
Balanzas fiscales autonómicas: callejón sin salida

ALBERTO RECARTE*

NO sé qué es peor en el terrible discurso demagógico que se ha instalado entre los políticos de las autonomías más prósperas y las gobernadas por el PSOE, si la queja permanente –y el deseo de seguir disfrutando de una situación diferencialmente privilegiada–, como es el caso de los nacionalistas catalanes, representados por Maragall, o la necesidad de destacar por otros que no sólo Cataluña contribuye –teóricamente– al bienestar de los demás transfiriendo gasto público, colaborando –imagino que a su pesar– a señalar las diferencias entre las autonomías españolas.

I. LA HISTORIA DEL DESARROLLO ECONÓMICO

Históricamente, la tesis económica aceptada por la mayoría de los investigadores es que, desde mediados del siglo XIX, en Cataluña se creó, y después se consolidó, una clase media, gracias a la protección de su industria, que pagaron todos los españoles a través de precios más altos de muchos bienes de consumo, intermedios y de equipo y subvenciones a los más poderosos. Y lo mismo puede decirse de Asturias y el País Vasco. Por su parte, Madrid, la capital administrativa de la nación, tuvo su principal industria en la concentración de funcionarios, políticos, ministerios y empresas públicas, que también pagaron todos los españoles, con impuestos, aranceles y tasas. También Castilla –y Madrid era entonces parte de Castilla–, disfrutó de la protección a su trigo. Esta situación,

* Alberto Recarte es Técnico Comercial y Economista del Estado en excedencia.

que favoreció la concentración de la población en Madrid, Cataluña, País Vasco y Asturias –en menor medida– se mantuvo hasta la guerra civil.

¿Cómo creen que serían las balanzas fiscales entre estas regiones durante ese periodo? Por una parte, es evidente que los ingresos fiscales, las tasas, los impuestos por herencias, los aranceles, tenían que registrarse, mayoritariamente, en las regiones más prósperas y, por otra, que el gasto público, básicamente el de personal –el pago de intereses de la deuda pública era el otro renglón importante de los presupuestos– se recibiría, también, en las regiones más ricas, y sobre todo en Madrid, sede de la Administración central. Pero no sería descartable que las obras públicas que se llevaron a cabo, más los pagos a funcionarios destinados fuera de Madrid, hiciesen que la balanza fiscal se equilibrara entre todas las regiones. Pero, ¿cómo contabilizar lo que pagaron los españoles de las regiones más pobres en precios más altos, carencias y peor calidad de todo tipo de artículos, por la protección a la industria llamada nacional y a los cerealistas castellanos?

Es verdad que, durante todo este periodo, los ingresos y gastos públicos eran muy reducidos en términos de PIB, por lo que las balanzas fiscales eran poco relevantes en cualquier caso, pero las otras políticas favorecieron la concentración de capital en lo que hoy son las regiones españolas más ricas. Y esa disponibilidad de capital atrajo mano de obra y permitió la financiación de la educación y una mejor formación de la mayoría de la población que habitaba esas regiones, algunas de las cuales tenían ventajas naturales que permitían el desarrollo económico. Pero, en el caso de Madrid, en particular, el entorno era negativo y exigía un enorme esfuerzo fiscal.

La verdad es que no me convence demasiado la tesis que he expuesto sobre el desarrollo español, que lo haría depender de decisiones políticas, y que significa aceptar –de una u otra forma– que la mera concentración de capital o, peor, que el gasto público da lugar, mecánicamente, a la prosperidad. Pero la existencia de capital, más la libertad para cambiar de residencia, la posibilidad de educarse, el respeto general a las leyes –con las excepciones que se quiera–, la libertad para emprender una nueva actividad sin ser coartado por otras empresas o individuos que ya estuvieran desarrollando esa actividad –lo que podía predicarse de algunas regiones, pero mucho menos de las más pobres o aisladas–, más la baja

imposición, y el espíritu empresarial sí pueden explicar la prosperidad de determinadas zonas en las que, además, se haría un esfuerzo para construir carreteras, puertos, conducciones de agua y, posteriormente, electricidad y suministro de gas. Una mayor densidad de población sí podría justificar esas inversiones, pues sería posible pagarlas, al menos en parte, vía tarifas. El dinamismo de esas sociedades permitiría que, efectivamente, se ahorrara e invirtiera. En cualquier caso, que las balanzas fiscales fueran positivas o negativas no era lo más determinante para explicar la prosperidad de unos y el atraso de otros; por su parte, Madrid no era próspero, sólo un centro de gasto.

II. LA ETAPA FRANQUISTA

La situación durante el largo periodo del franquismo, en lo que respecta al efecto de la intervención pública en la economía nacional, operó en el mismo sentido, pero más acentuada que en los sesenta años anteriores, sobre todo a partir de 1959. Aunque, en primer lugar, hay que recordar que durante el franquismo la presión fiscal siguió siendo muy reducida. En consecuencia, las balanzas fiscales como tales, entre autonomías, si es que fuera posible hacerlas, que no lo es, tampoco fueron determinantes. Lo más probable es que la mayoría de los ingresos fiscales se obtuvieran, como ahora, de las regiones más ricas, y que el gasto fiscal estuviera determinado, en primer lugar, por el del mantenimiento de todo el personal al servicio de la Administración. Desde este punto de vista, Madrid debe de haber recibido transferencias netas importantes del resto de la nación, al menos por este concepto.

Por otra parte, las obras públicas tuvieron especial incidencia en las zonas a las que se quería primar políticamente –Cataluña, el País Vasco y Asturias–, por lo que no sería de extrañar que el balance fiscal fuera favorable a ellas. Pero lo que determinó el envío de fondos públicos a unas u otras durante el franquismo fueron las otras políticas, las de desarrollo industrial, que supusieron subvenciones, exenciones tributarias, y aranceles a todo el país –para proteger determinadas empresas–, tipos de cambio diferenciados, y, sobre todo, inversiones en electricidad, carreteras, colegios, abastecimiento de aguas, teléfonos, y otros servicios,

llevados a cabo no presupuestariamente, sino a través de empresas públicas a las que le marcaban sus inversiones con criterios políticos. En las zonas más ricas, que, por supuesto, siguieron atrayendo población de otras partes menos desarrolladas. La suma de estos esfuerzos significó, por supuesto, una preferencia pública por Cataluña, el País Vasco, Asturias y Madrid, cada región por razones diferentes.

