O IMPACTO FISCAL EN GALICIA DOS CAMBIOS NO MODELO TERRITORIAL

Xoaquín Fernández Leiceaga, IDEGA (USC) e GEN

Santiago Lago Peñas, GEN (UVIGO)

INTRODUCIÓN

A eventual independencia de Cataluña –á que dúas das forzas políticas máis relevantes nese territorio xa lle puxeron data: marzo de 2017- provocaría efectos económicos de amplo espectro: sobre os fluxos de comercio (o efecto fronteira) e de capitais, sobre os fluxos de persoas, sobre estrutura corporativa das empresas (¿ónde situar as oficinas centrais ou o domicilio social?; ¿crear unha división para o territorio catalán?), sobre os fluxos fiscais. Este último aspecto é seguramente o máis obxectivable, definido e preciso –aínda que non será posible cumprir as expectativas da opinión pública e ofrecer unha resposta única a preguntas concretas: estará vixente a lóxica fuzzy-. En calquera caso, desde a nosa comunidade teríamos que aceptar o resultado e prepararnos para a nova situación.

Comezamos cunha aproximación básica ao modelo territorial español, no plano fiscal; e caracterizamos de xeito específico a situación de Galicia: só así estamos en condicións de enfrontar o principal obxectivo deste traballo: estimar o impacto dos eventuais cambios no modelo territorial sobre as contas públicas de Galicia, para o conxunto das súas administracións.

Estimamos en primeiro lugar o impacto da independencia de Cataluña sobre as contas públicas españolas no exercicio 2011, e avaliamos o posible impacto sobre as contas públicas de Galicia.

Pero é posible que o resultado da tensión entre as aspiracións a un maior autogoberno dunha parte da sociedade catalá e o marco institucional español dea lugar a unha reforma deste e non á súa ruptura. Por exemplo, mediante algunha aproximación á fórmula do Pacto Fiscal –os recursos tributarios xerados en Cataluña, a disposición das institucións catalás; contribución pactadas ás cargas comúns, que pode incorporar ou non algún elemento de progresividade-. A intensidade da aproximación (o carácter parcial ou completo da "devolución" tributaria, a forma de cálculo do "cupo") determinarían o volume de efectos sobre o resto do territorio. De novo, incorporamos unha avaliación para as contas do sector público na nosa comunidade.

Por último, estimaremos os efectos dunha solución ás demandas catalás dentro do sistema de financiamento autonómico actual, ao que chamamos pacto fiscal de mínimos Distinguiremos ademais entre un pacto fiscal de mínimos bilateral (só para Cataluña) e xeneralizado –se esta opción estivese dispoñible para todas as comunidades autónomas con balanza fiscal superavitaria, singularmente Madrid e Baleares-.

Concluiremos con unhas reflexións que parten das estimacións previas.

ALGUNHAS OBSERVACIÓNS METODOLÓXICAS

Os independentistas catalás asumen a existencia dun "dividendo fiscal" da independencia –cuestión que é avalada por especialistas de recoñecida solvencia, como N. Bosch e M. Espasa, G. Bel o E. Paluzie-. Outras análises minimizan ese "dividendo", por considerar que algúns factores non foron tomados en consideración e algúns cálculos están extremados –tal podería ser a posición de A. Zabalza o A. De la Fuente-. Hai controversia sobre cómo efectuar o cálculo e polo tanto sobre o seu resultado en termos de beneficios para os cidadáns de Cataluña, pero xira máis sobre a intensidade do efecto que sobre o signo: existe un consenso sobre que a independencia de Cataluña produciríalle algún dividendo fiscal –recursos a maiores dos que agora dispón-. En todo caso compre debater qué método debemos tomar en consideración. Na determinación das balanzas fiscais empréganse os métodos de carga-beneficio (estimando cómo afectan finalmente gastos e ingresos públicos aos cidadáns que residen nun territorio) e de fluxo monetario (avaliando gastos e ingresos realizados nun territorio).

Os esforzos de análise e cálculo que antes referenciamos están centrado nas consecuencias para Cataluña. Pero de existir un "Dividendo fiscal" a favor de Cataluña debe existir unha "Perda fiscal" para o resto do territorio, cando menos de volume similar ao anterior e seguramente maior: o xogo da "independencia fiscal" non é exactamente de suma cero; é un xogo de suma negativa, porque obrigará a duplicar algunhas estruturas institucionais, aumentando os gastos conxuntos do sector público nos dous territorios que se formen. Por exemplo, os gastos de representación exterior ou de defensa. Co "dividendo fiscal" Cataluña deberá acometer o financiamento destes gastos, reducindo a súa vantaxe fiscal neta –aínda que ao partir de cero podería ser máis moderna e eficiente-. Pero "España" terá agora que distribuír entre menos contribuíntes o mesmo gasto. A medio ou longo prazo a racionalización dos servizos de defensa ou do sistema de embaixadas sería de axuda, pero a curto prazo estaríamos peor todos. Por tanto, se utilizamos os resultados do método de carga-beneficio debemos ter en conta que no saldo fiscal catalá están computados gastos que, coa independencia, deben asumir outros.

Esa "perda fiscal" non ten por qué distribuírse homoxeneamente entre as diversas CCAA. Como nesta ocasión preocúpanos o efecto para Galicia debemos analizar cómo imputamos a cada comunidade esa perda, para o que será relevante descompoñela nos seus elementos principais. No SCPT De la Fuente, Barberán e Uriel (2011) diferencian, con bo criterio, entre (ver Cadro 1) :

- Gastos públicos xerais (administración xeral, incluída a tributaria, defensa e representación exterior, i+d, xuros da débeda) (sobre un 10% do total)
- Gastos públicos con lóxica territorial (autonómico, local, infraestruturas, servizos públicos xerais rexionalizables) (46% do total)
- Gastos públicos con lóxica non territorial (que pode ser persoal, no caso da protección e promoción social, un 40%; ou sectorial, no caso da promoción económica, un 4%).

Optamos por utilizar na estimación dos efectos para Galicia dous grandes agregados: gastos do sistema de seguridade social, de lóxica persoal; resto do

gasto público, basicamente de lóxica territorial[1], e distinguimos no seu interior os gastos específicos da administración autonómica. Para facer as imputacións á nosa comunidade calculamos a proporción que supón o gasto en Galicia sobre o total español sen Cataluña para cada un dos tres agregados indicados (protección social, gasto autonómico, resto do gasto público). Na parte final do traballo limitámonos ao sistema de financiamento autonómico e operamos no seu interior, con datos do exercicio 2011

