

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS****INFORME****EL PACTO FISCAL CATALÁN****por Antoni Zabalza***Catedrático de Análisis Económico de la Universidad de Valencia***RESUMEN**

En España, la financiación de las comunidades autónomas no se aplica por medio de un único sistema, sino a través de dos modelos diferentes que coexisten el uno con el otro: uno es el modelo de concierto económico, que se aplica a las comunidades forales del País Vasco y Navarra, y el otro es el modelo común que rige para las otras quince comunidades. En el presente texto se evalúa la propuesta de pacto fiscal del Gobierno catalán y se señala los aspectos técnicos más débiles de la propuesta y, como conclusión se apunta de forma muy breve las líneas maestras de lo que debería ser una futura reforma de la financiación autonómica española.

ABSTRACT

In Spain, the system of revenue assignments at the sub-national level of government is marked by an asymmetry between two groups of Autonomous Communities. The "common" regime is applied to all Autonomous Communities and a special regime to the Basque Country and Navarre. This text assesses the Catalan government's proposal of a fiscal pact and analyses briefly the general lines of what should be the basis of a future fiscal reform in Spain.

1. INTRODUCCIÓN

En España, la financiación de las comunidades autónomas no se aplica por medio de un único sistema, sino a través de dos modelos diferentes que coexisten el uno con el otro: uno es el modelo de concierto económico, que se aplica a las comunidades forales del País Vasco y Navarra, y el otro es el modelo común que rige para las otras quince comunidades. La coexistencia no está exenta de problemas. Para competencias iguales, se estima que la financiación por habitante proporcionada por el sistema foral es mucho mayor que la que resulta del sistema común. Respecto a la dos comunidades forales, Castells et al. (2005) sitúan esta diferencia en el 77% a favor del País Vasco y en el 73% a favor de Navarra; las cifras correspondientes que da Zubiri (2007) son 64% y 65%; y De la Fuente (2011) estima la ventaja del País Vasco en un 59%. Si tenemos en cuenta que tanto el País Vasco como Navarra están entre las comunidades más ricas de España, no sorprende que estas diferencias de financiación generen un cierto sentido de injusticia y frustración entre las de régimen común. Asimismo, dado que el sistema común es globalmente redistributivo, proporcionando más recursos a las comunidades relativamente pobres, es comprensible que las relativamente ricas se sientan doblemente perjudicadas. De ellas, Cataluña ha sido tradicionalmente la que de forma más abierta ha cuestionado esta situación. La propuesta del actual Gobierno catalán¹ de un pacto fiscal bilateral entre esta comunidad y el Estado con el fin de sustituir el actual modelo de financiación por uno basado en el concierto económico, debe entenderse como la manifestación política más reciente de este contencioso. Como señala Zubiri (2007), la coexistencia de estos dos sistemas es potencialmente la amenaza más seria a la estabilidad del proceso español de descentralización política y económica.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

Este artículo argumenta que, aunque el agravio de las comunidades autónomas de régimen común está sustentado en una base real, la solución propuesta por el Gobierno catalán adolece de serios problemas, el más fundamental de los cuales es la adopción de un modelo de financiación incoherente con los principios del federalismo fiscal. La Sección 2 describe estos principios y, a la luz de los mismos, la Sección 3 evalúa la propuesta de pacto fiscal del Gobierno catalán. La Sección 4 señala los aspectos técnicos más débiles de la propuesta y, como conclusión del artículo, la Sección 5 apunta de forma muy breve las líneas maestras de lo que debería ser una futura reforma de la financiación autonómica española.