El franquismo, tras una etapa proteccionista, consecuencia del aislamiento internacional y de la ideología nacionalista, evolucionó, a partir del plan de estabilización de 1959, a una política de mayor competencia y libertad económica, pero concentró sus escasos recursos económicos y fiscales en determinadas zonas, las de mayor tradición industrial, lo que se tradujo, entre otras cosas, en enormes, e imprescindibles, migraciones internas, al margen de una fortísima emigración fuera de España, provocada por la modernización de la agricultura y la falta de proyectos y de capital suficiente en el conjunto de la nación.

Pero la auténtica prosperidad no la produjeron las políticas industriales o fiscales —a no ser que estemos hablando de una baja fiscalidad como elemento que permite el crecimiento. El crecimiento durante el franquismo fue impulsado, espontáneamente, por el turismo y los recursos de los emigrantes, que permitieron financiar las infraestructuras imprescindibles, la extensión de la educación y la concesión de incentivos fiscales a toda una serie de industrias, entre las que tiene éxito, y enraíza, la del automóvil, una política continuada por los gobiernos democráticos después de 1977.

Naturalmente que hubo mucha más política económica durante el franquismo, que se puso en práctica a través del sistema bancario, que fue obligado a invertir en determinadas industrias, sectores, actividades o personas, a tipos de interés decididos políticamente, mientras a los ahorradores no se les pagaba nada o muy poco. La política de crédito bancario determinó qué empresas se desarrollaban y cuáles no, cómo y cuánto se favorecía a las empresas exportadoras, dónde se financiaba —y dónde no— la vivienda (la misma política que terminó en grave crisis económica en el sudeste de Asia en 1997 y que todavía hoy constituye un gran interrogante sobre el futuro económico de China). Y cuando había problemas financieros por políticas de crédito equivocadas, mala gestión de fondo o fraudes, se absorbían o fusionaban bancos, y el Banco de

España financiaba las operaciones de saneamiento y, si era necesario, se emitía más moneda; y si, además, era imprescindible para recuperar la competitividad, se devaluaba y se repartían las pérdidas patrimoniales consiguientes entre todos, aunque, como siempre ocurre con las devaluaciones, unos pagaron más que otros.

El resultado de esta política de intervención a través del sistema financiero, fue una clara discriminación a favor de las regiones más prósperas, donde se promocionaban proyectos, empresas y viviendas a unos costes financieros y fiscales subvencionados que no aparecían en ninguna hipotética balanza fiscal. El recuerdo histórico de esta discriminación es, sin duda, la única explicación posible de la decisión de Rodríguez Ibarra de exigir un impuesto a las entidades financieras con domicilio físico en Extremadura, sobre la diferencia entre los depósitos de los residentes en la región y la suma de créditos y préstamos concedidos a personas y empresas extremeñas. Un disparate. Pero que sirve para tener presente que hay muchos políticos en España que están dispuestos a hacer balance, no sólo fiscal, sino económico y, en última instancia, de agravios históricos.

III. LA POLÍTICA ECONÓMICA Y FISCAL DE LA DEMOCRACIA

Desde 1977, progresivamente, la intervención política en la economía cambió, por la necesidad de adaptarse al sistema legal comunitario, aun antes de la entrada formal en la CEE en 1986 –en ese momento un tipo de unión aduanera que tenía (y tiene) como objetivo prioritario eliminar las subvenciones que falseen la competencia entre empresas comunitarias, con las excepciones conocidas en sectores como el de defensa, medios de comunicación públicos, astilleros, carbón, y el de la subvención generalizada que supone la política agraria común–. Pero ya no eran, ni son, posibles los créditos bancarios subvencionados, los coeficientes obligatorios de inversión, los aranceles proteccionistas discriminatorios a favor de determinados sectores y los contingentes arancelarios manejados en el mismo sentido, ni la utilización del tipo de cambio. Unas restricciones sobre la forma de ejecutar la política económica a nivel nacional que se amplía tras la introducción del euro, que supone la renuncia a la política monetaria.

Ahora, la única política económica general –además de la de reformas estructurales de determinados mercados– es la presupuestaria que, por otra parte, es significativa, porque el gasto público ha pasado del 30% del PIB durante los últimos años del franquismo, a casi el 50% a principios de los noventa, durante el felipismo, y, ahora, al 40% del PIB tras los ajustes introducidos por el PP. Esto significa la intervención a través de los ingresos públicos –los impuestos, tasas y cotizaciones sociales–, y de los gastos, es decir, el nivel de las pensiones públicas, el consumo público –el coste de funcionamiento de la Administración–, los gastos en educación y sanidad, la extensión y condiciones de la prestación y subsidio por desempleo, las inversiones públicas y la investigación y el desarrollo, entre otros. Y, naturalmente, a través del equilibrio presupuestario, o bien de la utilización del déficit o el superávit.

El otro gran cambio de la democracia española es que nuestra Constitución define nuestro Estado, también, como «de las autonomías» y, en cumplimiento de ese mandato, con una atribución de competencias extensísimas, el gasto público, antes básicamente de la Administración central, se ha ido fragmentando, de tal forma que, hoy, la Administración central supone el 53,5% del total, las autonomías el 33,4% y las corporaciones locales, el 13,1% restante. A través de los distintos acuerdos y conflictos entre autonomías, corporaciones locales y la Administración central –y la siempre sorprendente doctrina de un Tribunal Constitucional politizado y controlado, con su voto dirimente, durante años, por los nacionalistas–, se ha ido definiendo un sistema de reparto de los ingresos públicos entre las tres Administraciones, así como de asignación de competencias y de posibilidades de gasto. Un sistema que incluye una serie de fondos para transferir ingresos públicos a las autonomías menos desarrolladas, para intentar cumplir otro mandato constitucional, asegurar los mismos derechos y obligaciones –en definitiva, la igualdad de oportunidades– entre todos los españoles, tal y como figura en el artículo 139 de la Constitución. Entre estos fondos, según el acuerdo unánime de 2001, se encuentra un Fondo de Renta relativa, otro que atiende a las autonomías con escasa densidad de población, un fondo de suficiencia, unas «asignaciones de nivelación» que aseguran la igualdad en la prestación de educación y sanidad, otro fondo específico sanitario denominado de cohesión y desplazados y, el de más raigambre, el Fondo de Compen-

sación Interterritorial, que financia inversiones públicas en las regiones con menores rentas *per cápita*.

