Balanzas fiscales: ¿Quién gana, quién pierde?

Posted on 1 de septiembre de 2016 by Jesús Ruiz-Huerta

Con la colaboración de: IBERDROLA ESPAÑA

1. Introducción: justificación y contenido

Hace justo un año salía a la luz pública el libro titulado *Las cuentas y los cuentos de la independencia*, documento elaborado por Josep Borrell y Joan Llorach con la finalidad, como los propios autores indican en su introducción, de «analizar críticamente los argumentos políticos y económicos a favor de la independencia de Catalunya» (p. 7). El libro, aparecido algunas semanas antes de las elecciones catalanas del 20 de noviembre, pretendía, tal vez con algún retraso, cuestionar algunos de los argumentos más empleados por la estrategia soberanista para estimular a la ciudadanía catalana a favor de la propuesta de independencia.

Los temas principales tratados en el libro que ahora se comenta se refieren a las balanzas fiscales, los costes asociados a la eventual creación de un Estado independiente, los problemas de la financiación autonómica y los supuestos excesos de los instrumentos de nivelación, la cuestión de los déficit de inversiones en Cataluña y las perspectivas de una Cataluña independiente en Europa. Como puede comprobarse, se trata de algunas de las principales cuestiones económicas y políticas que se han planteado en el debate territorial catalán.

No obstante, los temas objeto de atención en el libro, aunque expresados desde una pretensión de racionalidad, afectan a una realidad y un proceso en el que los componentes emocionales tienen un peso decisivo. Los autores no niegan la existencia de estos factores, sino que los reconocen y muestran su respeto a los sentimientos de muchos ciudadanos que se declaran partidarios de la independencia. Así, por ejemplo, se dice: «No hay duda de que una parte importante de la sociedad catalana está hoy a favor de la independencia. Y, además, está muy movilizada: tiene un relato, una épica, unos agravios pasados y presentes, una bandera, un himno que cantar y otro al que silbar, un sentimiento de pertenencia, un

entusiasmo y una ilusión colectiva por la construcción de un *país nou*, libre de herencias del pasado y de los condicionantes del presente» (p. 9).

Hace años, a finales de los ochenta, en un congreso internacional de Hacienda Pública, el profesor John McClure, especialista en cuestiones de descentralización y federalismo fiscal, preguntaba por el proceso que se vivía en España. Después de explicarle la intensidad y rapidez de los cambios que se habían producido en el tránsito de un Estado marcadamente centralista al nuevo Estado autonómico, McClure formuló una pregunta que al principio resultaba difícil de entender: «Yes, it seems an interesting process, but what can you say me about the domain of concern?» Una vez comprendida la pregunta, la respuesta no resultaba sencilla. ¿Qué decir sobre el «sentimiento de pertenencia» de los ciudadanos en las comunidades autónomas españolas? No era fácil hacer un cálculo, pero, sin duda, aunque no fuera mayoritario en aquella época, tanto en el País Vasco como en Cataluña ya había colectivos significativos de ciudadanos defensores de su identidad y partidarios de la ruptura con los otros territorios de España, como por otra parte manifestaban algunas opciones políticas en ambas comunidades. Pero, veinticinco años después, no cabe duda de que ese sentimiento se ha visto claramente fortalecido, especialmente en Cataluña, al calor de la crisis económica y de otros factores que han hecho crecer la demanda de independencia como nunca antes se había planteado y que serán objeto de atención más adelante.

El libro que ahora se comenta se plantea como un esfuerzo dirigido a quienes tuvieran interés en conocer lo que hay de mito y de realidad en algunas de las principales consignas y afirmaciones lanzadas desde el ámbito nacionalista para justificar la independencia. Como también se expresa en el documento, en él no se pretende «entrar en el terreno de las emociones ni de los sentimientos identitarios, aunque sabemos que estos no son congénitos sino el resultado de una construcción cultural y de unos condicionantes sociales» (p. 15). Por el contrario, la intención que se proclama es que el libro ayude a discernir a los catalanes y a los españoles en general el alcance del problema catalán: «esperamos que sea útil a los que, cualesquiera que sean sus emociones, estando a favor o en contra de la independencia, les interese saber cuánto hay de cierto y cuánto es discutible, o simplemente falso, en la narrativa proindependentista» (pp. 15-16). En definitiva, lo que el libro se propone, según se explica al final de la introducción es «contribuir a enriquecer un debate de enorme importancia para el futuro de Catalunya y de España, y que durante demasiado tiempo se ha desarrollado de forma manifiestamente sesgada» (p. 17).

En lo que sigue, después de efectuar algunas consideraciones iniciales sobre el papel de Cataluña en el proceso de formación del Estado de las autonomías y de apuntar algunas de

las causas que pueden ayudar a entender la creciente ola soberanista, siguiendo el contenido del libro, se analizan las principales cuestiones económicas planteadas en el mismo: balanzas y déficit fiscales, financiación autonómica, territorialización de inversiones y los costes de la independencia, con una especial consideración sobre las repercusiones que un proceso de separación como el que se propone pueden tener en el marco de la Unión Europea.

