay que resaltar que la financiación de la propuesta absorbería casi por completo los rendimientos en Cataluña de la totalidad de los tributos del Estado, incluyendo la parte aún no cedida de los mismos y el Impuesto de Sociedades (véase el Cuadro 4b). El excedente bruto del Estado en Cataluña (sin incluir la Seguridad Social), que vendría a ser el equivalente catalán del cupo, sería de únicamente 5,7 millardos de euros, lo que supondría una reducción del 70% en relación con la situación actual. (Cuadro 4a y b).²

² A esta cifra habría que añadir la diferencia entre las contribuciones de los catalanes a la Seguridad Social y las prestaciones que éstos perciben con cargo al sistema. De acuerdo con las estimaciones de Uriel y Barberán (2007) para 2005, esto añadiría 4,2 millardos de euros al excedente bruto del Estado en la región.

**Cuadro 4: Contribución bruta catalana a la caja común del Estado
(excluyendo la Seguridad Social)
millones de euros**

a. Situación observada en 2005

<i>Recaudación tributaria del Estado en Cataluña:</i>	
IRPF	8.805
IVA	6.286
Impuestos Especiales	2.220
Impuesto de Sociedades	6.609
<i>Total ingresos tributarios del Estado en Cataluña</i>	<i>23.920</i>
- transferencias del Estado a las Administraciones catalanas	4.586
= Excedente bruto del Estado en Cataluña	19.334

b. Situación tras la equiparación

<i>Recaudación tributaria:</i>	
de la Generalitat (por tributos cedidos y compartidos)	13.961
del Estado	23.920
<i>total ingresos tributarios</i>	<i>37.881</i>
- financiación Generalitat tras equiparación	-32.183
= Excedente bruto del Estado (= "cupo" catalán)	5.697

- Fuentes y notas: MEH (2007a y b). La recaudación del Impuesto de Sociedades imputable a Cataluña se aproxima multiplicando la recaudación total del Estado por este tributo por el peso de Cataluña en el PIB total de los territorios de régimen común con datos tomados de INE (2007).

Aún tras incorporar los flujos financieros ligados al sistema de Seguridad Social, el excedente bruto del Estado no bastaría para financiar la parte que corresponde a Cataluña del coste de las competencias estatales no transferidas, incluyendo el gasto que el Estado realiza en el Principado a través de mecanismos distintos del sistema de financiación territorial. Como resultado, el saldo fiscal catalán pasaría a ser positivo. Se daría así la paradoja (que ya se da en los territorios forales) de que una comunidad con un nivel de renta muy superior al promedio español recibiría una subvención neta del resto del país. El Cuadro 5 muestra el cambio esperado en el déficit fiscal catalán como resultado de la propuesta, partiendo de las estimaciones de Uriel y Barberán (2007).³

³ Estos autores utilizan el llamado enfoque *carga-beneficio*, que es el indicado para el cálculo que aquí se realiza de la contribución neta de los ciudadanos de Cataluña a la financiación de las cargas públicas. Con el enfoque alternativo de *flujo monetario*, que es el defendido unánimemente por los nacionalistas catalanes, el valor inicial del déficit fiscal catalán sería mayor, y esta magnitud podría conservar su signo negativo pese a la equiparación. Pero entonces estaríamos suponiendo implícitamente que los ciudadanos de Cataluña no tenemos por qué pagar parte alguna de partidas importantes de gasto estatal que nos benefician a pesar de que el dinero no se gasta físicamente aquí. Entre ellas estarían el grueso del gasto de los Ministerios de Defensa y Exteriores, la contribución española a la Unión Europea, la ayuda al desarrollo y el coste de todo el aparato central de la Administración del Estado, incluyendo las Cortes, la Casa Real y el Tribunal Constitucional.

Cuadro 5: Implicaciones de la propuesta para el saldo fiscal de Cataluña en 2005

saldo fiscal de Cataluña en 2005	-11.003
incremento de financiación bajo la propuesta	+13.637
<i>saldo fiscal tras la equiparación</i>	<i>+2.634</i>

Finalmente, la pérdida de recursos que implica la propuesta mermaría de forma muy considerable la capacidad del Estado para mantener el nivel actual de servicios públicos en el resto de las comunidades de régimen común. Como se ilustra en el Cuadro 6, la transferencia de 13,6 millardos de euros desde el resto de estas regiones a Cataluña supondría una reducción del 17% en su nivel actual de financiación.

Cuadro 6: Implicaciones de la propuesta para la financiación del resto de las regiones de régimen común en 2005, millones de euros

financiación ordinaria de las regiones de régimen común excepto Cataluña en 2005	80.545
- pérdida de recursos como resultado de la propuesta	-13.637
= financiación disponible tras la equiparación	66.909
<i>cambio porcentual en la financiación del resto de las regiones de régimen común</i>	<i>-16,9%</i>

- Fuentes: MEH (2007a) y de la Fuente y Gundín (2007).