Lo que nunca se ha hecho ha sido calcular, sobre bases territoriales autonómicas, el total de lo que se recauda por impuestos estatales en cada autonomía y lo que se gasta de esos ingresos en esas mismas autonomías. Con dos excepciones, una para el País Vasco y otra para Navarra; en ambos casos, ha sido necesario calcular el porcentaje de los distintos impuestos que se tienen en consideración a la hora de calcular los ingresos que teóricamente se producen en esos territorios forales, así como de los gastos corrientes de la Administración central, que se suponen producidos en esa región o asumidos por la autonomía, hasta sumar el 6,24% del total nacional. La negociación con Navarra nunca ha tenido problemas, aunque los supuestos utilizados no son muy sólidos. El caso del cupo vasco es considerado por los expertos como una cesión al PNV, en un vano intento de compra de su lealtad constitucional. Su cálculo, imperfecto y fruto de una negociación política, no tiene bases contables sólidas y, por supuesto, tampoco tiene en cuenta el pasado ni el futuro, y ello tanto en lo que se refiere a lo puramente fiscal como en lo que respecta a los efectos de la política económica general del gobierno de la nación. Tampoco se han tenido en cuenta los ingresos y gastos de la seguridad social que siguen el criterio de caja única, lo que puede suponer un beneficio importante para los que reciban sus prestaciones económicas y pensiones en el País Vasco, tanto ahora como, sobre todo, en el futuro; otros gastos no contabilizados son las prestaciones por desempleo y el coste de la policía autónoma, que se pagan por la Administración central. Tampoco se contabilizan las inversiones de la Administración central.

IV. LAS HIPOTÉTICAS BALANZAS FISCALES

En los últimos tiempos se suceden los estudios que valoran las balanzas fiscales de las distintas autonomías y que, en líneas generales, han valorado en torno a 12.000 millones de euros la aportación neta de Madrid y de 10.000 millones de euros la de Cataluña. En mi opinión sus bases no son muy sólidas, porque identifican ingresos en caja en las delegaciones de hacienda de las distintas autonomías como contribución de las mismas,

y, desde el punto de vista de los gastos, utilizan la documentación oficial, que tiene, a su vez, como reconoce el propio ministerio de hacienda, problemas de adscripción del gasto, sobre todo en el caso de las inversiones, hasta tal punto que cerca del 40% de todas las inversiones públicas se consideran no regionalizables.

En las páginas que siguen espero ser capaz de explicar mi escepticismo respecto a sus cálculos y sobre el error que significa no tener en cuenta las balanzas fiscales históricas, las obligaciones de la seguridad social, la deuda pública de la Administración central y, sobre todo, el efecto de las políticas económicas generales.

Aunque sea imposible el cálculo de lo que se paga en impuestos en cada autonomía, me parece importante intentar explicar las bases de nuestro sistema de ingresos públicos, para lo cual analizaremos los principales impuestos. El objetivo final será el de formar una opinión sobre si en las autonomías más ricas, en concreto Cataluña y Madrid –y Baleares–, los impuestos que se pagan son mayores que en el resto. Si esto fuera así y el gasto público, por el contrario, se realizara, más que proporcionalmente, en las autonomías de menor renta, se podría hablar, efectivamente, de transferencias a las menos desarrolladas. El discurso de los nacionalistas catalanes y del PSC tendría argumentos. Otra cuestión es el tamaño de esas transferencias, pues si son muy pequeñas todo el discurso victimista no tendría sentido. Al margen, por supuesto, de que el mandato constitucional obliga a asegurar la igualdad entre todos los españoles y de una serie de consideraciones.

A. LA APORTACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

La primera, es el ridículo y la afrenta que significa para los países que están cargando con la financiación de la Unión Europea, la actitud de los nacionalistas catalanes y socialistas del PSC. Como es sabido, la Unión Europea transfiere a España, en la actualidad, alrededor de 6.400 millones de euros, lo que supone el 0,8% de nuestro PIB. Quien paga el grueso de esa contribución es Alemania. Y la razón de que exista esa ayuda es el fomento de la actividad económica de las regiones más atrasadas de España, en las que no sólo se reciben esos fondos europeos, a través de

los presupuestos generales del Estado y los de las propias autonomías y los organismos autónomos, sino que se permite que el gobierno español subvencione los proyectos que se desarrollan en esas zonas. El objetivo es aumentar la renta *per cápita* en esas regiones. El momento que han elegido los políticos nacionalistas y los del PSC para cuestionar las supuestas ayudas presupuestarias desde sus autonomías hacia las menos favorecidas no podía ser peor, pues Alemania soporta un altísimo déficit público y en parte es por financiar nuestras autonomías más atrasadas. Por supuesto, la ayuda comunitaria se produce no sólo por generosidad, sino como una forma de compensar la apertura del mercado español a las empresas más competitivas de los países de la Unión, que cuentan no sólo con mejor tecnología sino con una capacidad de inversión y una penetración comercial que, en determinados sectores, hacen muy difícil el futuro de muchas empresas españolas. Y en el caso de proyectos como el AVE, que cuentan con financiación comunitaria, una parte sustancial del gasto se realiza en los países de la Unión, suministradores de los principales equipos.

B. LOS IMPUESTOS Y LAS PERSONAS

La segunda, que los impuestos no los pagan las autonomías sino las personas y, en este sentido, toda la información disponible indica que quien paga es la clase media.

C. LA UNIDAD NACIONAL

La tercera, que España es una unidad en la que los ingresos y los gastos deben estar determinados por los intereses de la nación en su conjunto, lo que debería llevar –y ha llevado en el pasado– a modificaciones en la política de gasto en función de las necesidades de la economía nacional. Y eso es lo que ha ocurrido a lo largo de los últimos decenios. Recuérdese, por ejemplo, la red de pantanos nacionales, construidos durante el franquismo tanto para la producción de energía eléctrica como para riego, o la primera red de autovías construida durante el felipismo y el AVE

Madrid-Sevilla. En la actualidad, la extensión del AVE para gran parte de España y el plan hidrológico nacional, que incluye el trasvase del Ebro. Todas ellas son políticas nacionales, que ayudan a la vertebración del territorio, a hacer de España un mercado único en el que todos tengan las mismas oportunidades, y la competencia sea efectiva. ¿A quién benefician esas inversiones? ¿Hay alguien capaz de distribuir –con rigor económico– entre las distintas autonomías esos gastos y, a continuación, defender que los intereses de cada autonomía van a mejorar en proporción a lo que se haya invertido –físicamente– en ellas?

V. LOS INGRESOS PÚBLICOS POR LOS PRINCIPALES IMPUESTOS

Para dilucidar el tema de fondo, el de la subvención de las autonomías ricas a las pobres, comenzaremos por analizar el pago de los principales impuestos.

En relación con los impuestos generales de ámbito nacional, los españoles pagan los mismos tipos en todas partes. Esto es evidente en IVA, sociedades y cotizaciones sociales –con algunas salvedades que analizaremos– y en impuestos especiales, y, también, con mayores matices, en el caso del IRPF, de sucesiones, donaciones y patrimonio.