2. El contexto económico y político de Cataluña: ¿qué razones explican la deriva soberanista?

A lo largo de los más de treinta y ocho años del llamado Estado autonómico español, además de consolidar los derechos básicos de los ciudadanos recogidos en la Constitución, se ha producido un cambio fundamental en la estructura del Estado, tanto en lo que se refiere a los servicios públicos como en lo que afecta a los sistemas de financiación de los mismos. Según las estadísticas de la OCDE, dejando a un lado a los países nórdicosDinamarca, especialmente, Finlandia y Suecia son los países que mostraban un mayor grado de descentralización del gasto público en 2013 en términos del PIB., entre los que la OCDE denomina países federales o cuasifederales, España era el que mostraba un grado de descentralización de sus gastos públicos más elevado, sólo superado por Canadá y Bélgica. Aunque los datos de ingresos no son tan contundentes y existe un desequilibrio vertical significativo, como ocurre en todos los países, el dato es importante, porque en ningún otro país la descentralización se ha producido de una manera tan rápidaHay que añadir que, según la misma fuente de datos, España mostraba también, a la altura de 2011, uno de los indicadores más elevados de autonomía fiscal. El concepto de desequilibrio vertical pone de manifiesto el desigual reparto de los gastos e ingresos públicos en sectores públicos con tres o más niveles de gobierno. Normalmente, el Gobierno central tiene una participación mayor en la vertiente de los ingresos respecto a la de los gastos..

Como es bien sabido, las principales competencias del Estado de bienestar (la práctica totalidad de los servicios en especie, como la sanidad o la educación) se han transferido a las Comunidades Autónomas y se han dado pasos importantes en el ámbito de los ingresos públicos para fortalecer la autonomía de las comunidades en la financiación de sus gastos. En la actualidad, el sector público español, aunque mucho menos desarrollado que en otros países, puede considerarse un caso de Estado de bienestar descentralizado.

A pesar de las críticas extendidas sobre el sistema de financiación autonómico, y reconociendo sus debilidadesSobre una valoración en línea con la defendida en este trabajo, véanse Javier Loscos y Jesús Ruiz-Huerta, «Los sistemas de financiación y su impacto en la desigualdad», en Raquel Gallego (dir.), *Descentralización y desigualdad en el Estado autonómico*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 79-113, y Jesús Ruiz-Huerta, «Spanish

Decentralization and Fiscal Federalism», en Giancarlo Pola (ed.), *Principles and Practices of Fiscal Autonomy. Experiences, Debates and Prospects*, Abingdon, Ashgate, 2015, pp. 185-202. y posibilidades de mejora, cuando se intenta explicar el proceso de descentralización de servicios e ingresos en contextos comparados, llama la atención la intensidad y celeridad de los cambios producidos. En lo que se refiere a la financiación, a lo largo de las sucesivas reformas emprendidas ha crecido el volumen de ingresos autónomos de las comunidades, lo que parece encajar de forma adecuada con los principios del federalismo fiscal. Los dos impuestos principales de nuestro sistema tributario están compartidos al 50% entre las comunidades y la Administración central; por otra parte, las comunidades de régimen común disponen del 58% de los ingresos obtenidos en su territorio en concepto de impuestos especiales, así como del total de lo recaudado por los llamados impuestos cedidos tradicionales (sucesiones y donaciones, electricidad, transmisiones patrimoniales, patrimonio y tasas sobre el juego).

Por su parte, el sistema de nivelación de servicios públicos garantiza una igualación total de la financiación de los servicios públicos fundamentales y, desde la última reforma, adoptada en 2009, se han limitado las diferencias en los resultados del sistema, medidos en financiación per cápita (o por unidad de necesidad), de manera que se ha conseguido una apreciable convergencia de los recursos dedicados a garantizar el funcionamiento de los serviciosEs cierto, sin embargo, que el proceso de nivelación se vio afectado por el mantenimiento del Fondo de Suficiencia, cuyo objetivo esencial era garantizar que ninguna comunidad perdiera recursos como consecuencia de la firma del nuevo acuerdo de financiación en el año 2009, así como por la creación de los llamados Fondos de Convergencia, que implicaban una cierta distorsión de los resultados alcanzados con el Fondo de Nivelación de los servicios públicos fundamentales. Véase Javier Loscos y Jesús Ruiz-Huerta, *op. cit*., pp. 102 y ss..

En realidad, desde los inicios del proceso de descentralización en 1978 hasta la reforma del modelo de financiación en 2009, Cataluña ha desempeñado un papel esencial como promotora de los cambios y demandante de mayor descentralización. No en vano, la esencia del modelo aprobado en 1980Ley 8/1980 de 22 de septiembre, Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. procedía de los artículos sobre la financiación de las competencias transferidas, contenidos en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979.

Por otro lado, no parece razonable, como se ha hecho en ocasiones, criticar la supuesta falta de solidaridad de Cataluña respecto al resto de las regiones y nacionalidades de España. Los mecanismos de nivelación de los sucesivos modelos de financiación son buena muestra de la aportación de los territorios más desarrollados a los que arrostran históricamente dificultades económicas. Además, en un sistema de ingresos y gastos públicos presidido por criterios de

equidad y justicia, es natural esperar que las comunidades ricas (en las que habitan los ciudadanos con mayor capacidad económica) aporten más a los fondos comunes que lo que obtienen de ellos.

Ante el conjunto de consideraciones anteriores, ¿qué razones pueden ayudar a entender el crecimiento del independentismo en Cataluña? A mi juicio, son cuatro las principales causas del aumento del voto independentista, más allá del sentimiento identitario de una parte la población o la reivindicación de la lengua y la cultura catalanas, así como de la existencia de partidos nacionalistas de largo recorridoLengua y cultura reconocidas y valoradas, como un componente básico del patrimonio común, por diversos colectivos fuera de Cataluña. Véase, por ejemplo, los intercambios de escritos entre intelectuales de Cataluña y de otros territorios españoles, o las manifestaciones, entre otros muchos, de Juan Claudio de Ramón a propósito de la necesaria protección de las lenguas en España.: tres de ellas tienen un claro fundamento económico y la cuarta va más allá de lo económico. Sin poder establecer un orden de prioridad, la primera se refiere a la cuestión de las balanzas fiscales, objeto de especial consideración en el libro que ahora se comenta y que será analizado más adelante.