2. PRINCIPIOS BÁSICOS DEL FEDERALISMO FISCAL

Las comunidades autónomas son jurisdicciones que se incardinan en un marco político y económico más amplio que el delimitado por la propia comunidad. Por debajo del ámbito regional que define la jurisdicción autonómica están las diputaciones y ayuntamientos, y por encima España y la Unión Europea: las comunidades autónomas forman parte de un marco en el que coexisten una pluralidad de jurisdicciones interdependientes entre sí. Es difícil ser taxativo sobre la naturaleza de los lazos que unen estas jurisdicciones, pero cabe pensar que la relación entre España y sus comunidades, diputaciones y ayuntamientos viene guiada por principios de carácter fundamentalmente federal, y la relación entre España y la Unión Europea por principios que en su inicio fueron de carácter confederal, pero que cada vez más (particularmente después de la adopción del Euro) son de carácter también federal.

Es pues razonable acudir a los principios del federalismo fiscal para evaluar la idoneidad del reparto de competencias, tanto de gastos como de ingresos, entre las distintas jurisdicciones. Los criterios a seguir deben referirse, no a una jurisdicción particular, ni tampoco a las jurisdicciones de un mismo nivel, sino al conjunto global de todas las jurisdicciones. Éste es un problema perfectamente delimitado y estudiado por la teoría del federalismo fiscal, y sobre el que existen prescripciones plenamente aceptadas.

En particular, y en lo referido a los gastos, el *principio de subsidiariedad* dice que cada actividad pública, sea de provisión de bienes y servicios o de regulación, debe ser asignada al nivel de gobierno más bajo que pueda llevarla a término de manera eficiente. A pesar de su generalidad, éste es el principio que guía la distribución de competencias de gasto de todos los sistemas federales del mundo. Una distribución, por cierto, muy similar en todos los países.

En lo referente a los ingresos, el que podríamos denominar *principio de responsabilidad tributaria* dice que, en un sistema federal, el gobierno que decide el gasto debería ser también el que tiene la responsabilidad de obtener del sector privado los recursos necesarios para financiarlo. El coste de estas decisiones ha de ser visible tanto para el gobierno como para los votantes, y la mejor forma de asegurar esta visibilidad es haciendo que los recursos para financiar los servicios prestados recauden en los mismos gobiernos que prestan esos servicios. Ésta es la mejor forma de enfrentar al político con el coste de sus decisiones y a su elector con el valor de los servicios que recibe.

Ésta es la teoría. En la práctica, la pregunta crítica es la siguiente: ¿Es posible, en un estado federal, organizar las cosas de tal forma que todos los gobiernos puedan financiar sus gastos exclusivamente mediante los recursos que ellos mismos recaudan? O, visto desde otra perspectiva, ¿es posible que los gobiernos siempre limiten su recaudación exclusivamente a lo que gastan? La respuesta es no, y lo es por varias razones.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

La primera es que, desde el punto de vista de la eficiencia, la jurisdicción estatal está en mejores condiciones que la autonómica para recaudar impuestos que tienen bases imponibles territorialmente móviles o cuya carga puede ser fácilmente trasladada de una jurisdicción a otra. Impuestos de gran recaudación como Sociedades e IVA pertenecen a esta categoría y generalmente se asignan a los gobiernos centrales, mientras que impuestos de base menos móvil, como los que gravan la propiedad y las transacciones inmobiliarias, se asignan a los gobiernos subcentrales. Los que gravan la renta acostumbra a compartirse entre los dos niveles de gobierno.

Lo importante a retener aquí es, por una parte, que la distribución de impuestos entre niveles de gobierno no es caprichosa; obedece a una lógica que tiene sentido económico, como lo corrobora la gran similitud observada en esta materia entre países federales. Por la otra, que esta distribución es la causa de que el gobierno central sea con frecuencia el titular de impuestos cuya recaudación excede sus necesidades de gasto, mientras que los impuestos recaudados por los gobiernos subcentrales queden por debajo de sus necesidades de gasto. En estos casos, decimos que existe una brecha fiscal vertical: la diferencia entre los recursos y los gastos de los dos niveles de gobierno.