CADRO 1: GASTO PÚBLICO DE TODAS AS ADMINISTRACIÓNS. NON FINANCEIRO, 2011

	Miles de euros	*% del total*
G1. Adm. Gral. y Bienes y Servicios Públicos de Ámbito Nacional e Interés General	**17.431.893**	**4,3%**
1.1. Alta dirección del Estado y del Gobierno	490.546	0,1%
1.2. Acción exterior del Estado	2.180.362	0,5%
1.3. Defensa	8.429.374	2,1%
1.4. Gestión financiera, tributaria y presupuestaria	2.082.417	0,5%
1.5. Otros servicios de interés general	1.094.769	0,3%
1.6. Investigación básica, otros estudios y estadística	2.593.736	0,6%
1.7. Organismos reguladores económicos	560.690	0,1%
G2. Gasto Territorializable	**187.696.462**	**45,9%**
2.1. Financiación Autonómica a competencias homogéneas	*103.243.726*	*25,3%*
A igual esfuerzo fiscal	103.374.035	25,3%
Sobreesfuerzo fiscal regional	-130.310	0,0%
2.2. Financiación Local	*42.127.220*	*10,3%*
a. Provincias y entes asimilados	7.018.241	1,7%
b. Municipios	35.108.979	8,6%
2.3. Infraestructuras productivas y medioambientales, transporte y comunicaciones	*14.242.023*	*3,5%*
2.4. Ayudas regionales	*6.151.310*	*1,5%*
2.5. Otro gasto territorializable	*21.932.184*	*5,4%*
a. Sanidad y consumo	3.927.696	1,0%
b. Educación y formación	1.305.487	0,3%
c. Justicia, prisiones y seguridad ciudadana y vial	13.221.409	3,2%
d. Vivienda y urbanismo	1.390.028	0,3%
e. Cultura y deportes	2.087.564	0,5%
G3. Protección y promoción social	**163.744.512**	**40,1%**
3.1. Pensiones, desempleo y otras prestaciones económicas	158.905.479	38,9%
3.2. Servicios Sociales	2.772.648	0,7%
3.3. Servicios de apoyo y gastos generales de la Seguridad Social	2.066.384	0,5%
G4. Regulación y promoción económica	**17.527.746**	**4,3%**
4.1. Asuntos generales de economía y empleo	7.701.523	1,9%
4.2. Agricultura, ganadería y pesca	8.155.753	2,0%
4.3. Industria, energía, comercio, turismo y otros	1.670.470	0,4%
G5. Intereses de la deuda estatal	**22.153.055**	**5,4%**
G. GASTO NO FINANCIERO TOTAL	**408.553.668**	**100,0%**

FUENTE: DE LA FUENTE, BARBERÁN, URIEL, 2014

[1] Pois os Gastos Públicos Xerais no caso da independencia terán que ser soportados polo resto do territorio.

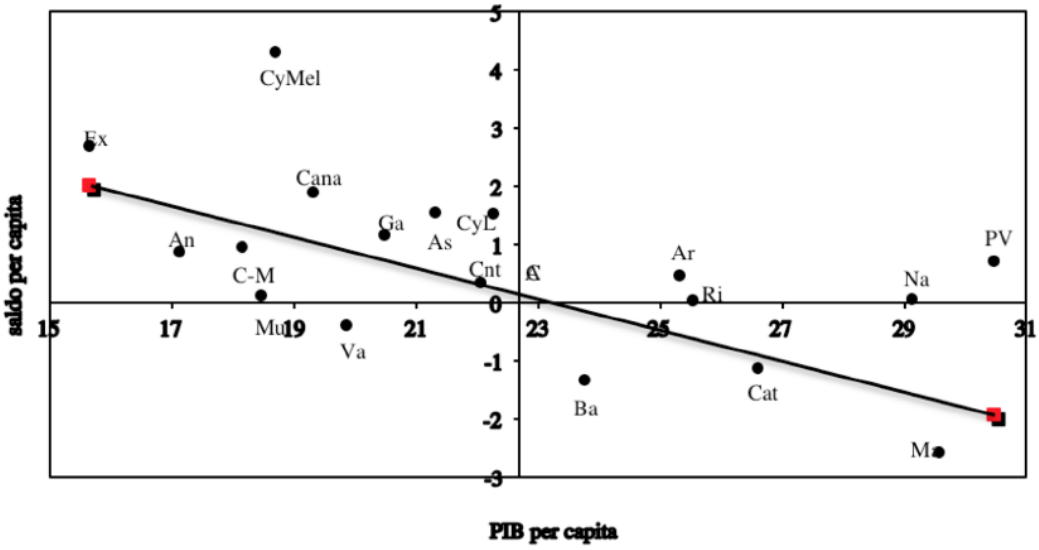
A POSICIÓN DE GALICIA NO SISTEMA TERRITORIAL ESPAÑOL

O sistema territorial español

No mes de xullo de 2014 foron publicados os resultados das balanzas fiscais rexionais para o exercicio de 2011, construídas de acordo co método SCPT. Este método facilita a descomposición dos saldos nos seus compoñentes. Os saldos agregados das CCAA tomados en valores por habitantes e neutralizados polo déficit amosan unha relación inversa co PIB por habitante de cada comunidade, como podemos observar no gráfico 1 (De la Fuente, Barberán y Uriel, 2014). Conforme medra a renda por habitante o saldo fiscal redúcese e a partir de certo punto invértese. O sistema público xenera redistribución no plano territorial.

GRÁFICO 1. SALDO RELATIVO TOTAL POR HABITANTE VS PIB PER CÁPITA, 2011

Miles de euros



- *Clave: An* = Andalucía; *Ar* = Aragón; *As* = Asturias; *Cana* = Canarias; *Cat* = Cataluña; *CyL* = Castilla y León; *CyMel* = Ceuta y Melilla; *Cnt* = Cantabria; *C-M* = Castilla-La Mancha; *Ex* = Extremadura; *Ga* = Galicia; *Ma* = Madrid; *Mu* = Murcia; *Na* = Navarra; *PV* = País Vasco; *Ri* = Rioja; *Va* = Valencia.

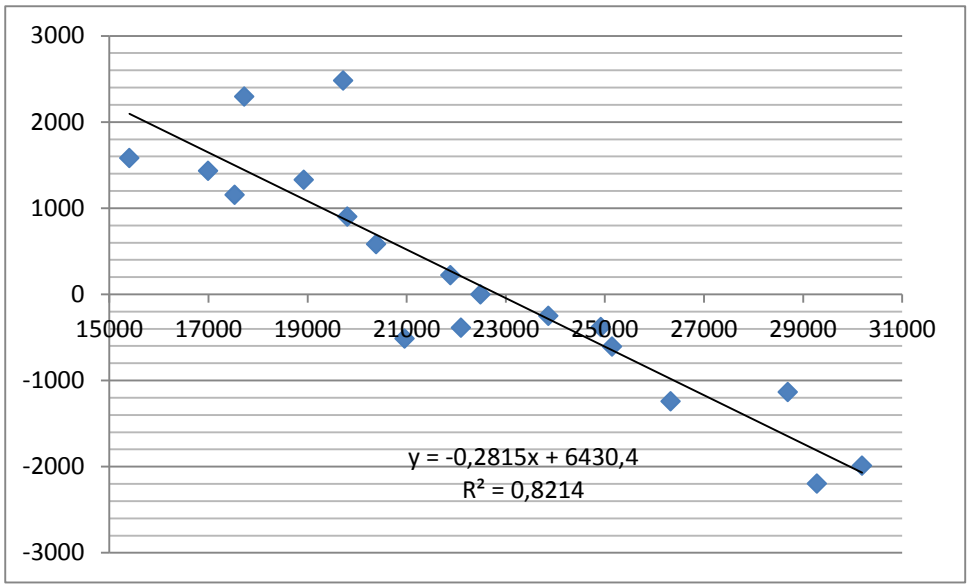
FUENTE: DE LA FUENTE, BARBERÁN, URIEL, 2014.

Os desvíos da posición "natural", que viría dada pola recta de tendencia son significativos. Fora de lugar completamente atópanse as comunidades forais (sobre todo o País Vasco) e, cun desvío menor pero notable aínda Aragón e La Rioja. Ceuta e Melilla amosan un saldo moi superior ao doutras rexións de similar renda por habitante. Murcia e Valencia presentan un saldo negativo ou nulo cando deberían estar en valores positivos. E Baleares ou Madrid un saldo negativo moito maior que o marcado pola liña de tendencia. Os fluxos redistributivos interrexionais supoñen en 2011 ao redor do 2.7% do PIB español e para as rexións receptoras (saldo fiscal positivo) as entradas sitúanse no 5% do seu PIB.

En Galicia o saldo fiscal positivo ascende ao 5.7% do PIB (con neutralización do déficit), moi lonxe de Extremadura o Canarias, pero no entorno de Asturias, Castilla-León, Castilla La Mancha ou Andalucía.