Naturalmente, cada español paga cantidades diferentes por cada impuesto, pues esos pagos son proporcionales a los ingresos declarados por renta y patrimonio, por la nómina declarada y por el gasto, en el caso del IVA. En la medida en que los españoles que viven en Madrid, Cataluña y Baleares tienen una renta mayor que la media, pagan más y, como gastan más, también pagan más por IVA e impuestos especiales.

Este tipo de impuestos, fijos y no progresivos, a nivel personal, discriminan negativamente, de hecho, a las personas que tienen menor nivel de renta y, por tanto, lo mismo se podría decir de las autonomías más pobres –mejor sería siempre hablar de personas–. La razón de esta discriminación es que las rentas recibidas por todos los conceptos por los habitantes de una autonomía, una vez pagados todos los impuestos, se convierten en lo que se denomina «*renta disponible*», que se puede gastar libremente en lo que se quiera. Pues bien, el resultado es que la renta disponible de las personas con rentas más bajas, que viven mayoritaria-

mente en las autonomías más pobres, se reduce lo mismo, proporcionalmente, que la de las más prósperas, pero lo que les resta, tras hacer frente a los gastos elementales en alimentación, educación, vivienda y ocio, es mínimo. Esas diferencias pueden ser cruciales, porque es la diferencia entre gastarlo todo para vivir, o ahorrar algo y poder invertirlo, lo que puede generar un patrimonio personal que, trasladado al ámbito autonómico, permite hablar de la posibilidad de financiar proyectos empresariales en ese ámbito, y, ciertamente, de mayores posibilidades de crecimiento para todos los que viven en esa región. (Muchos lectores podrían hacerse la pregunta de cómo influye el coste de la vida en la renta disponible, diferente en cada autonomía. Hacen bien en preguntar. Es, simplemente, una incógnita más en el imposible cálculo de las balanzas fiscales autonómicas).

Hace mucho que se concluyó a nivel teórico –aunque no todos lo acepten– y sobre todo práctico y dinámico, que esta desventaja real de las autonomías, o familias –o países–, más pobres, no se podía solucionar con impuestos con tipos diferentes en función de los niveles de renta, porque intentarlo sería ineficaz, falseador de la competencia y constituiría un incentivo a la corrupción. La única solución posible era discriminar positivamente a las rentas más bajas con incentivos fiscales, subvenciones y exenciones, y a través de la asignación de gasto público, que había que modular tanto a nivel personal como regional como, por otra parte, se hace en el actual sistema de financiación autonómica.

La aceptación de estos hechos, en definitiva de que, en sociedades tan complejas como la nuestra, los impuestos tienen que ser iguales para todo el mundo, con independencia de su nivel de renta, explica la posición del PSOE, anunciada repetidas veces a lo largo de los último tres años –y nunca concretada– de defender un tipo único de impuesto sobre la renta. Un IRPF de tipo único, sin ningún tipo de incentivos fiscales, (ni para viviendas ni para fondos de pensiones), sería un impuesto fácil de administrar y eficaz en la lucha contra la evasión. Lo que hay que decidir es cuál sería ese tipo y cuál la renta inicial exenta. Y qué hacer con otros componentes de la renta, como las ganancias patrimoniales y las rentas de capital que, hoy por hoy, tienen tipos diferentes. Una reforma en ese sentido afectaría a casi todo el mundo y crearía, de entrada, una gran incertidumbre en la propia hacienda respecto a cómo van a compor-

tarse los ingresos efectivos por esos conceptos. Si se suman a esas dudas los prejuicios ideológicos de los que no aceptan que personas con niveles diferentes de rentas paguen el mismo tipo de IRPF, entenderemos las dudas y silencios de gran parte de los dirigentes del PSOE.

Pero si se implantara el tipo único de IRPF, uno de los argumentos que utilizan los políticos de las autonomías ricas –para pedir menores transferencias al resto– dejaría de tener peso –por muy relativo que sea el que tiene en la actualidad–. Y el problema de dar las mismas oportunidades a todos los españoles seguiría presente, y tendría que resolverse con una política compensadora de gasto público mucho más acentuada que la existente en la actualidad y que es la que ha provocado las exigencias de los nacionalistas catalanes y los socialistas del PSC.

A. SUCESIONES, DONACIONES Y PATRIMONIO

Los impuestos que, teóricamente, reflejan mejor la riqueza de los ciudadanos de cada autonomía y que, por tanto, podrían dar lugar a un pago diferencial superior de impuestos en las autonomías más ricas, son los de *sucesiones, donaciones y patrimonio*. Y, efectivamente, las autonomías más ricas entre las de régimen común, Madrid, Cataluña y Baleares, son las que más ingresan por esos conceptos. Precisamente, el carácter excepcional de estos impuestos, la posibilidad de eludirlos –legalmente, valga la redundancia–, a través del sistema de empresas familiares, adoptado por todas las grandes y medias fortunas en España, y el hecho, por tanto, de que quien los paga son las clases medias, ha propiciado la propuesta de eliminación del de sucesiones, concretada ya en las autonomías que gobierna el PP, mientras el impuesto sobre el patrimonio –o la rebaja sustancial de sus tipos–, se discute ya abiertamente por el carácter injusto, discriminatorio y distorsionador de la actividad económica que incentiva. En la presentación de su programa económico para las pasadas elecciones, también el PSOE propuso la eliminación del impuesto de sucesiones y donaciones, con una serie de matices que pueden convertirlo en mucho más injusto que en la actualidad, pues se trata de elevar la cantidad mínima exenta y mantener, en consecuencia, el impuesto para los que declaren más de cierto patrimonio; pero no dice nada de la exen-

ción para empresas familiares, por lo que ese impuesto, mantenido de esta forma, ataca directamente a la clase media, viva donde viva dentro de España. Madrid y Cataluña ingresan por esos dos impuestos alrededor de 600 millones de euros anuales cada una.