La segunda razón por la que los gobiernos no limitan sus gastos exclusivamente a lo que recaudan, hace referencia a diferencias existentes entre las mismas jurisdicciones autonómicas. Normalmente, las bases fiscales están distribuidas territorialmente según la distribución de la riqueza, mientras que las necesidades de gasto lo están aproximadamente según la población. Esto da lugar a lo que se denomina una brecha fiscal horizontal: si los recursos disponibles para las jurisdicciones autonómicas fueran exclusivamente los obtenidos de sus propios tributos, la cantidad y calidad de servicios públicos provistos por estos gobiernos, a pesar de pertenecer al mismo nivel, podrían ser distintas.

De ahí que, en una federación, la organización de las responsabilidades venga determinada por el último de los principios que aquí queremos tratar: el *principio general de ordenación fiscal*. De acuerdo con el mismo, el reparto de competencias tributarias entre comunidades debe hacerse de tal forma que la brecha fiscal vertical sea lo más pequeña posible, con el fin de promover la responsabilidad fiscal de los gobiernos autonómicos, y debe arbitrarse un sistema de transferencias que financie a la vez las brechas fiscales vertical y horizontal que puedan existir, con el fin de asegurar una cierta igualdad territorial en la provisión de servicios públicos.

3. EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONCIERTO ECONÓMICO

¿Cómo puntúa el sistema de concierto, valorado según estos criterios generales del federalismo fiscal?

En lo que respecta a las competencias de gasto, el concierto económico cumple perfectamente los principios del federalismo fiscal. De hecho, en este aspecto no hay ninguna diferencia sustancial entre los sistemas de financiación autonómica foral y de régimen común. Ahora bien, en lo referente a las competencias tributarias, el concierto es un sistema anómalo que no cumple los principios del federalismo fiscal. Exceptuando las dos comunidades forales españolas, en ningún lugar del mundo existe un sistema de financiación federal en el que la titularidad, recaudación, gestión e inspección de la totalidad de los impuestos sea competencia de las jurisdicciones subcentrales. Ésta no es una anomalía menor con la que se pueda convivir. Es una anomalía importante que, por tres razones que se enumeran a continuación, tiene consecuencias negativas para el funcionamiento eficiente del sistema de financiación.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

La primera es que introduce una ineficiencia de gestión al no situar la titularidad y recaudación de impuestos en el nivel de jurisdicción adecuado. Es ineficiente, y administrativamente muy complejo, asignar la competencia de recaudación de Sociedades, IVA e IRPF en las comunidades autónomas. La gestión del sistema impositivo sale claramente perdiendo en comparación con la recaudación centralizada.

La segunda razón es que no cumple el principio de responsabilidad tributaria señalado más arriba. Las jurisdicciones subcentrales se ven obligadas a asumir la titularidad de impuestos más allá de lo que es necesario para financiar sus gastos, mientras que la jurisdicción central se ve en principio liberada de esta responsabilidad.

La tercera es que debilita de forma significativa la autonomía financiera de la jurisdicción central. Éste es un punto crucial, que merece ser desarrollado con mayor detalle. En un sistema de concierto, las transferencias que cubren la brecha fiscal vertical van desde las jurisdicciones subcentrales a la jurisdicción central. Es verdad que, sea cual sea la distribución territorial de la recaudación, un sistema adecuado de transferencias debería permitir que cada jurisdicción (incluida la central) dispusiera de los recursos necesarios para hacer frente a sus competencias de gasto. El problema es que la necesidad efectiva de recursos no es independiente de las competencias asumidas. Las hay estructurales y predecibles para las que esta condición es fácil de cumplir. Otras, en cambio, son coyunturales y variables, y su financiación pautada se hace mucho más difícil. La estabilización macroeconómica es por antonomasia la competencia más representativa de este segundo grupo. Y esta competencia es, y debe ser, de la jurisdicción central. Es impensable que un país federal no asigne al Gobierno central las bases imponibles más potentes y de mayor elasticidad, con el fin de que pueda desarrollar de forma oportuna la política fiscal adecuada según la coyuntura macroeconómica del momento. Hacerlo de otra manera sería una decisión perjudicial para todos.