Convén distinguir entre ingresos e gastos. A progresividade do sistema fiscal produce unha ordenación nítida dos saldos en función da renda por habitante de cada rexión (Gráfico 2). Só Ceuta e Melilla, xunto con Canarias, nun extremo do gráfico, Asturias, no centro, e Navarra, no outro extremo, amosan desvíos significativos da posición agardada. A ordenación das comunidades sobre a liña de tendencia é moi apretada. Galicia está xustamente sobre a liña: paga os impostos que lle corresponden, dadas as súas bases impoñíbeis (o nivel de renda) e a progresividade do sistema fiscal (que se expresa fundamentalmente a través da imposición directa).

GRÁFICO 2. SALDO RELATIVO POR HABITANTE (INGRESO) E RENDA POR HABITANTE DE CADA REXIÓN



Euros por habitante

FUENTE: DE LA FUENTE, BARBERÁN, URIEL, 2014. ELABORACIÓN PROPIA

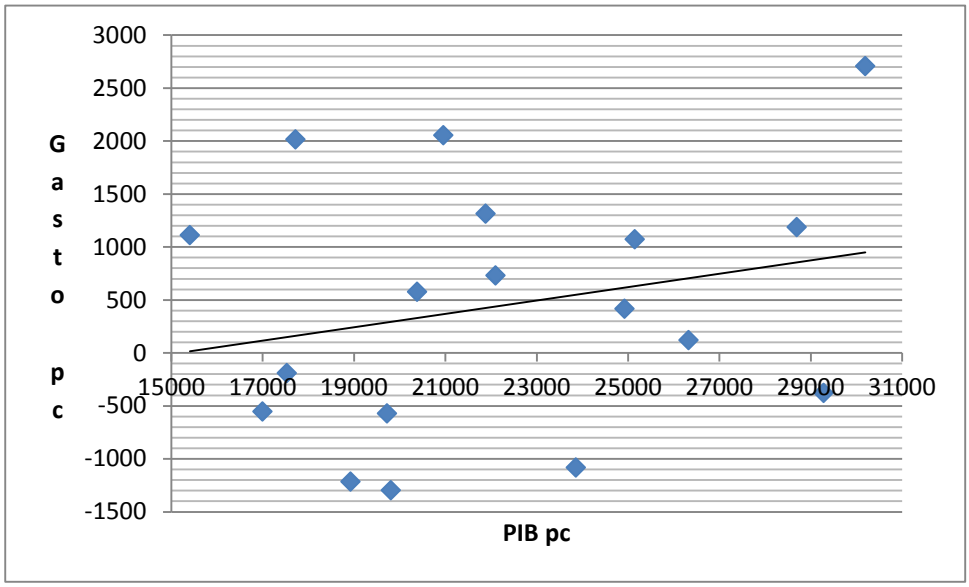
Os resultados en termos de gasto non teñen por que ordenarse en función da renda por habitante. Nun estado centralizado, si a composición socioeconómica das poboacións rexionais fose similar (en idade, taxa de actividade e ocupación, grado de urbanización e dispersión, etc.) unha distribución do gasto completamente igualitaria sería esperable si o estado actuase con perfecta equidade. Como as poboacións difiren na súa composición por idades e outras características relevantes (a porcentaxe de poboación parada, por exemplo) os desvíos en relación coa media para cada rexión virán en boa parte determinados por esas diferenzas. A equidade mantense si o gasto público atende ás necesidades de gasto rexionais coa mesma intensidade, a igualdade de esforzo fiscal; e se atende ás persoas nas mesmas condicións do mesmo xeito, con independencia de onde residan, cando o gasto está centralizado.

Ademais, dado que estamos nun estado con niveis relativamente altos e diferentes de descentralización do ingreso, é posible que algunhas rexións poidan mostrar un gasto por habitante superior simplemente porque xeran máis recursos (e quédanse con eles no canto de integralos nunha bolsa común). Sería esperable que as comunidades forais estivesen nesta situación (e que as comunidades máis beneficiadas, en termos de habitantes axustados,

polo modelo de financiamento 2009 mostrasen unha capacidade de gasto relativo tamén algo superior á media).

No gráfico 3 observamos que agora as comunidades non se ordenan en función do PIB por habitante. O País Vasco mostra o maior gasto por habitante do conxunto das comunidades; Asturias e Ceuta e Melilla atópanse aínda a un nivel moi superior á media. Pola contra, Murcia, Valencia ou Baleares atópanse moi por baixo.

GRÁFICO 3. GASTO POR HABITANTE E PIB PC. 2011



Euros por habitante. Media = 0

FUENTE: DE LA FUENTE, BARBERÁN, URIEL, 2014. ELABORACIÓN PROPIA

No gráfico 4 mostramos a descomposición dos saldos relativos rexionais aproximados coa Unión Europea e co conxunto da administración española. Os saldos coa Unión Europea mostran valores significativos en Extremadura, Castilla La Mancha e Castilla-León, posiblemente como resultado dunha combinación da chegada de fondos para o desenvolvemento rexional a estas rexións, combinadas cunha agricultura con capacidade para obter axudas comunitarias.

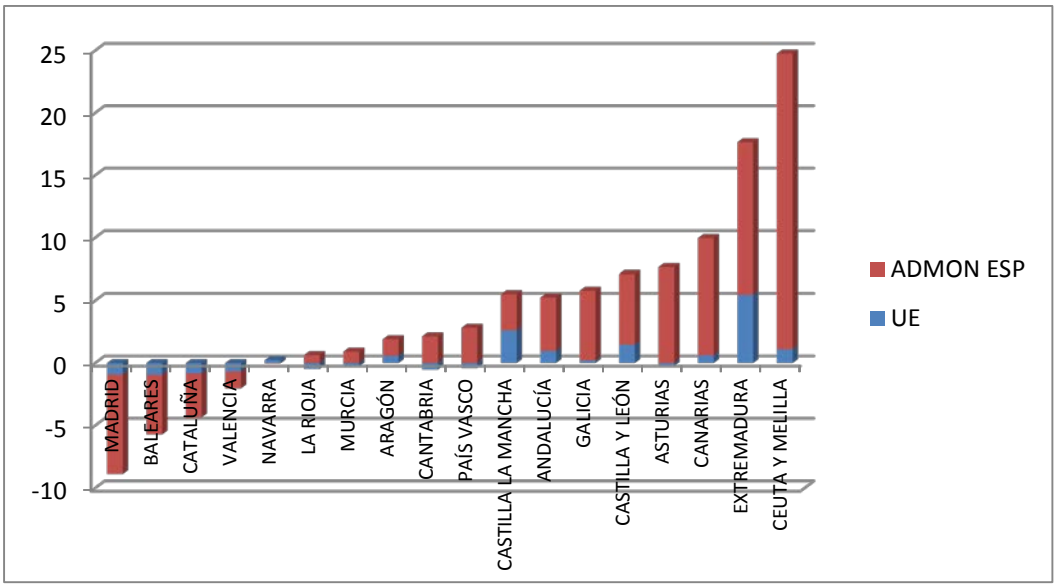
Para rematar, é posible efectuar unha comparación cos resultados dos saldos rexionais en 2005, o que ofrecemos no gráfico 5. En conxunto, e coas excepcións de Ceuta e Melilla e Aragón, prodúcese unha notable redución dos valores dos saldos: as rexións con maior saldo negativo ven caer este, en porcentaxes que alcanzan case en 40% para Cataluña ou Valencia. Igual sucede para as comunidades con maiores saldos positivos, coa excepción xa anotada de Ceuta e Melilla, e dunha forma moi acusada para Castilla La Mancha, Extremadura, Galicia ou Asturias.

A desviación típica dos saldos en relación co PIB cae dun valor 8.9 a un valor 7.9. O Informe (De la Fuente, Barberán e Uriel, 2014) aduce distintas razóns para as reducións máis significativas, tanto polo lado dos ingresos tributarios (cunha menor caída en Asturias, Extremadura e Castilla La Mancha) ou do gasto (cunha perda significativa de axudas rexionais en

Asturias ou o excepcional investimento en infraestruturas en Castilla La Mancha en 2005).