El llamado «pacto fiscal» no era sino la reivindicación de un sistema de financiación similar al del País Vasco

Un segundo motivo tiene que ver con la anomalía que supone la existencia de dos sistemas diferenciados de financiación en España: los sistemas de concierto y convenio entre España y las comunidades forales (Euskadi y Navarra) y el sistema común o de régimen general, que afecta al resto de comunidades. Los sistemas forales implican que las comunidades vasca y navarra gestionan todo el sistema tributario y entregan una transferencia vertical (cupo y aportación) a la Administración central para compensar al Estado por las llamadas «cargas no asumidas», es decir, los servicios del Estado que afectan o benefician a los ciudadanos vascos y navarros. Además, las comunidades forales acuerdan con la administración tributaria del Estado los ajustes impositivos exigidos ante la existencia de tributos diferenciados entre los territorios forales y los de régimen común.

Desde que se produjo la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto catalán, que se comentará después, la demanda esencial de los gobernantes catalanes, el llamado «pacto fiscal» no era sino la reivindicación de un sistema de financiación similar al del País Vasco. El sentimiento de agravio comparativo ha arraigado en la sociedad catalana y la demanda de equiparación, junto a la negativa sistemática del Gobierno central para entrar en ese debate, se convirtió en un argumento adicional a favor de la independencia.

El tercer argumento debe relacionarse con la crisis económica vivida en el país entre los años

2008 y 2013. La duración de la recesión a lo largo del tiempo, muy superior a la de otros países europeos, y la intensidad de la misma provocaron efectos negativos en todo el país, dando lugar a una disminución de la renta disponible en ese período estimada en el entorno del 20%. No obstante, los efectos negativos de la crisis en términos de empleo y de crecimiento de la desigualdad y la pobreza se sintieron de manera especial en algunas comunidades, entre ellas, Cataluña. Los propulsores de la independencia y los gobernantes de la comunidad catalana trasladaron una parte importante de la responsabilidad de la crisis a las políticas y la ineficacia del Gobierno de Madrid, lo que implicaba un argumento adicional para atraer más adeptos a favor de la tesis independentistaEn Jesús Ruiz-Huerta, *op. cit*., p. 199, a partir de los datos del Centre d'Estudis d'Opinió de la propia Generalitat, se señalaba cómo la demanda de independencia crecía intensamente durante los años más duros de la crisis económica, coincidiendo también en el tiempo con el frustrado intento de reforma del Estatuto de Cataluña..

La última razón explicativa, como se adelantaba, tiene que ver con la comentada sentencia derogatoria de algunos artículos del nuevo Estatuto de Autonomía que, después de múltiples ajustes, había sido aprobado en los parlamentos catalán y español y había concitado también, aunque con una limitada participación, la aprobación de los ciudadanos catalanes en el referéndum convocado al efecto. La sentencia se publicó el 28 de junio de 2010, cuatro años después de la presentación del recurso de inconstitucionalidad por parte del Partido Popular, que impugnaba 114 artículos de los 223 que integraban el nuevo Estatuto de Autonomía. Aunque la sentencia sólo declaraba inconstitucionales catorce artículos (y otros veintisiete sujetos a la interpretación del propio tribunal), provocó un rechazo extendido en Cataluña, alimentando aún más las posiciones favorables a la ruptura. El 10 de julio de 2010 se convocaría una masiva manifestación con el eslogan «Somos una nación. Nosotros decidimos». Parece obvio que esta reacción contribuye a entender el aumento de las posiciones independentistas en la comunidad autónoma.

3. La cuestión de las balanzas fiscales

Pero volvamos al contenido del libro. Como ya se ha dicho, una parte importante del mismo se destina a cuestionar el argumento del llamado «expolio fiscal». Además de los comentarios incluidos en la introducción y en el segundo capítulo, en el que se sintetizan los argumentos independentistas, el libro dedica cinco capítulos a las balanzas fiscales. En ellos se analiza, como primera aproximación, la supuesta existencia del cálculo de balanzas fiscales en los países federales, al estilo de los realizados en España a lo largo de los últimos años. Por otra parte, los autores indagan si hay justificación suficiente para defender la existencia de déficits fiscales excesivos, lo que habría dado lugar al denominado «expolio fiscal». El «expolio» ha sido un término empleado con profusión por la retórica nacionalista

para trasladar a los ciudadanos la idea de los desequilibrios de las cuentas públicas catalanas respecto al Gobierno central y el excesivo coste que implicaba para Cataluña el mantenerse unida a España.

El tercer capítulo del libro se destina íntegramente a explicar la inexistencia del supuesto cálculo sistemático de las balanzas fiscales en Alemania o en cualquier otro país, y de los controles establecidos para evitar un déficit excesivo por parte de los *Länder* más ricos. Los autores afirman, tras estudiar detenidamente la cuestión y preguntar a los representantes de Alemania en España, que las balanzas fiscales alemanas «no han existido nunca. Y tampoco ha existido ningún límite, ni constitucional ni en ninguna otra norma, al déficit fiscal de los *Länder*» (p. 43)En otras partes del libro se señala que tan solo algunas instituciones privadas de distintos países, de manera puntual, han realizado ejercicios de medición de balanzas fiscales, como se ha hecho, con cierta profusión, en el caso español..