B. EL IRPF

El otro impuesto progresivo es el de la *renta de las personas físicas* y, dado el nivel de renta medio de las autonomías más ricas, Baleares, Madrid y Cataluña, se puede considerar que el impuesto adicional que significa la progresividad es lo que pagan de más las autonomías en las que viven personas que tienen mayores rentas declaradas. Es decir, si la renta media en esas tres autonomías es superior en un 30% a la del resto de las autonomías de régimen fiscal común, el carácter progresivo del impuesto se traduce en un pago por IRPF más que proporcional. Si, como parece, el tipo medio de IRPF en las autonomías más pobres es del 25%, el de las más ricas –Cataluña, Madrid y Baleares–, posiblemente es del 35% sobre lo declarado. En toda España se recauda por IRPF alrededor de 50.000 millones de euros. Los 14 millones de personas que viven en las autonomías más ricas, por el hecho de tener una renta media un 30% superior a la del resto, si el tipo de IRPF fuera único –y sin tener en cuenta el efecto de los incentivos y exenciones– tendrían que pagar, en lugar del 30,4% que les correspondería por población (suponemos una población española de 42 millones), cerca del 40% del total (30% más de renta media por el porcentaje de población que representan; el 30,4% significa un pago adicional de 10 puntos). Como, a su vez, el tipo que pagan no es único, sino progresivo hasta alcanzar el 45%, con un límite del 60% –lo que supone elevar el tipo efectivo hasta el 35%, en lugar del 25% efectivo en el resto–, esos puntos adicionales por la progresividad del IRPF se traducen en que las personas que viven en las autonomías más ricas pagan 25.000 millones de euros por este concepto, en lugar de los 20.000 millones que pagarían si el tipo del IRPF fuera único. Es decir, 5.000 millones de euros más.

Los datos de Funcas para 2002 son que los ingresos públicos por el concepto de impuestos directos sobre las familias fueron de 11.352 millones

de euros en Cataluña, 11.997 millones en Madrid y 1.178 millones en Baleares; en conjunto 24.500 millones de euros frente a una recaudación nacional total de 51.646 millones, lo que confirmaría la hipótesis adelantada.

Los datos de hacienda, que sólo están concluidos para 2001, son que entre Madrid, Cataluña y Baleares suman el 51% del total de pagos por IRPF y que del total de personas que está en el tipo marginal superior, que en toda España son 425.000 personas, en esas tres autonomías declaran 223.000. Pero también estas cifras hay que moderarlas a la baja, porque están hechas teniendo en cuenta las retenciones y declaraciones de las empresas domiciliadas en esas autonomías, que incluyen, obviamente, personas que no viven en las mismas. Los datos auténticos habría que deducirlos, en pura lógica, de la liquidación de cuotas líquidas, que se hacen, éstas sí, teniendo en cuenta el domicilio del declarante.

C. LAS COTIZACIONES SOCIALES

Existe otro impuesto al que también se le puede considerar progresivo; me refiero a las *cotizaciones sociales*, y también aquí podría existir un pago mayor en las autonomías en las que están dadas de alta personas que declaran mayor renta, pero el límite máximo de cotización se alcanza muy rápidamente, por lo que no puede considerarse que exista un sobrepago por este concepto —y esta consideración no tiene en cuenta, por otra parte, los pagos de la seguridad social y el INEM por todos los conceptos, sea desempleo, enfermedad o pensiones, que es muy proporcional a las cotizaciones.

D. EL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES

El otro impuesto que confunde a los políticos de las autonomías ricas —hasta hacerles creer que pagar más por ese concepto se puede concebir como impuestos pagados por desarrollar la actividad económica en esas autonomías— es el de *sociedades*. En principio, se paga lo mismo en toda España, el 35%, aunque es sólo el 30% para pequeñas sociedades y pudiera llegar a decirse que, como las grandes sociedades se concentran

en Madrid y Cataluña, hay un impuesto diferencial superior asociado a la riqueza. Pero, al margen de esta apreciación, del pago del impuesto sobre sociedades en una autonomía determinada no puede deducirse que la presión fiscal que soportan los ciudadanos que viven en ella sea mayor que la de otros con escasos pagos por impuesto sobre sociedades. Porque, ¿dónde se genera el beneficio de una sociedad que paga sus impuestos en una determinada autonomía?, ¿en la propia autonomía?, ¿en el resto de España? Y, en este caso, si la actividad y ventas de la empresa de que se trate tiene ámbito nacional y no estrictamente local o autonómico, ¿cómo se asigna esa actividad a una región u otra?, ¿en función de las ventas?, ¿de los precios de venta en cada autonomía?, ¿de los márgenes netos comerciales logrados en cada autonomía? ¿Qué ocurre con los beneficios regionalizados, una vez descontadas las actividades de promoción? ¿Y qué ocurre con los beneficios derivados de las ventas al exterior –tégase en cuenta que el 31% del PIB español se exporta–?, ¿y con los beneficios de las importaciones?, ¿se los apuntan las sociedades importadoras, aunque se distribuyan por toda España –tégase, nuevamente, en cuenta que el 34% del PIB son importaciones–? ¿Y, cómo distribuir los pagos por este impuesto entre autonomías en el caso de las multinacionales, que tienen precios internos de transferencias y que siempre tratan de ajustarlos para pagar lo menos posible?

En un país, como España, que es, hoy, un mercado único, como nunca lo ha sido en el pasado, gracias a la mejoría de las comunicaciones y la competencia, y además, abierto enormemente al exterior, no hay ninguna razón para contabilizar el pago del impuesto sobre sociedades en una autonomía u otra como mayor contribución fiscal al esfuerzo nacional por parte de la misma.

Y, por si fuera poco, ¿cómo discriminar entre sociedades que sólo tienen el domicilio fiscal en una autonomía, y en ella se contabiliza el impuesto de sociedades, y dónde se genera realmente el beneficio? La mayor parte de los empresarios, abogados, asesores fiscales, e inspectores saben que la domiciliación en un lugar u otro obedece a razones internas de la propia compañía, y no pueden considerarse los pagos por impuesto sobre sociedades a una u otra autonomía como resultado de la actividad de los residentes en esa autonomía en concreto. Esto es especialmente cierto en el caso de Madrid y Barcelona, que domicilian a miles

de empresas que tienen su actividad principal en otros ámbitos territoriales, pero a las que la capitalidad o el significado económico de Barcelona, impulsan a darse de alta fiscalmente en ellas.

Por otra parte, quienes soportan finalmente el pago del impuesto sobre sociedades son los accionistas de la sociedad, que ven reducido su patrimonio en función de esos pagos, pues afectan, por supuesto, a la posibilidad de pagar dividendos u otro tipo de remuneraciones. Y la gran pregunta que es casi imposible de contestar, es dónde residen esos accionistas. Para comenzar, ¿residen en España o en el extranjero? Este es un dato más relevante que el de dónde se paga el impuesto sobre sociedades a la hora de concluir que una autonomía contribuye más o menos que otra a los totales pagos fiscales nacionales.