GRÁFICO 4. DESCOMPOSICIÓN DOS SALDOS RELATIVOS REXIONAIS ENTRE UE E ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA.

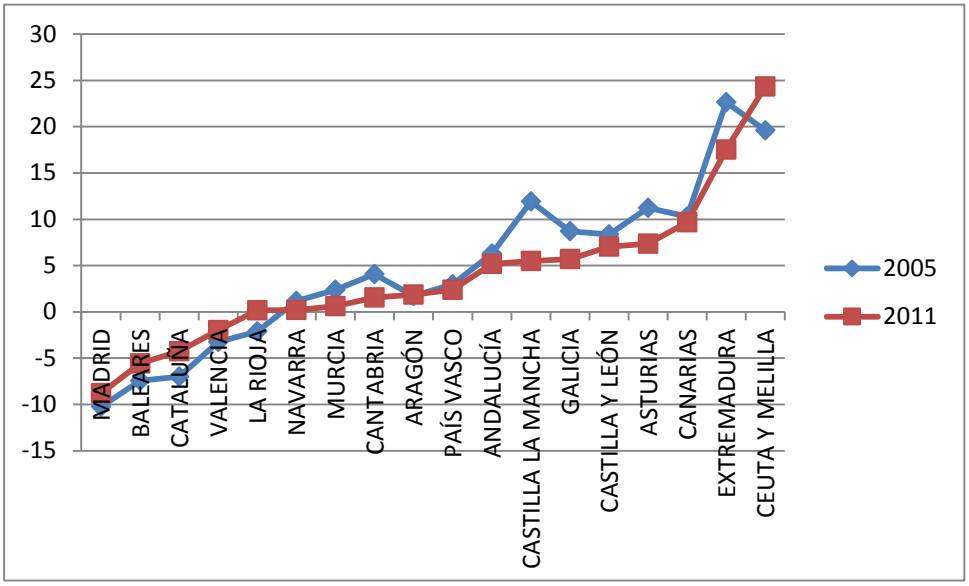
Porcentaxe do PIB



FUENTE: DE LA FUENTE, BARBERÁN, URIEL, 2014**.** ELABORACIÓN PROPIA

GRÁFICO 5. SALDOS REXIONAIS RELATIVOS EN 2005 E 2011

PORCENTAXE DO PIB

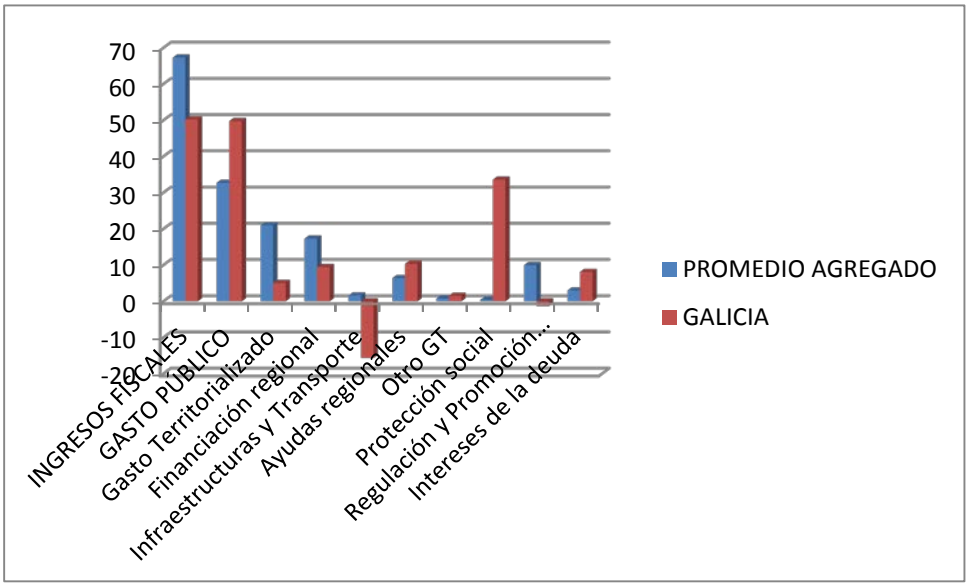


FUENTE: DE LA FUENTE, BARBERÁN, URIEL, 2014**.** ELABORACIÓN PROPIA

A posición de Galicia

Neste apartado trataremos de coñecer con maior precisión os compoñentes que están detrás dos saldos fiscais rexionais agregados, para perfilar con contornos máis precisos a inserción de cada rexión –e especificamente Galicia- no sistema público español pero tamén para indicar os ámbitos nos que as autoridades rexionais deben focalizar a súa atención. Comecemos por comparar a composición dos saldos relativos de Galicia e o promedio agregado das comunidades autónomas (Gráfico 6).

GRÁFICO 6. PESO DE DISTINTAS PARTIDAS NO SALDO RELATIVO REXIONAL AGREGADO
Porcentaxe



FUENTE: DE LA FUENTE, BARBERÁN, URIEL, 2014. ELABORACIÓN PROPIA

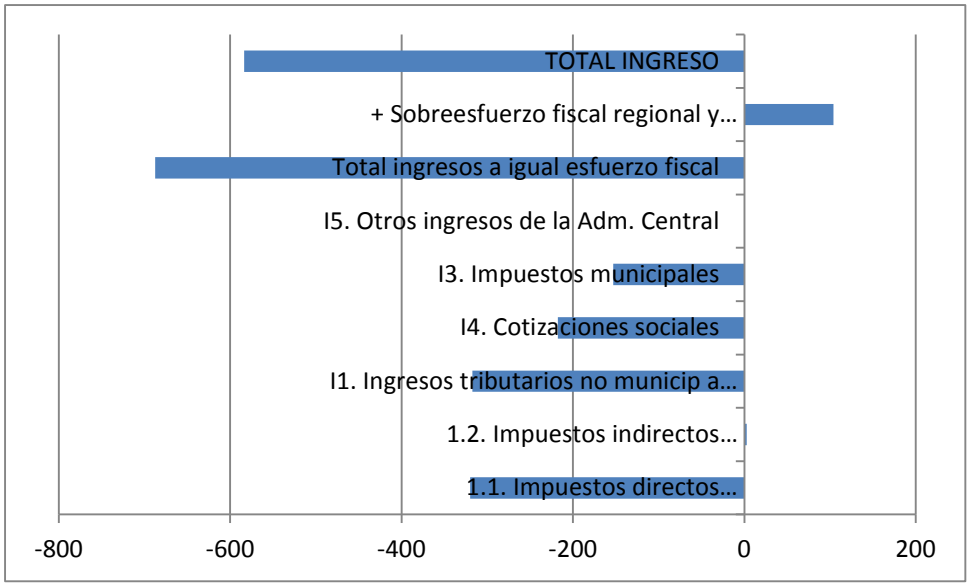
O mais destacable en Galicia é que gastos e ingresos repártense as achegas ao saldo case en partes iguais: os cidadáns en Galicia contribuímos menos e absorbemos máis gasto público que a media española. Os diferenzas de gasto son especialmente marcados na protección social, como corresponde a unha sociedade avellentada.

A achega de cada un dos compoñentes do ingreso aos saldos relativos en Galicia móstrase no gráfico 7. Cada cidadán de Galicia abona polos diversos compoñentes do sistema impositivo unha cantidade inferior á media española en aproximadamente 600 euros anuais. Tres son os grandes factores que explican esta cifra: os impostos directos (singularmente o IRPF); as cotizacións sociais; os impostos municipais. Nos impostos indirectos a achega é similar á media[2]. O alcance da redistribución territorial tamén depende en boa medida da imposición directa.

[2] O sobreesforzo fiscal, en negativo, compara o esforzo de Galicia en relación con todos os territorios, incluída Canarias, os territorios forais e Ceuta e Melilla.