Una cuestión muy distinta es la existencia de efectos redistributivos importantes entre territorios, no siempre debidamente justificados, que se produce en la práctica totalidad de los países descentralizados o federales. Así sucede, por ejemplo, en Alemania, donde los representantes de las regiones más ricas se quejan de los excesos redistributivos del sistema. Como se señala en un trabajo reciente, con una periodicidad de alrededor de diez años, los *Länder* más afectados por el sistema de nivelación suelen presentar recursos ante el Tribunal Constitucional alemán que, en algunos extremos, fueron estimadosVéase Ángel de la Fuente, Michael Thöne y Christian Kastrop, *Regional Financing in Germany and Spain: Comparative Reform Perspectives*, pp. 6-7: «Germany looks back at a long tradition of *Länder* Governments –both contributors and net recipients– challenging the fiscal equalization system in the High Court. More or less every ten years, some *Land* or a coalition of several *Länder* comes up with a new case»..

La explicación del significado de una balanza fiscal se incluye en el cuarto capítulo el libro de Borrell y Llorach, en el que se expone el sistema de relaciones financieras entre un territorio y la Administración central del país, es decir, la suma de los ingresos recaudados y de los gastos producidos en cada comunidad por parte del Gobierno central. En un país en el que el sistema de ingresos y gastos públicos es redistributivo, el saldo tiene que ser necesariamente negativo en las regiones ricas (donde se acumulan las rentas superiores y las necesidades de servicios tienden a ser menores) y positivo en las pobres (con mayores necesidades de gasto y niveles inferiores de recaudación impositiva)Los ejercicios esporádicos que se llevan a cabo en Canadá sobre relaciones financieras se hacen desde la Administración federal del país y no desde las provincias del mismo. La consecuencia es que, aunque el ejercicio es el mismo, no se habla de déficit de las regiones ricas, sino de superávit del Gobierno central en esos territorios y déficit en las provincias con mayores dificultades

económicas..

Es cierto, sin embargo, que el problema de las balanzas fiscales no es tanto de «signo» sino, más bien, de su volumen y es este aspecto el más empleado en la defensa de las posiciones independentistas. En opinión de los nacionalistas, Cataluña entrega demasiados recursos a otros territorios sin suficiente justificación, por lo que la ruptura puede resultar muy conveniente desde un punto de vista económico; y, además, esos recursos liberados pueden destinarse a satisfacer otras importantes necesidades de los ciudadanos catalanes, incluyendo la financiación de un nuevo Estado.

Y para extremar el discurso, en el debate de las balanzas en Cataluña, durante algún tiempo se empleó, como antes se decía, el término de «expolio», con una potente connotación emocional: el pago excesivo al Estado sería, de nuevo desde la retórica independentista, un «expolio». Aunque el término es a todas luces excesivo y se halla vinculado a comportamientos agresivosEl Diccionario de la Real Academia incluye respecto al término «expolio» dos acepciones. La primera lo define como «acción y efecto de expoliar», y explica el verbo del siguiente modo: «Despojar algo o a alguien con violencia o con iniquidad». La segunda acepción señala que expolio es el «botín del vencedor»., cumplió su función de movilización de una parte de los ciudadanos de la comunidad autónoma catalana.

Borrell y Llorach intentan explicar de una manera didáctica cómo se hacen las balanzas fiscales y cuáles son las decisiones metodológicas que deben tomarse. Por ejemplo, para obtener un resultado creíble hay que responder a preguntas como las siguientes: ¿cómo han de asignarse territorialmente los ingresos y los gastos públicos? ¿Quién paga los impuestos y dónde? ¿Quién recibe el beneficio del gasto asociado a los servicios públicos? ¿Cómo se reparte el déficit y la deuda? ¿Quién se beneficia, por ejemplo, de una autopista que pasa por diversas comunidades? ¿Cómo repartir los gastos de defensa, representación diplomática o elaboración de las leyes? Los impuestos recaudados en Barcelona o en Madrid, ¿deben computarse como ingresos de la comunidad catalana o de la madrileña?

La elaboración rigurosa de una balanza fiscal es un trabajo complicado, especialmente cuando no se ha consolidado la elaboración de las cuentas regionales y existen aún importantes ámbitos de desconocimiento o dudas respecto a los criterios de imputación de gastos e ingresosEs verdad que recientemente se ha hecho un importante esfuerzo de avance en este terreno, como se pone de manifiesto en Ángel de la Fuente, Ramón Barberán y Ezequiel Uriel, *Un sistema de cuentas públicas territorializadas para España. Metodología y*

resultados para 2011.. Además, son tantas las opciones metodológicasEntre otras, las siguientes: ¿por qué sistema se opta: por el que se fundamenta en el criterio de carga-beneficio o el que se sustenta en el criterio de flujo monetario de ingresos y gastos? ¿Qué criterios empleamos para repartir los impuestos y los gastos? ¿Computamos el déficit o lo neutralizamos? que lo que parece más serio es ofrecer, como en algunos casos se ha hecho, hasta ocho resultados posibles, en función de las decisiones tomadas cuando se realiza el ejercicioAsí se hace, por ejemplo, en los trabajos efectuados por funcionarios de la Generalitat, como el que se recoge en *Resultados se la balanza fiscal de Cataluña con el sector público central 2006-2009*, elaborado por la propia Generalitat..

Sin embargo, el mensaje independentista, como señalan los autores del libro, decide optar por uno de los resultados posibles, el que sigue el criterio del «flujo monetario con neutralización del déficit», que es el que muestra una cuantía mayor, aunque se pretenda justificarlo técnicamente como el método más adecuado. En efecto, los cálculos realizados a partir de distintas alternativas metodológicas, incluso por los representantes de la Generalitat, arrojan resultados muy dispares y, sin embargo, los promotores de la independencia optan por el valor más elevado del déficit, llegando a la conclusión de que el mismo se ha elevado a 16.000 millones de euros cada año, una cantidad equivalente aproximadamente al 8% del PIB de Cataluña. Para los políticos nacionalistas, esta cifra «mágica», en el caso de producirse la independencia, implicaría una sustanciosa cantidad de recursos para financiar al nuevo Estado.