E. EL IVA

En la medida en que también el IVA es un impuesto de tipo único en toda España, se pueden hacer las mismas consideraciones que respecto al impuesto sobre sociedades, y concluir que tampoco pueden regionalizarse los ingresos que se producen por ese concepto. Téngase en cuenta que el IVA es, de hecho, un impuesto al gasto en personal y a los beneficios, además de otros gastos empresariales de menor cuantía. Y que, en un país unitario, como España, por más Estado de las autonomías que sea, no hay forma de saber dónde se produce ni siquiera el gasto de personal de cada empresa, porque hacienda no tiene ese dato; en la práctica cada empresa, al margen de dónde resida y trabaje cada una de las personas que tiene en nómina, hace un único ingreso por retenciones fiscales sobre los sueldos y salarios que paga en toda España, y los hace en el lugar en que tiene la sede social. Ya hemos hecho referencia a la dificultad de regionalizar los beneficios de las empresas. Por otra parte, también el IVA se paga centralizadamente por cada empresa en donde tenga el domicilio fiscal. La conclusión es que el IVA no puede distribuirse con carácter autonómico. Otra cosa es que el INE haga una valoración estadística de los consumos provinciales y ello conlleve una asignación de impuestos indirectos, pero siempre con enormes dudas metodológicas.

Por tanto, entre los principales impuestos: cotizaciones sociales, IVA, IRPF, patrimonio, sucesiones y donaciones, y sociedades, sólo puede hablarse de mayor pago de las autonomías en las que vivan los que más ingresos declaran en el caso del IRPF, de sucesiones, donaciones y patrimonio. Y estamos hablando, en conjunto, quizá, de 6.500 millones de euros, que es la posible contribución excepcional, por su mayor renta, de Baleares, Cataluña y Madrid.

F. LOS IMPUESTOS ESPECIALES

Para finalizar con el análisis de los principales impuestos que pagan los españoles, es evidente que *los impuestos especiales* –los más importantes desde un punto de vista recaudatorio, el de hidrocarburos, alcoholes y el tabaco– se pagan, como la mayoría de los otros, por igual por todos los españoles, y no puede decirse que en unas autonomías se pague más que en otras. Los datos autonómicos pueden estar distorsionados incluso en estos impuestos, en la medida en que precios diferentes para los combustibles producen una desviación de comercio hacia las autonomías de precios más bajos.

G. LAS EXENCIONES A LOS IMPUESTOS PROGRESIVOS

Un breve comentario sobre las excepciones que contemplan las propias leyes al pago de los impuestos progresivos. Que en Cataluña, Madrid y Baleares se ingrese más por patrimonio, sucesiones y donaciones no quiere decir tampoco que paguen más los más pudientes. En la práctica, *las exenciones* a las «empresas familiares» permiten eximir de todos estos impuestos a las grandes fortunas. Quien no puede evitarlos es la clase media, y no sería imposible que, por ejemplo, en Madrid y Cataluña, a pesar de que son las autonomías en las que más se recauda por estos tributos, la proporción de grandes fortunas en relación con los ingresos y patrimonio del resto de los ciudadanos de esas autonomías fuera menor, pues son regiones que se caracterizan por la extensión de sus clases medias. Una muestra clara de que no estamos hablando de autonomías que ingresen más, sino de clases medias que pagan más.

El tratamiento fiscal positivo a las empresas familiares nace en Francia, como única forma de evitar la desaparición de empresas y la ocultación fiscal de patrimonio, consecuencias ambas de la elevada fiscalidad. Fue un primer reconocimiento de que las exacciones fiscales afectan gravemente la actividad empresarial. En España se copia el sistema francés, a instancias de Convergencia, y el PP confirma la excepción y la amplía durante sus mandatos. Pero, al no haberse eliminado los impuestos sobre sucesiones y patrimonio, como han hecho la mayoría de los países más desarrollados, se ha producido una situación de injusticia relativa, que afecta, sobre todo, a la clase media española, que no está organizada empresarialmente, pero que tiene un patrimonio que invierte en valores, fondos o inmobiliario, lo que la convierte en el gran pagador de patrimonio, sucesiones y donaciones.

En relación con el IRPF, aunque claramente las rentas medias son más altas en Madrid, Cataluña y Baleares que en el resto, también lo son los incentivos fiscales que reciben. Las mayores deducciones admisibles legalmente en el caso de IRPF son las que se conceden por rendimiento del trabajo, por la compra de la primera vivienda y para la constitución de planes de pensiones. En todos los casos los «beneficios fiscales» (así se denominan técnicamente) son mayores en las autonomías ricas que en el resto de España, porque se trata de deducciones proporcionales a las rentas declaradas; aunque, en todos los casos, con límites cuantitativos que se superponen a las deducciones que permiten esas rentas. Estas reducciones a los pagos progresivos por IRPF son una primera limitación al sobrepago al que hemos hecho referencia anteriormente.

Los datos de hacienda para 2001 son que del total de las deducciones por vivienda el 48% corresponde a Madrid, Cataluña y Baleares, y de las deducciones por constitución de fondos de pensiones el porcentaje de esas tres autonomías sube hasta el 52% del total.

En cualquier caso, los problemas que plantea la excesiva progresividad de los impuestos son bien conocidos por las haciendas de los países modernos: ocultación de rentas, generación de dinero negro, mala asignación de los factores de producción, y, finalmente –lo más importante desde el punto de vista de la propia hacienda–, estancamiento de los ingresos –una realidad vivida por la hacienda española cuando en los últimos

años del felipismo se incrementaron los tipos máximos del IRPF en un vano intento por poner freno al crecimiento del déficit público—. Hasta tal punto que se ha producido un cambio en los sistemas fiscales de esos países: reducción de los tipos marginales superiores e inferiores, disminución del número de tipos e, incluso, la implantación de un tipo único. Esta medida, que era excepcional hace sólo cuatro años, pues sólo la tenían Hong Kong y Rusia, se ha extendido, posteriormente, a muchos otros países, al tiempo que han aumentado los que tienen dos o tres tipos, pero no más. Las dos reformas fiscales del PP han ido en esa dirección, y las propuestas alemanas, francesas e italianas son también parecidas.

Por tanto, una de las principales causas de que en las autonomías con renta media y patrimonios más altos —también el impuesto sobre el patrimonio es una excepción en el mundo desarrollado— se pagara más que en las otras, está desapareciendo. Y ha sido el PP el que ha tomado las decisiones, por motivos de equidad y recaudación, aunque, de paso, resuelven, sin habérselo propuesto, una parte sustancial de las reivindicaciones de los nacionalistas catalanes, a las que se ha sumado el PSC y a las que ha consentido el PSOE.