GRÁFICO 7. GALICIA. COMPOSICIÓN DEL SALDO RELATIVO DOS INGRESOS

Porcentaxe sobre o total

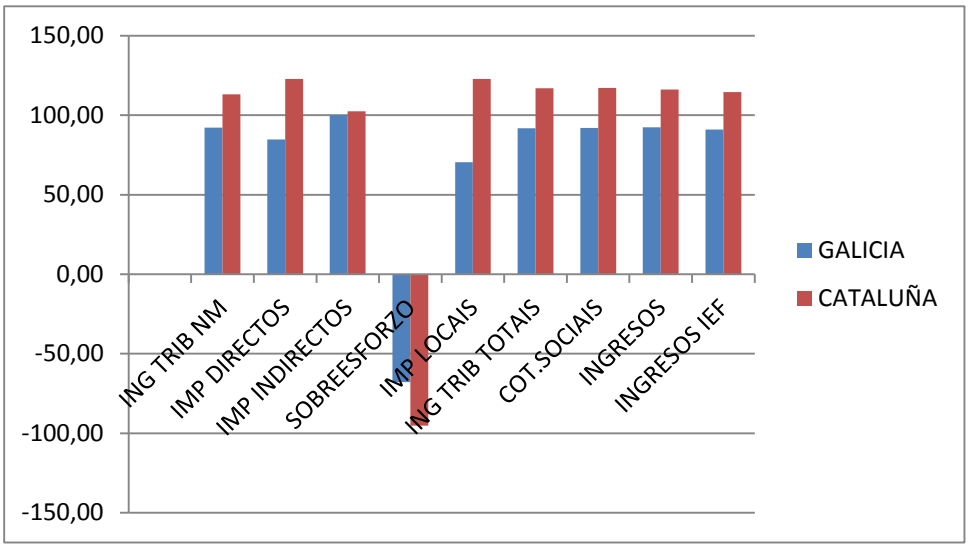


FUENTE: DE LA FUENTE, BARBERÁN, URIEL, 2014. ELABORACIÓN PROPIA

No Gráfico 8 comparamos os ingresos tributarios en Galicia e Cataluña. Como era de agardar, a contribución fiscal por habitante é superior en todos os casos en Cataluña, sendo as diferenzas máis marcadas na imposición directa e na local.

GRÁFICO 8. INGRESOS TRIBUTARIOS EN GALICIA E CATALUÑA

Media española por habitante= 100



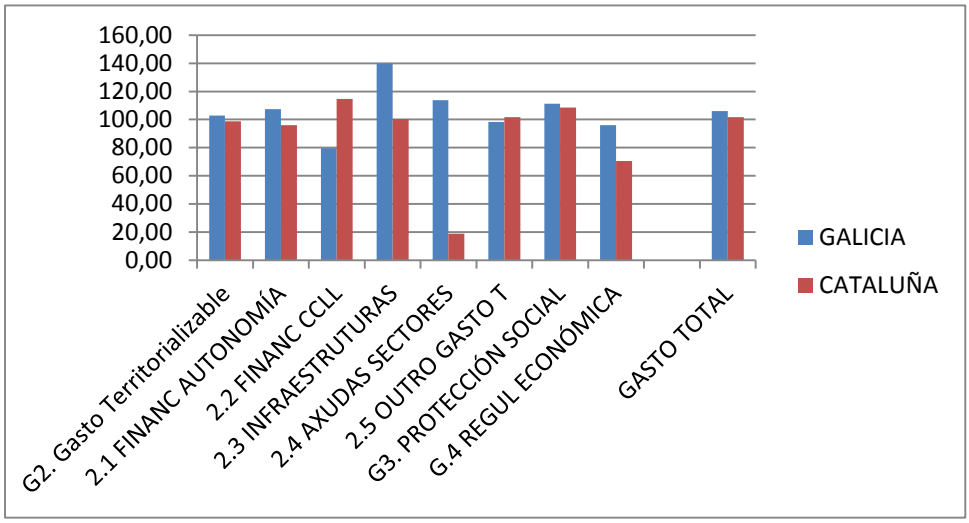
FUENTE: DE LA FUENTE, BARBERÁN, URIEL, 2014. ELABORACIÓN PROPIA

Por medio do Gráfico 9 abordamos o gasto público. O nivel de gasto total é sensiblemente similar en ambas áreas: a política de nivelación funciona. O mesmo sucede co gasto territorializable no seu conxunto e a protección social. Só aparecen diferenzas significativas dentro dos

compoñentes do gasto rexionalizable e nos gastos de regulación económica. Galicia conta cun superior gasto autonómico por habitante, porque está mellor tratada polo sistema de financiamento (volveremos a isto); e mantén un gasto municipal inferior, porque tamén paga menos impostos locais. E sobre todo conta con máis gasto en dirección a sectores produtivos e de investimento público, o que responde á loxica das axudas comunitarias e españolas para o desenvolvemento (FEDER, FCI, etc.).

GRÁFICO 9. GASTO PÚBLICO POR HABITANTE, GALICIA E CATALUÑA, 2011

Media española por habitante= 100



FUENTE: DE LA FUENTE, BARBERÁN, URIEL, 2014. ELABORACIÓN PROPIA

No Gráfico 10 reflectimos os problemas e os resultados do sistema de financiamento autonómico. Os resultados do sistema non responden nin ás necesidades de gasto nin ás capacidades tributarias por habitante. Nalgunhas comunidades hai unha evidente sobrefinanciación (os recursos superan tanto a necesidades como a capacidades).

O financiamento de Galicia nese exercicio está lixeiramente por riba das necesidades de gasto. Os recursos que manexa a Xunta de Galicia son moi superiores aos que se derivan das capacidades tributarias propias, pero tamén das necesidades, o que permite diferenciar dous tramos de axuste:

- Corrección igualitaria entre capacidades tributarias e necesidades de gasto. O financiamento por habitante corríxese para ter en conta factores de demanda (o avellentamento é o máis evidente en Galicia) e de custe (a dispersión é o que máis peso ten na nosa comunidade).
- Sobrecorrección entre necesidades de gasto e financiamento final, que responde á inercia histórica ou ás habilidades da negociación.

Ademais, as comunidades obteñen recursos a maiores do sistema de financiamento para:

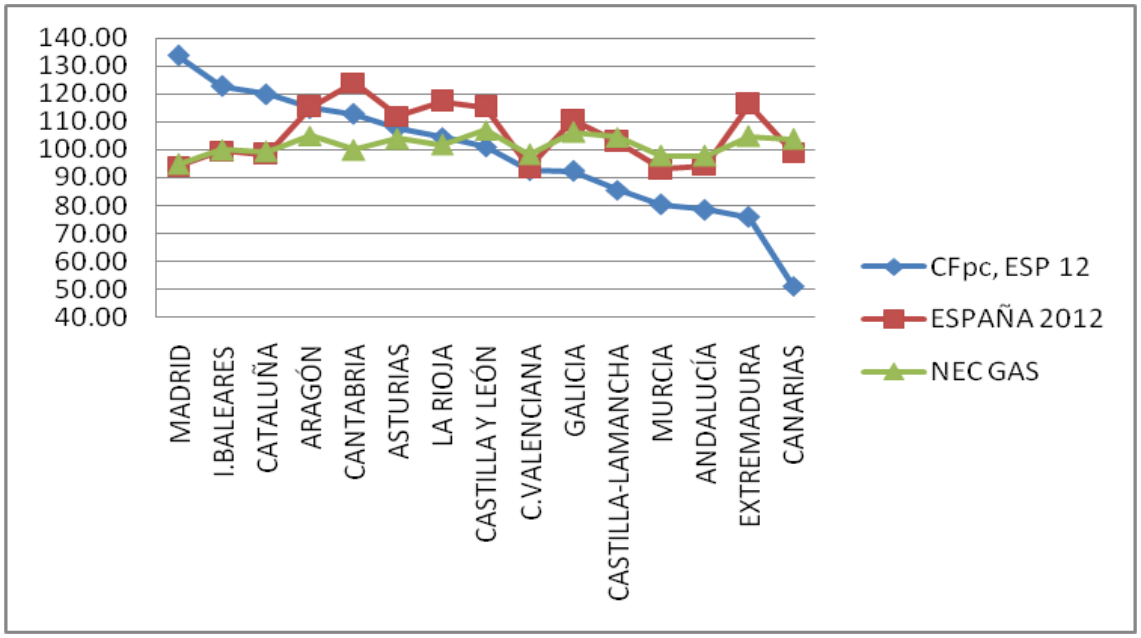
- Financiar gastos de capital que deben contribuír a paliar déficit en infraestruturas ou equipamentos e deben facilitar a converxencia en renda por habitante coas rexións máis prósperas, en España ou UE. Están

orientadas ás comunidades de menor renda por habitante, que obteñen así unha capacidade de gasto adicional. En Galicia veñen significando en media 600 millóns de euros anuais, aproximadamente, entre fondos europeos e FCI.