En un libro sobre la materia, elaborado por el profesor Ramón BarberánRamón Barberán, *Economía y política de las balanzas fiscales en España*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014., se explica con detalle el procedimiento de elaboración de las balanzas fiscales y se hace un repaso de los trabajos efectuados en España. La disparidad de los resultados obtenidos, como era de esperar, es espectacular, con un rango de variación de cinco puntos como promedio en el período 1980-2010Ibídem, p. 28. El autor se refiere a la diferencia entre los valores máximos y mínimos de los saldos de la balanza fiscal (como tanto por ciento del PIB regional).. ¿Qué sentido tiene entonces limitar los resultados a uno solo? Es difícil encontrar una explicación que no sea otra que la de utilizar las cifras como un arma arrojadiza y un argumento político contra el Estado de las autonomías y a favor de las tesis independentistas.

En un trabajo llevado a cabo en los años 2005 y 2006 a raíz de una petición del Congreso de los Diputados en el seno del Instituto de Estudios Fiscales se advertía precisamente de la conveniencia de no utilizar sesgadamente los resultados de las balanzas y, particularmente, del cuestionamiento del método del «flujo monetario» empleado para obtener los resultados más abultados del déficit y su utilización en el debate político. A juicio del grupo de trabajo

formado al respecto, el significado de los saldos obtenidos según el criterio carga-beneficio y flujo monetario, eran manifiestamente diferentes: «El enfoque "carga-beneficio" –expresaba el informe– persigue valorar los efectos que la actuación de las instituciones del sector público central ocasiona al bienestar de las personas que residen en un determinado territorio. La medición de estos efectos se hace en términos de cambio "equivalente" en el nivel de renta disponible de esas personas. En el caso de los ingresos se toma como referencia la minoración de la capacidad de compra ocasionada por la carga fiscal soportada. En el caso de los gastos, el incremento de la capacidad de compra motivado por la recepción de transferencias en efectivo y por el ahorro derivado del consumo gratuito de servicios públicos. El saldo resultante trata de medir los efectos redistributivos de las actuaciones del sector público central en cada territorio, tras contabilizar la participación de sus residentes en las cargas y en los beneficios de su actividad financiera».

Por su parte, «el enfoque del "flujo monetario" persigue valorar los efectos que la actuación de las instituciones del sector público central ocasiona sobre la actividad económica en un determinado territorio, determinando cómo varían sus macromagnitudes económicas en términos de producción y consumo, y los ingresos y pagos públicos localizados en cada territorio. En el caso de los ingresos, se toma como referencia el flujo monetario ocasionado por el gravamen de la riqueza localizada, la renta generada y el consumo realizado en ese territorio. En el caso de los gastos, el flujo monetario motivado por la inversión y el consumo públicos realizados y las transferencias en especie y en efectivo recibidas en ese territorio. El saldo resultante trata de resumir los efectos que el conjunto de los ingresos y gastos del sector público central induce sobre la actividad económica de cada territorio, independientemente de la residencia de quienes soportan la carga y de quienes obtienen los beneficios. Las distintas categorías de ingresos y gastos tienen efectos de muy diferente naturaleza sobre la renta o la actividad económica, por lo que el saldo resultante es más difícil de interpretar. En este enfoque, es más relevante el análisis por separado de las distintas partidas de ingresos y gasto» (*Informe sobre metodología de cálculo de las balanzas fiscales*, p. 114).

En su libro, Borrell y Llorach afirman que es incorrecto afirmar que el déficit de Cataluña fue de 16.000 millones de euros como media en el período 2006-2011, como defendían los políticos nacionalistas. Y es incorrecto, entre otras razones, a juicio de los autores, porque utiliza el enfoque de flujo monetario, inadecuado para hablar de efectos distributivos, y porque apuesta por la neutralización del déficit por la vía de aumentar los impuestos: esto significa que el saldo se determina sumando los impuestos pagados efectivamente por los ciudadanos catalanes a los que *teóricamente deberían pagar* en un futuro indeterminado para amortizar la deuda de la Administración central (p. 81)Más adelante, en la p. 87, Borrell

y Llorach explican las razones contrarias a esta decisión metodológica que confunde ingresos reales con «posibles ingresos futuros a aportar» (p. 82). En Ramón Barberán, *op. cit.*, p. 55, se incluye un cuadro sobre la evolución de la balanza fiscal de Cataluña entre 1986 y 2010, a partir de los datos del Gobierno catalán, en el que se muestran las diferencias de resultados según las opciones metodológicas tomadas. Así, por ejemplo, según esos datos, el saldo obtenido según el enfoque de flujo monetario con neutralización del déficit (el resultado preferido por los políticos catalanes) fue en 2009 de 16.409 millones de euros (8,5% del PIB), mientras que en el caso del dato correspondiente al enfoque carga-beneficio sin neutralizar el déficit arrojaba una cifra positiva (superávit) por valor de 4.015 millones de euros (equivalente a 2,1%, en este caso, de signo positivo)..