Puesto que lo que se plantea es una equiparación gradual y no inmediata, no tendría por qué llegar a producirse una reducción real de la financiación del resto de las comunidades de régimen común, pero sí una ralentización muy significativa de su tasa de crecimiento durante un período considerable. Como referencia, sirva el siguiente cálculo ilustrativo. Supongamos que tanto la renta como la población de todas las comunidades autónomas crece en el futuro a una tasa uniforme común para todas ellas. Supongamos en particular que la renta per cápita crece en términos reales a un ritmo del 1,75% anual, lo que supone dos tercios de la tasa de crecimiento observada en España durante el largo período de expansión económica comprendido entre 1995 y 2006, y que la recaudación tributaria por habitante crece al mismo ritmo que la renta. Entonces, manteniendo el peso actual de la financiación regional en los ingresos del Estado, la financiación por habitante de las regiones de régimen común, con la excepción de Cataluña, debería congelarse en términos reales durante nueve años con el fin de financiar la equiparación entre esta región y el País Vasco.⁴

4. Resumen y conclusiones

Con datos de 2005, la financiación de la que disponen las administraciones territoriales catalanas con cargo a los tributos del Estado asciende a 2.651 euros por habitante. En el País Vasco, la cifra se eleva a 4.601 euros, un 73,5% más. Los 1.950 euros de diferencia que existen

⁴ Buscamos el valor de T que satisface la siguiente igualdad: $(1.0175)^T = 1.169$. Tomando logaritmos de ambos lados y despejando T , tenemos $T = \ln 1.169 / \ln 1.0175 = 9,001$.

entre una cantidad y otra constituyen una razón excelente para replantearnos, si no la existencia misma del sistema foral de concierto, sí al menos la razonabilidad de sus resultados financieros.

La generosísima prima foral supone una violación clara del principio de igualdad consagrado en la Constitución española que debería ser corregida. Esto puede hacerse de forma gradual y respetando las peculiaridades institucionales y la lógica del sistema de concierto mediante la introducción de una aportación creciente de las Haciendas forales a la financiación de un sistema de nivelación interterritorial que sólo puede ser competencia estatal y que lógicamente habría que clasificar entre las *cargas no asumidas* a efectos del cálculo del cupo.

La propuesta de los nacionalistas catalanes no es ésta sino justamente la contraria. No piden la supresión de los privilegios forales sino que éstos se extiendan a Cataluña. Quieren que las demás comunidades autónomas de régimen común acepten un recorte del 17% en su financiación por habitante (o una congelación en términos reales durante más de dos legislaturas) para que Cataluña pueda aumentar la suya (que ahora está aproximadamente en el promedio) en más de un 70% y no sólo deje de aportar recursos a la caja común del Estado sino que incluso pase a convertirse en una región subvencionada por territorios de menor renta.

Aceptar este planteamiento supondría renunciar al principio de igualdad y consolidar una España a dos velocidades en la que un 22% de ciudadanos de primera clase disfrutarían de prestaciones públicas muy superiores a las del resto del país (y/o de un trato fiscal más favorable). Y esto podría ser sólo el principio. Ceder ante las reivindicaciones de los nacionalistas catalanes supondría abrir la puerta a demandas similares por parte de otros territorios de renta elevada basadas en exactamente el mismo argumento: que la equiparación financiera con las comunidades forales no supondría nada más que devolverles *su* dinero. Si Baleares y Madrid optasen por esta vía, la casta privilegiada pasaría a incluir el 38% de la población española, pero la financiación de los territorios restantes se reduciría en otro 20%.

**Anexo: Financiación por habitante de las Comunidades de Régimen Común en 2005,
calculada a competencias homogéneas**

**Cuadro A.1: Financiación relativa por habitante a competencias homogéneas en 2005
(Promedio territorio de régimen común = 100)**

	<i>índice</i>
<i>Cantabria</i>	118,4
<i>Extremadura</i>	114,4
<i>La Rioja</i>	113,8
<i>Castilla y León</i>	111,7
<i>Aragón</i>	110,5
<i>Castilla La Mancha</i>	106,7
<i>Galicia</i>	105,5
<i>Asturias</i>	103,7
<i>Canarias</i>	103,5
<i>Andalucía</i>	101,1
<i>Cataluña</i>	97,7
<i>Murcia</i>	97,1
<i>Valencia</i>	93,0
<i>Baleares</i>	92,8
<i>Madrid</i>	90,0
<i>promedio</i>	100
<i>euros per capita</i>	2.276

- Fuente: de la Fuente y Gundín (2007)

Referencias

- de la Fuente, A. y M. Gundín (2007). "El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: datos homogéneos para el año base del acuerdo actual y sus primeros años de aplicación." *Presupuesto y Gasto Público* 48, pp. 9-35.
- Generalitat de Catalunya (2008). Fonts d'ingresos de la Generalitat de Catalunya (en 2005). Sitio Web del Departament d'Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya.
<http://www.gencat.cat/economia/ambits/finances/financament/fonts/index.html>
- INE (2006). Principales series de población desde 1998.
http://www.ine.es/inebase/cgi/axi?AXIS_PATH=/inebase/temas/t20/e245/p08/10/&FILE_AXIS=02001.px&CGI_DEFAULT=/inebase/temas/cgi.opt&COMANDO=SELECCION&CGI_URL=/inebase/cgi/
- INE (2007). Contabilidad Regional de España. Serie 2000-2006.
<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft35%2Fp010&file=inebase&L=0>
- Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2007?). Presupuestos Generales del Estado. Liquidación del Presupuesto de 2005. Volumen II: Organismos. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2007a). Financiación de las comunidades autónomas por los impuestos cedidos, fondo de suficiencia y garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria correspondiente al ejercicio 2005. Madrid.
(<http://www.minhac.es/Portal/Estadistica+e+Informes/Estadisticas+territoriales/Informes+financiacion+comunidades+autonomas2.htm>)
- Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2007b). *Recaudación y estadísticas del sistema tributario español 1995-2005*. Dirección General de Tributos, Madrid.
- Ministerio de Fomento (2006). *Anuario Estadístico 2005*. Madrid.
- Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi (OCTE 2007). *Informe anual integrado de la Hacienda vasca*. Vitoria.
- Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC, 2008). *Programa electoral. La Catalunya optimista*. Barcelona.
- Uriel, E. y R. Barberán (2007). *Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas con la Administración Pública Central (1991-2005)*. Fundación BBVA, Bilbao.