- Financiar programas impulsados pola administración central. Son axudas discrecionais, normalmente, moi variábeis, moi sometidas ás áleas da política.

GRÁFICO 10. SISTEMA DE FINANCIAMENTO AUTONÓMICO. VALORES POR HABITANTE. 2012

Media das comunidades de réxime común= 100



CFpc: Capacidade tributaria normativa por habitante;Nec Gas: Necesidades de gasto derivadas do sistema, por habitante; España 2012: resultados do sistema de financiamento autonómico en 2012

FONTE: Liquidación del sistema..., MINHAP, 2014. Elaboración propia.

Vemos que o resultado dos cambios no sistema de financiamento en 2009 significaron que Cataluña (como Madrid ou Baleares) obtén xustamente os recursos que se derivan das súas necesidades de gasto. Non está en absoluto discriminada, pero tampouco obtén ningún beneficio adicional da súa maior capacidade tributaria por habitante.

A integración na UE provoca en cambio que rexións fronteirizas, de similar nivel de renda pero que en Francia son áreas de menor nivel de desenvolvemento, reciban axudas que lle permiten competir en mellores condicións.

OS EFECTOS DA INDEPENDENCIA

Para determinar o impacto fiscal sobre as contas de Galicia dunha eventual independencia de Cataluña debemos coñecer primeiro o "dividendo fiscal" catalán aplicable ao noso caso; e a continuación determinar qué porcentaxe é aplicable a Galicia. Para o ano 2011 existen dúas estimacións diferentes do saldo fiscal catalán, unha delas impulsada polo Ministerio de Hacienda (Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas 2011, De la Fuente, Barberánn e Uriel, 2014) e a segunda pola Generalitat (Balança Fiscal de Catalunya 2011). O SCPT 2011 utiliza o método carga-beneficio, que ten en conta a incidencia real de ingresos e gastos; a BFC 2011 emprega tamén a aproximación de fluxo monetario, centrada na localización territorial de ambos. Imos tomar como referencia ambas estimacións, con algunha corrección significativa que detallaremos.

O SCPT 2011 estima un saldo fiscal para Cataluña de -8.455 millóns de euros, un -4,55% do PIB catalán nese ano. As contas da protección social xerarían -1.336 millóns de euros de déficit, e o resto correspondería ás contas da administración central (-7.119 millóns de euros). Pero sobre estas cifras practicamos un axuste relevante: ter en conta a contribución dos cidadáns de Cataluña ao financiamento das cargas comúns de España (Sistema político, servizos centrais da administración xeral, política exterior e de defensa, organismos de investigación, xustiza, etc.). Unha distribución por habitante outorga aos cidadáns de Cataluña 2.788 millóns de euros por este concepto. Esta cantidade non é un "dividendo fiscal" strictu sensu da independencia, pois a nova administración catalá debería substituílos cando menos parcialmente por outros –aínda que dada a profundidade da descentralización española en moitas ocasións as institucións necesarias xa estarían creadas, en moitas outras non: defensa, política monetaria, representación exterior, contribución á Unión Europea e a organismos internacionais,...-. Pero constitúe unha perda fiscal para o resto dos cidadáns de España, pois habería que soportar a súa carga cunha base tributaria e humana menor.

Non sumamos en cambio os pagos por xuros. Estamos supoñendo que a nova administración asume unha parte da débeda acumulada pola administración central española. Aínda que existen moitas posibilidades de distribución, a utilizada polo SCPT 2011 para imputar os xuros (a porcentaxe de imputación dos gastos do Estado polo método carga beneficio nos últimos seis anos) é o suficientemente favorable a Cataluña como para non modificalo (tanto a imputación por poboación como por bases impoñibles darían un resultado máis elevado).

Tamén supoñemos que a perda fiscal é asumida por todos os cidadáns de España, sen excepcións. Ou dito doutro xeito, que as comunidades forais ven aumentado o seu "cupo" ou "aportación" na contía correspondente, modificando o coeficiente que se utiliza para medir a súa participación nas cargas comúns.

Con estas cautelas, a perda fiscal para o conxunto de España ascendería a 11.243 millóns de euros en 2011.

A BFC 2011 estima pola súa parte un saldo fiscal de -15.006 millóns de euros nese mesmo ano, de acordo co procedemento do fluxo monetario e utilizando a elevación dos ingresos para neutralizar o déficit. Podemos considerala unha estimación máxima do déficit fiscal catalá. A diferenza coa cifra anterior deriva por unha parte dos cambios metodolóxicos ao pasar do método carga-beneficio ao de fluxo monetario no conxunto das partidas de gastos e ingresos; e por outro dos supostos empregados para a imputación, que tenden a supor de forma sistemática unha estimación baixa do gasto da administración central en territorio catalá. Tomamos a cifra sen axustes, pois os gastos xerais non son considerados ao ter lugar fora do territorio catalá.

CADRO 2. INCIDENCIA DA PERDA FISCAL EN GALICIA POR EFECTO DA INDEPENDENCIA DE CATALUÑA

Exercicio 2011

	SCPT	BFC	INCIDENCIA EN GALICIA		
	PF1	PF2	PF1, GASTO	PF2, GASTO	% GALICIA
TODOS OS CONCEPTOS	11.243.659	15.006.000	820.856	1.100.319	7,52
Protección social	1.336.000	2.371.143	106.193	188.472	7,95
Resto das administracións	7.119.000	12.634.857	714.663	911.848	7,24
Gastos Xerais (g1)	2.788.659				
PORCENTAXE	INCIDENCIA SOBRE GASTO EN GALICIA				
	PF1, G, %	PF2,G,%			
TODOS OS CONCEPTOS	3,19	4,28			
Protección social	0,99	1,75			
Resto das administracións	4,77	6,37			

Miles de euros correntes e porcentaxe

FONTE: De la Fuente, Barberán e Uriel, 2014; Generalitat de Catalunya, 2014. Elaboración propia.

Para estimar a incidencia sobre Galicia tomamos como referencia a porcentaxe que representa a nosa comunidade no gasto español (sen Cataluña) en cada un dos tres compoñentes que distinguimos.

A independencia de Cataluña tería un custe para os galegos que oscilaría entre 820 e 1.100 millóns de euros, e suporía un axuste agregado de entre o 3,19 e o 4,28% do gasto público en Galicia. Pero tería un impacto limitado nas contas da protección social (pois o superávit dos cataláns é reducido nesta área) e máis considerable no resto das administracións (entre un 4.77 e un 6.37%). Non é posible determinar a distribución do custe entre niveis da administración.