En suma, pues, como reiteran los autores, no tiene sentido hablar de expolio: es una falsedad y un exceso. Si la voluntad fuera conocer verdaderamente la cuantía más realista del déficit, sería necesario el empleo de una metodología consensuada, como la propuesta en el informe del Instituto de Estudios Fiscales, y profundizar en el análisis y extensión de las cuentas territoriales, en una mesa técnica rigurosa y no en un marco de proclamación de agravios sistemáticos. Además, los resultados obtenidos que, según Borrell y Llorach, podrían estimarse en el entorno del 1,5% del PIB de la Comunidad Autónoma«Nuestros cálculos muestran que es cierto que Catalunya tiene un déficit fiscal superior al que se puede justificar por un razonable efecto redistributivo con el resto de España. Pero la diferencia es, en el peor de los casos, del orden del 1,5% del PIB; no del 8,5%, no de 16.000 millones de euros, sino de 3.000» (p. 155)., podrían vincularse con otras propuestas de medición razonables, como la sugerida en tiempos por el presidente Pasqual Maragall, consistente en determinar la contribución en función de la renta territorial y los gastos en relación con el porcentaje de personas de cada territorio en el contexto del Estado.

4. Financiación, ordinalidad e inversiones

Los capítulos 9 y 10 de *Las cuentas y los cuentos de la independencia* (pp. 109-130) se destinan a las cuestiones de nivelación del sistema de financiación autonómica y a las relacionadas con la distribución de las inversiones públicas. Después de aclarar que el sistema de financiación no incumple el criterio de ordenación establecido en el artículo 206.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, los autores profundizan en la cuestión de la reordenación para poner de manifiesto las contradicciones del modelo.

Respecto a la regla estatutaria, el libro recuerda que en su literalidad el Estatuto expresa que la ordenación en términos de renta per cápita de las Comunidades Autónomas no debe modificarse tras la aplicación del sistema de financiación. Hay que recordar que dicho sistema tiene como finalidad asegurar, con los recursos financieros necesarios, el

funcionamiento de los servicios públicos asignados a las comunidades, fortalecer su autonomía y garantizar un nivel estándar de cobertura en los distintos territorios, con independencia de su situación económica concreta.

El último de los objetivos implica, lógicamente, la realización de un esfuerzo de nivelación entre comunidades ricas y pobres, y este criterio suele ser asumido con carácter general. El criterio de ordenación, por su parte, expresa una preocupación extendida en los sistemas de federalismo fiscal: si se trata de asegurar el funcionamiento de los servicios públicos, no tiene sentido que las comunidades con mayor capacidad económica dispongan de una financiación per cápita *inferior* a las de otras comunidades con menores recursos. El objetivo deseable en este ámbito es conseguir una cierta convergencia de resultados, de modo que las prestaciones de los mismos mantengan niveles de calidad semejantes en los diversos territorios del país. No parece que tenga mucho sentido que existan grandes diferencias, y menos que esas diferencias afecten a los territorios que más aportan.

La confusión de la cláusula estatutaria procede de la variable escogida para garantizar la ordinalidad, porque la renta per cápita, como se explica en el libro (páginas 110 y 111), es una magnitud macroeconómica que difícilmente se verá afectada por la aplicación del sistema de financiación, por muy redistributivo que éste sea. Los datos confirman esa limitación y muestran que no cambia el *ranking* de Cataluña tras la aplicación del sistema si la variable de referencia es la renta per cápita.

Pero, como apuntan los autores, la cuestión de la ordenación debe argumentarse más bien en función de los cambios producidos en la financiación per cápita de las comunidadesEn la literatura especializada suele hablarse de financiación por habitante «ajustado», es decir, tomando en cuenta no sólo el número de habitantes, sino también las necesidades que los habitantes deben cubrir: por ejemplo, no son iguales las necesidades de una población joven que de otra envejecida, o las de una comunidad aislada (una isla) que las de una comunidad continental y bien comunicada.. Si empleamos este criterio, puede comprobarse que, en efecto, se producen reordenaciones no justificadas entre las distintas comunidades, después de la aplicación del sistema de financiación y de los correspondientes mecanismos de nivelación que lo integran. Y, como se expresa en el libro, «la ordenación de las Comunidades Autónomas, en términos de recursos por habitante ajustado, tras la aplicación del sistema, no parece muy lógica» (p. 113).

La evolución del modelo de financiación desde la transición democrática no debe valorarse de forma negativa

Sin embargo, como se recogía en la introducción de esta recensión, a pesar de las deficiencias del sistema y de la necesidad de su reformas, la evolución del modelo de financiación desde la transición democrática, no debe valorarse de forma negativa. En un período de tiempo relativamente breve, se ha producido un intenso cambio en el sector público español, se han consolidado las diversas competencias entre los diversos niveles de la Administración, se ha producido la mejora sustancial de servicios y prestaciones, acercando la Administración a los administrados, aumentando la autonomía financiera de los gobiernos autonómicos y garantizando un grado de nivelación razonable.

Hay que reconocer, no obstante, que, aunque el sistema aprobado en el año 2009 corrige significativamente la dispersión de los resultados y protege a las comunidades más ricas, especialmente a través del fondo de competitividad, persisten incongruencias, contradicciones y tal vez excesos de nivelación que deben ser corregidos en las futuras reformas, además de buscar una salida razonable a la importante discriminación que genera la aplicación de los sistemas foralesSobre la convergencia y la evolución del sistema de financiación véanse Carlos Garcimartín, Santiago Díaz de Sarralde y Jesús Ruiz-Huerta, «La reforma del modelo de financiación autonómica. Implicaciones sobre su capacidad de convergencia», y Javier Loscos y Jesús Ruiz-Huerta, *op. cit.*.