4. UNA PROPUESTA TÉCNICAMENTE DÉBIL

El pacto fiscal propuesto por el Gobierno catalán, además de incoherente con los principios del federalismo fiscal, es técnicamente débil y no está claro que vaya a favor de los intereses de los catalanes.

Evidentemente, no todo el mundo ve el sistema de concierto como una anomalía. Si el sistema de concierto es una anomalía en el panorama del federalismo fiscal ¿por qué lo tienen el País Vasco y Navarra, sin que ello suponga un descalabro para España? La razón es la relativamente pequeña dimensión de las dos comunidades forales. Entre las dos, utilizando datos de 2010, representan un 8% del PIB español. Cataluña representa el 18,6%. Restar al Gobierno español un 8% de la autonomía fiscal que debería tener es un mal soportable. Restarle cerca del 27% sería muy preocupante. Y si el sistema de concierto se generalizara, restarle el 100% sería una irresponsabilidad.

Además de ineficiente, no está claro que el pacto fiscal propuesto vaya a favor de los intereses de los catalanes. Como catalán quiero que mi jurisdicción autonómica funcione bien; pero también quiero que mi jurisdicción central funcione correctamente. Mi bienestar no depende de una sola jurisdicción; depende de todas las jurisdicciones a las que pertenezco. Es incongruente pedir competencias fiscales para la Unión Europea, como solución a los graves problemas que está teniendo en la gestión de la crisis, y a la vez querer retirarlas del gobierno español, reclamando para sí todas las bases fiscales devengadas en Cataluña.

Por otra parte, la presumida mejora de financiación que este pacto generaría para el Gobierno catalán es cuestionable. Ostentar la titularidad y gestión de todos los

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

impuestos devengados en Cataluña no es lo mismo que tener más recursos para financiar servicios públicos. Los recursos de los cuales finalmente dispondría la Generalitat dependerían del diseño de la transferencia al Gobierno central (es decir, del cupo), y aquí las posibilidades están legalmente acotadas: el artículo 138.2 de la Constitución Española, en el que se establece que las diferencias entre los estatutos de las comunidades no pueden implicar privilegios económicos, impide que este pacto diera al Gobierno catalán más recursos que los generados por el sistema de régimen común.

La esperanza de mayores recursos se asienta en la mayor financiación que hoy tienen las dos comunidades forales. Pero esta ventaja no depende del sistema de concierto *per se*, sino del particular cálculo del cupo que, según la opinión de muchos analistas, es incorrecto². En su Disposición Adicional Primera, la Constitución Española ampara el sistema de concierto (es decir, su singular asignación de tributos), pero esta protección no puede ser contradictoria con la prohibición de privilegios económicos que prevé el artículo 138.2 más arriba citado. La Constitución española ampara la peculiar asignación de competencias tributarias del sistema de concierto, pero no los resultados financieros de la particular transferencia que hoy tienen el País Vasco y Navarra.

¿Es sostenible esta diferencia de resultados económicos? Hasta ahora, mientras el sistema de financiación se iba consolidando y cuando, por razones macroeconómicas de carácter coyuntural, los recursos puestos a disposición de las comunidades han sido abundantes, la diferencia de financiación entre las comunidades forales y las de régimen común, aunque conocida y repetidamente evaluada, no ha despertado demasiado interés. A medida que la crisis vaya mermando la capacidad de las comunidades de régimen común de proveer servicios públicos esenciales, la existencia de esta significativa desigualdad es previsible que sea contestada.

Una parte importante de los recursos tributarios originados en Cataluña está gestionada y es de la titularidad del gobierno central. La capacidad de reacción ante la crisis que esta potencia fiscal da a nuestro gobierno central es un activo fundamental para defender el *rating* no solamente de la deuda soberana española, sino también de la deuda pública de las comunidades autónomas, entre ellas el País Vasco y Navarra. Así es como debería ser. Ahora bien, en justa correspondencia, la contribución al mantenimiento de la credibilidad fiscal del Gobierno español, que todos creemos necesaria para salir de la crisis y para la que como ciudadanos estamos dispuestos a aceptar menos servicios públicos, debería ser territorialmente equitativa.