VI. EL REPARTO DEL GASTO PÚBLICO

Desde la constitución de las diversas comunidades autónomas, sus respectivos presidentes y gobiernos han llegado a todo tipo de acuerdos con el gobierno de la nación para ir asumiendo competencias y su correspondiente financiación. Nunca se ha discutido, hasta ahora, cuánto se recaudaba, en conjunto, en cada autonomía, porque todos han sido conscientes de la imposibilidad técnica de hacerlo. La decisión se ha centrado en la búsqueda de criterios para asignar el gasto presupuestario. El primer criterio ha sido, siempre, la población. Pero con matizaciones, porque el mandato constitucional de la solidaridad interpersonal e interregional obligaba a tener en cuenta las situaciones de las personas con menor renta. Por eso, el criterio de la población se ha complementado con el de la superficie, la densidad de población y la insularidad, además de otros diferentes para los gastos sanitarios, como la edad. Estos acuerdos se refieren a todo el gasto público, sin incluir los que tienen la consideración de inver-

sión pública ni la seguridad social. Respecto a la inversión, el criterio ha sido el de gastar un mayor porcentaje en las autonomías con menor nivel de renta, igualando el criterio que nos aplica la Unión Europea para los proyectos que se financian a través de los fondos estructurales y fondos de cohesión. Pero no se crea que estamos hablando de grandes cifras, porque el Fondo de Compensación Interterritorial, que es el que sirve a estos propósitos, está dotado con 1.011 millones de euros para 2.004. El objetivo de ese fondo se fija, habitualmente, como mínimo, en el 30% del total de la inversión pública civil, es decir, restando las inversiones de defensa e interior.

A. EL ACUERDO UNÁNIME DE 2001 (LEY 21/01)

El fondo que cierra el sistema de financiación autonómica, teniendo en cuenta que las autonomías tienen que prestar unos servicios determinados y que el gobierno central se comprometió en el acuerdo unánime de 2001 a financiarlo o a transferir los recursos necesarios, si la propia autonomía no los genera, es el Fondo de Suficiencia. Su volumen es elevado, algo más de 25.000 millones de euros. Sólo dos autonomías, Madrid y Baleares, tienen recursos más que suficientes, que devuelven al presupuesto del Estado por un total de 320 millones de euros; el resto recibe la compensación a que hemos hecho referencia hasta los 25.186 millones de euros del presupuesto del Estado durante 2004.

Desde el punto de vista del gasto presupuestario es, en principio, fácil calcular lo que gastan las distintas Administraciones en cada autonomía. Por una parte, el gasto de la Administración autonómica como tal; en segundo lugar, el de las corporaciones locales y, en tercero, una atribución de los gastos de la Administración central, que es difícil hacer en lo que corresponde a los gastos corrientes —que no debería ser otra que la cifra que resulta de asignar un porcentaje de los mismos en función de la población administrada—, además de otra cifra, teóricamente sencilla, la correspondiente a las inversiones de la Administración central en ese territorio.

En la realidad, el acuerdo unánime alcanzado en 2001 entre todas las comunidades autónomas y el Estado (consagrado por ley 21/2001), y que

permitió cerrar, parecía que permanentemente, la asignación de competencias a las autonomías y la financiación de las mismas, establecía que el gasto público se produciría en un 94% en función de la población, un 4,2% en función de la superficie, un 1,2% en función de la dispersión de la población y el 0,6% restante se destinaba al pago por insularidad. Como excepción a este criterio de reparto del gasto, el gasto sanitario se distribuía el 75% del total en base a la población, el 24,5% del total en función de los mayores de 65 años, y el restante 0,5% se asignaba a las islas.

B. EL REPARTO DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS

Al margen del criterio que se utilice, efectivamente, para calcular cuánto del gasto corriente de la Administración central tiene que asumir cada territorio –que hemos visto es el del número de habitantes, con pequeñas correcciones–, el otro problema es el de cómo calcular y repartir lo que se gasta en inversiones públicas, al margen del Fondo de Compensación Interterritorial. Por ejemplo, en las inversiones del AVE ¿qué porcentaje del gasto atribuir a Madrid, y a Cataluña? ¿y cómo calcular el que corresponde a Valencia, y a ambas Castillas? ¿es lógico que sólo se contabilice el porcentaje de inversión física que corresponde a las vías instaladas en cada autonomía? ¿no es más cierto que el acercar Madrid y Barcelona al resto de España, y tener ambos territorios una posición económica privilegiada, son los habitantes de esas autonomías los que más pueden beneficiarse?

Hay, por otra parte, otra serie de inversiones que aunque a veces aparezcan en los presupuestos de la Administración central, lo hacen a través de sociedades públicas, tipo GIF y AENA, que tienen un peso muy significativo desde un punto de vista económico y que no pueden, como hemos señalado anteriormente, regionalizar la totalidad del gasto, por imposibilidades técnicas y económicas. Por ejemplo, las inversiones que está haciendo AENA en Madrid –la ampliación de Barajas– y en Barcelona –la de El Prat–. Estamos hablando no sólo de cuantía, 4.000 millones de euros en el caso de Madrid, sino de utilización de una capacidad de inversión limitada a nivel nacional y una influencia económica que sobrepasa el puro gasto fiscal considerado estáticamente. En el caso

de Madrid, es posible que el 10% del empleo total en la autonomía dependa del buen funcionamiento del aeropuerto de Barajas. ¿Cuánto empleo inducirán esas nuevas inversiones? ¿Cuántos ingresos fiscales supondrá la cantidad adicional que generarán esas inversiones?

Otro ejemplo, el de las inversiones en la ampliación del metro de Madrid y el de Barcelona. En estos casos, según las normas de Eurostat, el endeudamiento de las empresas públicas que han construido –y continúan construyendo– estas redes, no es, siquiera, endeudamiento público, sino privado. Una decisión contable que no se tiene en pie económicamente. ¿Se habría hecho –al margen de alguna excepción– la ampliación de la red de metro y habrían aceptado las entidades financieras su financiación si la garantía hubiera sido privada exclusivamente? La realidad es que las garantías últimas con que cuentan los financiadores son públicas, de la propia autonomía. Por otra parte, el hecho de que en estos casos no intervenga directamente el Estado no significa que la intervención y respaldo de las autonomías, desde un punto de vista financiero, pueda independizarse del propio Estado. Si las cuentas de la Administración central se cerraran con un déficit importante, habría dudas respecto a la situación económica general del país y respecto a la posibilidad de que cualquier autonomía pudiera mantener sus compromisos financieros, porque sus ingresos fiscales dependen directamente de cómo evolucione la economía nacional, no la sola economía autonómica. En concreto, los principales ingresos fiscales de las autonomías, al margen de algunos impuestos que administran globalmente, son participaciones en el IRPF e IVA, y si, a nivel nacional, se produce un estancamiento, a nivel autonómico, con algunas excepciones, se puede producir una crisis de financiación.