Respecto a la cuestión de las inversiones, el capítulo 10 del libro hace un cuidadoso examen de las inversiones del Estado efectuadas en Cataluña por parte de los presupuestos del Estado a lo largo del tiempo, poniendo de manifiesto las dificultades de efectuar una medición adecuada de las inversiones en infraestructuras e intentando analizar si, especialmente tras la Transición, hubo o no un trato manifiestamente injusto con Cataluña, como se ha venido planteando desde los gobiernos de la Generalitat.

Entre los problemas objeto de atención, Borrell y Llorach se refieren a la cuestión de las autopistas de peaje, explicando su origen«En España, desde los tiempos de Franco, se construyeron autopistas de peaje por la iniciativa privada en todos los corredores que eran rentables» (p. 119)., su temprana construcción respecto a otras vías ubicadas en otras comunidades, los costes generadosSegún se expone en el libro, el Estado asumió el riesgo de cambio de los préstamos en divisas con que las empresas privadas financiaban la construcción de las autopistas de peaje (p. 120). y el positivo efecto que implicó para el propio crecimiento de los territorios en que se implantaban. Se explica asimismo la expansión de las autovías en las comunidades con menores niveles de desarrollo, gracias a los fondos estructurales y de cohesión procedentes de la Unión Europea«Sin el dinero europeo, esas infraestructuras, que llegaban con veinte años de retraso, no se hubieran podido construir» (p. 119)..

Dos aspectos más de gran interés contemplados en el libro a propósito de las inversiones son el que alude al corredor mediterráneo en el ámbito de las inversiones ferroviarias y el que se refiere al incumplimiento de la Disposición Adicional del Estatuto respecto al compromiso del Estado en términos de inversión pública en infraestructuras. En relación con la primera cuestión, Josep Borrell, como protagonista y espectador privilegiado durante sus períodos de gestión al frente de la Secretaría de Estado de Hacienda, primero, y el Ministerio de Fomento, después, explica la secuencia de los acontecimientos y las dificultades de entendimiento entre los gobiernos centrales y los autonómicos, para conseguir solucionar el «cuello de botella más importante de la red ferroviaria española», concentrado en el recorrido entre Barcelona y Valencia. Después de las vicisitudes pasadas, y cuando parece que están a punto de finalizar las últimas obras, los autores confiesan que «es un auténtico despropósito que veinte años después quede un tramo relativamente corto del corredor mediterráneo con una vía de sentido único» (p. 128). Otras obras de envergadura pendientes en el campo de las infraestructuras son las que se refieren al puerto de Barcelona y sus conexiones con Francia, o las obras, ahora responsabilidad de los gobiernos catalanes, de la línea 9 del Metro de Barcelona y del canal Segarra-Garrigues. En sus explicaciones, el libro procura repartir responsabilidades y demandar la necesidad de más y mejor negociación para solucionar los principales problemas y evitar los agravios comparativos.

En esa línea se interpreta también el alcance de la reivindicación catalana sobre el incumplimiento de la Disposición Adicional Tercera del Estatut, en la que se recogía el compromiso del Estado para garantizar durante el período 2007-2013 un volumen de inversión en infraestructura equivalente al porcentaje de participación de Cataluña en el conjunto del PIB. En efecto, como refleja el libro, se trata de una regla incumplida por la Administración central que, en su favor, alegaba la sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, que determinaba que un Estatuto no podía obligar al Estado a invertir una cierta cantidad de recursos en la propia comunidad. Como expresan los autores, a pesar de esa sentencia, siempre hubiera sido posible negociar un plan de inversiones entre los dos gobiernos, procurando mantener el espíritu del Estatuto pactado.

5. La viabilidad de una Cataluña independiente en Europa

Los dos últimos capítulos del libro se destinan al análisis de los escenarios internacionales y de la viabilidad de las propuestas independentistas en el marco del proceso de unificación europeo. En opinión de los autores, la inmensa mayoría de los países son contrarios a los movimientos separatistas y, de manera especial, a las declaraciones unilaterales de independencia, contrarias a los principios básicos del Derecho internacional. Se mencionan así los casos de Estados Unidos (la guerra civil y las propuestas de separación de Alaska y Texas, con pronunciamientos expresos contrarios a la independencia de los tribunales,

basándose en la Constitución), Canadá (los dos referendos de Quebec y los pronunciamientos de Tribunal Constitucional)En su sentencia sobre la Ley de Claridad, el Tribunal Constitucional de Canadá, en 1998, afirmaba: «Una declaración unilateral de independencia es contraria a la ley canadiense y no está amparada por la ley internacional». Véase Josep Borrell y Joan Llorach, *op. cit*., p. 138. o los casos de Irlanda, Islandia, Escocia, Noruega y Groenlandia, ejemplos propuestos por los independentistas catalanes para apoyar sus propias reivindicaciones. Tras analizar e intentar explicar los procesos vividos por esos países y los costes asociados, la conclusión a que llegan los autores es que «no es cierto que el derecho de autodeterminación sea un derecho natural reconocido en las democracias avanzadas» (p. 139).

Y, en una dirección paralela, se presentan las objeciones que se plantean en Europa para aceptar el proceso catalán, con un intento de explicar los costes políticos y económicos que podrían generarse como consecuencia del mismo, especialmente si se presenta como una iniciativa unilateral. El libro plantea sucesivos pronunciamientos de diversas instituciones de la Unión Europea, advirtiendo de los problemas y dificultades para el mantenimiento de una Cataluña independiente en la Unión, al menos durante un período relativamente prolongado de tiempo, desde algunos artículos del Tratado de la Unión (como el 4.2 o el 52.1) hasta la declaración del Comité de las Regiones, en su dictamen de abril de 2015«En el caso de que una región europea obtuviese la independencia, tendría que solicitar su adhesión como cualquier nuevo Estado que quisiera ser miembro de la Unión Europea, y esta requeriría un acuerdo unánime» (p. 156)..