5. REFORMAS FUTURAS

Esta crítica a la propuesta de pacto fiscal realizada por el Gobierno catalán no significa que el *statu quo* en materia de financiación autonómica sea el adecuado. Ahora bien, su mejora global no va a ser posible tomando el concierto como referencia. La reforma del sistema de financiación que España y sus comunidades necesitan debería girar alrededor de los siguientes tres ejes:

El primero es la reforma del proceso descentralizador. España ha accedido a la descentralización desde un estado unitario y esto ha implicado que la última palabra sobre el proceso la haya tenido el Gobierno español. El árbitro del proceso debería ser independiente tanto del Gobierno español como de los Gobiernos autonómicos. La reforma del

PORTADA

Senado y la creación de un organismo parlamentario que sustituya al actual Consejo de Política Fiscal y Financiera serían pasos importantes en esta dirección.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL**

El segundo es la reforma del sistema de financiación. El modelo aprobado en 2009 ha dado más recursos a todas las comunidades autónomas de régimen común, pero es complejo y oscuro. En términos sustanciales, y aparte de una mayor atención a la evolución temporal de las necesidades, no ha supuesto ningún cambio significativo respecto al modelo anterior ni resuelve la incapacidad que en el presente contexto de crisis las comunidades autónomas tienen para mantener sus servicios.³ El futuro modelo de financiación deberá velar por la equidad como hasta ahora se ha hecho, pero también por la eficiencia. Deberá definir mejor las condiciones de endeudamiento e incorporar incentivos marginales efectivos al esfuerzo fiscal de las comunidades.

El tercero es el encaje de los regímenes foral y común. La falta de equidad del sistema de financiación regional español debe ser eliminada. Y para ello es el sistema foral el que debe converger hacia el común. A menos que voluntariamente ofrecido por las comunidades forales, un cambio en la asignación de tributos es difícil porque requeriría una reforma constitucional. Cambiar el diseño del cupo, sin embargo, no requiere cambiar la Constitución Española y es factible si el problema se explica bien y existe suficiente consenso político.

De los tres, éste es el eje más difícil de llevar a cabo. Pero quizás ahora sea el momento adecuado para abordar la cuestión. La grave crisis económica que estamos padeciendo nos está haciendo replantear de manera fundamental muchas de nuestras prácticas anteriores en los campos financiero, laboral e industrial, y en materia de provisión y financiación de servicios públicos esenciales ¿Quién dice que nuestra peculiar arquitectura institucional territorial no deba también ser reexaminada a fondo?

AGENDA**ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS****BIBLIOGRAFÍA**

- Castells, A., Sorribas, P. y Vilalta, M. (2005). "Las subvenciones de nivelación en la financiación de las CCAA: Propuesta de incorporación de las CCAA forales". En N. Bosch and J. M. Durán (Eds.), *La financiación de las comunidades autónomas: Políticas tributarias y solidaridad interterritorial*, pp. 221-237. Barcelona: Publicaciones y Ediciones de la Universidad de Barcelona.
- De la Fuente, A. (2011). "¿Está bien calculado el cupo?". *Moneda y Crédito*, 231: 93-150.
- Monasterio, C. (2010). "Federalismo fiscal y sistema foral ¿Un Concierto desafinado?". *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 192: 59-103.
- Zabalza, A. y López Laborda, J. (2011). "The new Spanish system of intergovernmental transfers". *International Tax and Public Finance*, 18: 750-786.
- Zubiri, I. (2007). Los sistemas forales: Características, resultados y su posible generalización. En S. Lago (Ed.), *La financiación del Estado de las Autonomías: Perspectivas de futuro*, pp. 355-387. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. ■