OS EFECTOS DO PACTO FISCAL

A proposta de Pacto Fiscal ten unha longa tradición en Cataluña (xa o propuña Cambó hai aproximadamente un século) e un amplo abano de defensores (desde o actual Presidente da Generalitat hai algúns anos a diversos partidos políticos, incluídos PSC e PPC e moitas asociacións e

organismos de carácter cívico). Supón que Cataluña recada os seus tributos, entregando unha cantidade en pago polos servizos que presta o Estado aos seus cidadáns –e podería ou non incorporar unha cota de solidariedade co resto dos territorios-. Trátase de producir os resultados do concerto económico vasco (ou o convenio navarro).

Esta proposta serviría para recoñecer a singularidade nacional de Cataluña –pois no plano fiscal actuaría como un Estado máis da UE, sometido en todo caso á lóxica da harmonización-, de acordo cun método xa probado –o do Concerto/Convenio coas comunidades forais-, aínda que tivese unha forma xurídico-política diferente. Sería unha situación a metade de camiño entre a inserción actual de Cataluña en España e a independencia.

Introduciría máis asimetría no sistema territorial español, afectando gravemente á igualdade de trato dos cidadáns no territorio ao por límites moi estritos á redistribución de recursos fiscais entre Cataluña e o resto. Tería severas dificultades de orde constitucional e política.

Antes de ir máis alá nas apreciacións, estimemos o seu efecto. A estratexia aparentemente máis cómoda sería reproducir os cálculos do sistema de concerto económico. Pero non é posible porque non existen –cando menos publicados-. O cupo é un puro resultado da negociación, e ese corpo é logo vestido con roupaxes que ocultan as súas vergonzas. Tanto a determinación das cargas non asumidas como a forma de imputar o déficit ou os axustes impositivos están envoltos nun veo de misterio (Zubiri, 2015; Monasterio, 2009; De la Fuente,2012; Zabalza e López Laborda,2014).

Unha segunda estratexia é partir do saldo fiscal completo para 2011 e practicar os axustes procedentes. En concreto, ter en conta a contribución a cargas comúns e ao pago da débeda; e descontar os saldos correspondentes ao sistema de seguridade social porque estarían fora do esquema de Pacto Fiscal, ao igual que o están no País Vasco e Navarra. Supoñemos que Galicia asume agora unha porcentaxe maior (7,97%), porque nin o País Vasco nin Navarra verían modificado o seu status.

Os resultados deste procedemento están no cadro 3. Estimamos o efecto agregado para España entre 7.119 e 9.846 millóns de euros. De la Fuente (2012) fai unha estimación moi preliminar con datos de 2007 da financiación adicional para Cataluña dos resultados dun sistema de concerto en 11.000 millóns de euros. Dado o cambio de ciclo e a entrada en funcionamento dun novo sistema de financiamento en 2009 os datos que ofrecemos non contrastan con esa cifra.

A incidencia sobre as contas de Galicia é menor que no suposto da independencia pero situaría entre 560 e 784 millóns de euros, e afectaría integramente aos gastos da administración central (que incorporan tamén os relativos ao financiamento autonómico).

CADRO 3. INCIDENCIA DA PERDA FISCAL EN GALICIA POR UN PACTO FISCAL CON CATALUÑA

Exercicio 2011

	SCPT	BFC	INCIDENCIA EN GALICIA		
	PF1	PF2	PF1, GASTO	PF2, GASTO	% GALICIA
	7.119.000	9.846.198	567.456	784.840	7,97
SOBRE GASTO EN GALICIA			2,21	3,05	
(sin protección social)			3,79	5,24	

Miles de euros e porcentaxe

FONTE: Elaboración propia, a partir de De la Fuente, Barberán y Uriel, 2014; y Generalitat de Catalunya, 2014

O PCTO FISCAL NO INTERIOR DO SISTEMA AUTONÓMICO

A efectos comparativos, imos tamén a analizar as posibilidades máis favorábeis aos intereses de Cataluña dentro do marco normativo existente. Trataríase de manter a estrutura autonómica e os elementos básicos do modelo de financiamento autonómico pero chegando á versión que máis recursos achega a Cataluña. Sería unha forma de Pacto Fiscal en ton menor, que consiste en estirar até o límite da resistencia as vestiduras formais do sistema autonómico actual para dotar de máis autonomía tributaria á Generalitat de Cataluña e producir resultados moito mellores en termos de financiamento para ela. Os tributos hoxe cedidos converteríanse en propios; nos tributos compartidos, como o IRPF, transformaríase a parte da Generalitat nun tributo propio, mantendo as bases impoñíbeis harmonizadas, e a facenda catalá tamén quedaría coa totalidade da súa recadación; no IVA ou os Impostos Especiais o conxunto da recadación asignaríase á Generalitat.

Polo tanto, a Generalitat disporía inicialmente da totalidade dos ingresos tributarios que se derivan do espazo fiscal que ten hoxe asignado, sobre o que gozaría ademais de maior capacidade normativa e, posiblemente, recadatoria. E eses recursos non entrarían en ningún sistema de nivelación. A Administración Central disporía dos mesmos recursos que na actualidade (parte do IRPF, do IVA e dos Impostos especiais de fabricación, Imposto de Sociedades e outros ingresos). O que padecería de entrada sería o sistema de nivelación das comunidades autónomas –e polo tanto a equiparación de capacidades entre elas-. O que nos interesa saber é cánto e en qué medida afecta a Galicia –e ás restantes comunidades-.

Así, Cataluña queda coa totalidade da recadación do 50% de IRPF e IVA e co 58% dos Impostos Especiais, ademais dos restantes tributos cedidos. Sobre esta cantidade íntegra sumámoslle as achegas recibidas dos Fondos de Converxencia. A achega neta de Cataluña ao Fondo de Garantía de Servizos Públicos Fundamentais desaparece como recurso do sistema de financiamento autonómico. Esta perda é distribuída proporcionalmente aos recursos previos entre as restantes rexións do sistema común.

Os resultados indican que cada comunidade autónoma debería renunciar, con datos de 2011, a un 0.76% dos seus recursos, mentres que Cataluña obtería un 3.7% adicional. Para Galicia son -55 millóns de euros (de un total de -658 millóns). Trátase dunha perda fiscal limitada. Pero o dividendo fiscal do cambio para a Generalitat tamén está moi por baixo do rendemento que producen as solucións mais rupturistas que analizamos previamente. Teñamos en conta que dos recursos introducidos no sistema pola administración central (ao redor do 20% do total) menos dun 5% son asignados a Cataluña a través dos Fondos de Converxencia, pero un 20% dos mesmos proceden dos pagos tributarios de cidadás catalás: sigue existindo un sistema de nivelación poderoso-[3]. A Generalitat conseguiría mellorar marxinalmente a súa posición, pero sen alterar a ordenación das comunidades en termos de financiamento final por habitante. Estaría aínda por baixo de Galicia (que, lembremos, ten unha necesidades de gasto por habitante maiores e benefíciase dun certo sobrefinanciamento).

Esta solución, ademais, deixaría sen resolver as inequidades e arbitrariedades que presenta o sistema de financiamento autonómico na actualidade.

Por outra parte, é posible que este pacto fiscal interno ao sistema de financiamento produza unha demanda similar das outras dúas comunidades que son excedentarias de acordo co sistema, Baleares e Madrid –sendo relevantes sobre todo os recursos achegados por esta última comunidade-. Pensemos que Madrid sería a única das rexións prósperas e con peso político que carecería dun sistema especial de financiamento. Ten a capitalidade, que constitúe un recurso diferencial moi relevante, tanto pola cantidade de gasto público que recibe como polo efecto sobre as decisións das empresas (sés sociais, oficinas centrais, domicilio fiscal). Pero carece de recoñecemento explícito dentro do sistema de financiamento. Se Cataluña obtén un pacto fiscal (en ton menor), a demanda de Madrid para que se xeneralice está servida.

Presentamos no cadro 4 tamén o efecto do pacto fiscal menor xeneralizado: Baleares recibiría un 3.6% adicional e Madrid un 17.39%[4]. Cada unha das rexións restantes do sistema común perderían un 5.81% dos seus recursos iniciais. En Galicia suporía -402 millóns de euros.