Tampoco, a juicio de los autores, la independencia de Cataluña, de nuevo de manera especial si se plantea de forma unilateral, despierta simpatía entre los gobiernos europeos, entre otras razones, por las consecuencias que podrían generarse en el interior de esos países y porque dicha independencia, a juicio de muchos políticos, va en contra de los intereses de Europa en política internacionalComo se expresa en el libro (p. 143), «Europa cree que los Estados fuertes y una progresiva integración entre ellos es la mejor manera de jugar un papel relevante en el mundo».. Por último, los autores estiman que, a pesar de las dificultades de medición, los costes de una eventual salida de la Unión Europea y del euro serían muy elevados, además de verse afectados los flujos comerciales, las posibles recolocaciones de las empresas multinacionales o los efectos frontera producidos como consecuencia del proceso independentista.

6. Consideraciones finales

Las cuentas y los cuentos de la independencia debe entenderse como una invitación para reflexionar sobre algunos de los principales tópicos empleados por los políticos nacionalistas

para justificar la propuesta de independencia de España. Se trata de un trabajo contundente contra la manipulación de los datos y la tergiversación de los argumentos utilizados desde el nacionalismo catalán, pero también contra las posiciones sesgadas o evasivas de algunos políticos contrarios a la independencia y defensores del *statu quo* sin matices. Como se ha señalado en los puntos anteriores, el libro expresa, entre otros puntos, que no es cierto que las balanzas fiscales se hagan de forma sistemática en otros países, que la elaboración de balanzas es un ejercicio complicado, que los resultados en términos de déficit fiscal dependen de diversas decisiones metodológicas y que la utilización de un solo resultado de forma sesgada y maniquea es una manipulación inaceptable desde postulados de racionalidad y sensatez, como también lo es hablar de «expolio fiscal» para referirse al déficit de Cataluña respecto al Estado.

Los «cuentos y las cuentas» advierte, además, sobre los costes de la independencia y de crear y mantener un nuevo Estado, rompiendo con las estructuras y el armazón institucional del Estado español, así como sobre las dificultades y costes que ese proceso implica para ser aceptado por las instituciones europeas y los países que integran la Unión, ante la imposibilidad de ser reconocido de forma automática como nuevo miembro de la Unión Europea. El análisis crítico de los argumentos económicos y políticos en que se sustentan las propuestas independentistas catalanas desarrollado a lo largo del libro no ha implicado, sin embargo, no reconocer los problemas existentes en el pleito territorial de Cataluña con el Estado. En opinión de los autores del libro, un cálculo razonable del déficit fiscal podría llevar a una cuantía aproximada del 1,5% del PIB, una vez descontado el efecto redistributivo esperable de un sistema, como el español, sustentado sobre instrumentos de progresividad tanto en los ingresos como, sobre todo, en los gastos públicos del Gobierno central en cada territorio. Dicho porcentaje, aunque muy inferior al defendido por los independentistas, debería ser objeto de ajuste en un eventual proceso de negociación. Por otro lado, una vez explicados los principales problemas de las infraestructuras de la comunidad, los autores reconocen también la existencia de un déficit de inversiones públicas en Cataluña, especialmente si se relaciona con el peso que representa el PIB catalán respecto a la producción total del Estado, particularmente desde el año 2010. También en este caso sería necesaria la negociación para estimar el alcance real de dicho déficit.

Asimismo, Borrell y Llorach entienden que la reordenación de las comunidades según niveles de financiación per cápita (no por renta per cápita, a la que se refiere el Estatuto) es significativa y está poco justificada desde criterios de equidad territorial, lo que hace necesaria una reforma del modelo de financiación, en la que habría que incorporar de algún modo la adecuación del sistema foral para evitar los agravios comparativos entre dicho sistema y el de régimen común. Y, sobre todo, el libro, a partir de argumentos de

racionalidad, pone el acento en la necesidad de explicar y convencer a los ciudadanos catalanes y a los representantes políticos del Gobierno central de la imperiosa necesidad de negociar a partir del reconocimiento de los problemas y dificultades existentes. Como se recoge al final de las conclusiones, «una sociedad no puede desarrollarse normalmente en el seno de un Estado si una parte muy importante de su población cree que estaría mejor sin él. Hay que establecer el diálogo, mejorar la información, estrenar el respeto y hacer las reformas constitucionales, financieras y fiscales necesarias para que esa proporción disminuya» (p. 159). No se puede estar en desacuerdo con una afirmación como la anterior; y resulta llamativa la constatación de que, ante la gravedad de los problemas, no haya existido negociación alguna en los últimos años. «Establecer el diálogo» o «estrenar el diálogo» son expresiones que parecen aludir a nuevos negociadores, que nunca se sentaron a dialogar, y no a políticos y representantes con muchos años de experiencia en la negociación y la firma de acuerdos y pactos.

Jesús Ruiz-Huerta es catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Ha dirigido el Departamento de Políticas Públicas del Instituto Universitario Ortega y Gasset y ha sido director del Instituto de Estudios Fiscales (2004 y 2008). Junto con Manuel Villoria ha editado *Gobernanza democrática y fiscalidad. Una reflexión sobre las instituciones* (Madrid, Tecnos, 2010).

Autor: Josep Borrel y Joan Llorach

Edicion: Editorial La Catarata, 2015

Paginas: 160 págs.15 euros

Titulo: Las cuentas y los cuentos de la Independencia