[33] Si facemos que Cataluña quede tamén coas achegas dos seus cidadás para estes recursos, a súa ganancia neta é de 3.492 millóns de euros (un 20% máis que o que lle correspondeu en 2012). E cada comunidade autónoma restante debe prescindir dun 4.19% dos seus ingresos.

[4] Esta porcentaxe tan elevada en Madrid indícanos que ademais da maior renda por habitante e da superior porcentaxe de persoas ocupadas sobre o total da poboación (que elevan a base impoñible relativa de Madrid) prodúcese unha concentración de capacidade tributaria pola forma de establecer a conexión dos impostos.

CADRO 4. PACTO FISCAL INTERNO AO SISTEMA DE FINANCIAMENTO. SÓ PARA CATALUÑA E XERALIZADO

Euros por habitante. Exercicio 2011

	MODELO 2009	PFm CAT	PFm XERAL
CATALUÑA	2355,03	2442,32	2442,32
GALICIA	2624,43	2604,69	2480,42
ANDALUCÍA	2174,62	2158,26	2055,29
ASTURIAS	2661,20	2641,19	2515,17
CANTABRIA	2846,27	2824,87	2690,09
LA RIOJA	2831,95	2810,64	2676,54
MURCIA	2200,50	2183,94	2079,74
C.VALENCIANA	2320,28	2302,83	2192,95
ARAGÓN	2734,61	2714,04	2584,54
CASTILLA-LAMANC	2387,39	2369,44	2256,39
CANARIAS	2070,31	2054,74	1956,70
EXTREMADURA	2644,01	2624,13	2498,92
I.BALEARES	2778,42	2757,53	2882,85
MADRID	2220,87	2204,16	2688,53
CASTILLA Y LEÓN	2741,74	2721,12	2591,29
TOTAL	2366,10	2366,21	2366,21

FONTE: Elaboración propia a partir de Liquidación..., MINHAP, 2013

A MODO DE CONCLUSIÓN

1. O sistema territorial español mostra uns resultados globalmente razoábeis, aínda que con excepcións singulares (como as das comunidades forais). Neste sistema, Cataluña e Galicia están xustamente nas posicións que se derivan das súas características económicas.
2. Cataluña mostra un saldo fiscal desfavorable (maiores saídas que entradas). Con neutralidade financeira e en función do método de cálculo o déficit situaríase en 2011 entre o 5 e o 7% do seu PIB. Este déficit fiscal é xerado no seu maior parte pola aplicación dun sistema fiscal progresivo a unha base de maior renda e riqueza por habitante.Realmente, todo o déficit calculado polo método carga/ beneficio estaría aquí. Si algúns economistas catalás prefiren usar o método monetario non é só porque así o déficit faise maior; tamén porque en realidade discuten que os gastos centralizados do Estado, aos que os cidadáns de Cataluña contribúen a financiar (carga) xéranlles algún retorno apreciable (non habería beneficio).
3. Galicia amosa un saldo fiscal positivo (maiores entradas que saídas), tamén da orde do 5-6 % do seu PIB. Unha boa parte débese ás contas da seguridade social e o resto aos efectos da progresividade do sistema fiscal.
4. A independencia de Cataluña detraería entre 11.000 e 15.000 millóns de euros das contas públicas españolas. Para Galicia significaría, ceteris paribus, reducir as entradas de fondos entre 800 e 1100 millóns de euros. De xeito permanente. Se todo se

aplicase á administración autonómica sería o equivalente ao gasto público en educación. Cifras similares e incluso maiores de redución aplicaríanse noutras comunidades autónomas.

5. A proposta de Pacto Fiscal reduce ese impacto nun 30%, aproximadamente, porque quedaría fora o sistema de seguridade social e Cataluña seguiría contribuíndo ao financiamento das cargas comúns –aínda que supuxemos que non á nivelación interterritorial-. Pero a singularidade no financiamento dun territorio de tanto peso feriría de morte o conxunto do modelo territorial español, ao introducir unha lóxica de apropiación territorializada dos recursos contraria aos principios do modelo constitucional vixente.
6. A proposta de Pacto Fiscal menor (no interior do sistema autonómico) reduce sensiblemente o impacto financeiro. Os seus resultados, de quedar reducido a Cataluña, serían moi limitados –aínda que a lóxica implícita sexa tamén contraria á procura de condicións iguais para todos-; pero seguramente os resultados tampouco chegarían a satisfacer as aspiracións dunha arte relevante da sociedade catalá.
7. ¿Existe un camiño para un acordo territorial estable? De existir tería que pasar por un financiamento público máis equitativa, con regras iguais para todos, e na que, xa que logo, País Vasco, Navarra e Canarias asumen progresivamente os resultados do modelo común-; máis transparencia nas contas públicas, incluíndo balanzas fiscais e sistema de contas públicas territorializado; reforma en profundidade da administración xeral do Estado para adecuala ao reparto territorial de competencias; evitar a centralización innecesaria e garantir políticas respectuosas da diversidade cultural e lingüística.

BIBLIOGRAFÍA

1. BARBERÁN ORTÍ, R. (2014): *Economía y Política de las Balanzas Fiscales en España*, Thomson Reuters-Aranzadi.
2. BEL, G. (2013): *Anatomía de un desencuentro*, Destino, Barcelona.
3. BOSCH, N. e ESPASA, M. (2012): *Viabilidad de Cataluña como Estado. Análisis de la hacienda pública*, Barcelona, Fundació Catdem.
4. BOSCH, N. e ESPASA, M. (2014): "La viabilidad económica de una Cataluña independiente", *Revista de Economía Aplicada*, nº 64, vol. XXII, 135-162.
5. CERCLE D`ECONOMIA (2012): La reinvindicació d`un nou Pacte Fiscal i la imprescindible reforma de l`Estat de les Autonomies, julio.
6. DE LA FUENTE, A. (2011). "¿Está bien calculado el cupo?", *Moneda y Crédito*, 231, 93-150.
7. DE LA FUENTE, A. (2012): "Sobre el Pacto Fiscal y el Sistema de Concierto", Instituto de Análisis Económico, CSIC, mayo de 2012.
8. DE LA FUENTE, A, BARBERÁN, R. e URIEL, E. (2014, 1): *Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas, Ejercicio 2011*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, julio, versión digital.
9. DE LA FUENTE, A, BARBERÁN, R. e URIEL, E. (2014, 2): *Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas, Ejercicio 2011. Metodología y Resultados para 2011. Anexos*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, julio, versión digital.
10. FERNÁNDEZ LEICEAGA,X. e LAGO PEÑAS, S. (2015): "Balanzas Fiscales vs Cuentas Públicas Territorializadas. Análisis y valoración de las diferencias", Revista de Estudios Regionales, pendente de publicación.
11. GENERALITAT DE CATALUNYA (2014, 1): *Metodologia i càlcul de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central l'any 2011*, Departement d`Economia i Coneixement.
12. GENERALITAT DE CATALUNYA (2014, 2): *Els resultats de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central l`any 2011*, Departement d`Economia i Coneixement.
13. LAGO PEÑAS, S. E FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. (2014): "Los límites a la redistribución entre territorios: un análisis comparado", *Cuadernos de Información Económica*, nº 238, enero-febrero.
14. MONASTERIO, C. (2009). "Federalismo fiscal y sistema foral. ¿Un concierto desafinado?" *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública* 192(1),pp. 59-103
15. ZABALZA, A. E LÓPEZ LABORDA, J. (2014): "The Uneasy Coexistence of the Spanish Foral and Common Regional Finance System", WP-EC 2014-02, IVIE.
16. ZUBIRI,I. (2015): "Un análisis del sistema foral de la comunidad autónoma del País Vasco y sus ventajas durante la crisis", *Papeles de Economía Española*, 143, 205- 223