Y si, en lugar de fijarnos sólo en el presente, miramos al pasado más reciente, nos encontramos con tres grandes inversiones, las que se hicieron en Sevilla y en Barcelona en 1992 y la autopistas de antes de 1977. Aquí se gastaron cifras significativas, en un momento en el que la capacidad financiera de España como país estaba ya muy limitada. Un gasto, pues, importante, tanto cuantitativamente como cualitativamente. O, fijémosnos en el endeudamiento, en teoría privado, en el que incurrieron las empresas que construyeron y explotaron la red de autopistas construidas durante el franquismo. Resulta que el Estado asumió el posible gasto por devaluación de la peseta, porque la financiación se hizo en francos

suizos. El resultado ha sido un terrible gasto estatal, que también habría que regionalizar.

Fijémonos, también, en el enorme gasto –y en este caso déficit también– que representa año tras año el ente público RTVE, y que sólo se regionaliza en parte. Aunque lo lógico sería que fuera en las autonomías de Madrid y Cataluña donde se incluyera esa parte no regionalizable. ¿Se hace, a la hora de calcular balanzas fiscales? Y en la asignación de la deuda que –en la medida en que RTVE se ha integrado en la SEPI–, ahora es deuda del Estado; habría que repartirla entre las autonomías que la han provocado.

C. LA DEUDA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

Porque, hasta ahora, sólo hemos hablado de gastos presupuestarios anuales, pero ¿qué ocurre con la deuda pública del Estado, resultado de muchísimos años de déficit corriente y de inversiones públicas? Estamos hablando de alrededor de 312.000 millones de euros. ¿A qué autonomías asignar esta deuda? No cabe duda de que para hacerlo tendríamos que hacer las balanzas fiscales de los últimos sesenta años. Pero no tendría sentido hacer sólo las balanzas fiscales. También habría que valorar qué parte de esa deuda se ha contraído para llevar a cabo determinados proyectos en los sectores industrial, agrario y de servicios. Y, una vez hecha esa valoración, habría que relacionar esas políticas sectoriales con las autonomías en las que se hayan llevado a cabo. Y seguro que una parte sustancial de la deuda tendría que terminar en el pasivo de las autonomías más industriales. Y no estamos hablando –el coste sería insoportable–, como hicimos al comienzo de este artículo, de valorar lo que los habitantes de las autonomías menos desarrolladas han tenido que pagar, vía precios más altos, productos de peor calidad o ausencia de alternativas de inversión.

D. LAS OBLIGACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En lo que respecta a todos los pagos de la seguridad social, es muy probable que los gastos sean proporcionales a los ingresos a nivel autonómico

y que, en consecuencia, la posible mayor recaudación por cotizaciones más altas se gaste en pensiones más altas. Los datos de gasto son particularmente complicados de asignar regionalmente, por los cambios de domicilio de las personas que han generado la pensión.

Permítanme dedicar unos párrafos al tema de las pensiones. Si hiciéramos caso de algunas proyecciones demográficas, según las cuales la población española se reducirá a 25 millones de personas en 2050, la situación del sistema de pensiones públicas sería insoportable. Hoy, por todos los conceptos, el pago por pensiones significa el 9% del PIB. Si la población se redujera, incluso si se estancara, nos encontraríamos con pagos por pensiones, en términos de PIB, superiores al 14% dentro de 15 años. Pero, si nada de todo esto ocurriera, y siguiera incrementándose el número de cotizantes a la seguridad social, tanto por la incorporación de la mujer como por la llegada de inmigrantes y –en último extremo– por el retraso en la edad de jubilación, a pesar de todo esto, los pagos por pensiones van a aumentar nominalmente y en términos de PIB. Y, en la medida en que nadie –ni siquiera los que más pagan– contribuye suficientemente durante toda su vida laboral para justificar lo que recibe –en promedio– durante los años de jubilación, los más beneficiados son las personas que tienen derecho a pensiones más altas y que viven, proporcionalmente, más, y probablemente más años en las autonomías más ricas. Si capitalizáramos la deuda que el Estado declara en estos momentos está dispuesto a asumir para el pago por pensiones futuras –que algunos estudios sitúan en el 200% del PIB–, el porcentaje más alto iría a parar a las autonomías más ricas, en concreto a Cataluña, Madrid y País Vasco.

Estas consideraciones no aparecen en ninguna balanza fiscal pero son –serán en algún momento– pagos públicos, que supondrán un sacrificio adicional de los habitantes de las autonomías más pobres, que, nuevamente, como tantas otras veces a lo largo de la historia, tendrán que financiar a los más pudientes.

En relación con los pagos por desempleo, pueden producirse situaciones excepcionales, como un paro mucho más alto en Extremadura y Andalucía que en el resto de España o una situación como la provocada por la reconversión industrial, que afectó especialmente a la siderurgia y astilleros en los años ochenta y significó –y todavía lo hace– una transferencia significativa de gasto público tanto para pagar a los trabajadores

que perdieron su empleo como para financiar nuevas actividades, sustitutivas de las que se cerraban. En esta ocasión, los receptores de fondos fueron las autonomías de Galicia, Asturias y País Vasco, principalmente. En concreto, cuando se privatizaron las empresas públicas en las que habían trabajado la mayoría de estos trabajadores se tuvo que contratar un seguro para hacer frente a las obligaciones futuras por pensiones que superó los 6.000 millones de euros.

Pero tampoco esos gastos desequilibran probablemente la balanza fiscal a favor de las autonomías más pobres y con menor desempleo, porque los pagos por el PER, que afecta sobre todo a los parados de Andalucía y Extremadura, son más reducidos por persona que los que se hacen a los que cotizan al régimen general, aunque, eso sí, son, en la práctica, indefinidos en el tiempo. Aunque, nuevamente, también hay que mencionar que las cotizaciones en el sector agrario han sido –y siguen siendo– simbólicas, en relación con lo que pagan el resto de los trabajadores. Hasta tal punto que el déficit del régimen de la seguridad social agraria asciende a 6.000 millones de euros anuales, que se pagan por el resto de los ocupados dados de alta en la seguridad social. Desde el punto de vista de las balanzas fiscales autonómicas, estamos hablando de enormes transferencias, si es que se puede identificar mayoritariamente a los perceptores de prestaciones de la seguridad social agraria con las autonomías de rentas más bajas; lo que, en gran parte, sí puede hacerse porque las poblaciones agrarias mayores viven en Andalucía, las dos Castillas y Galicia, además de en Extremadura. Pero, nuevamente, es muy posible que los receptores de esas pensiones hayan trasladado sus residencias a ciudades de otras autonomías, donde se contabilizan ahora esos gastos. ¿Están recogidas, ahora en sentido contrario al que hemos venido manteniendo, estos pagos en las hipotéticas balanzas fiscales? Lo dudo.

En cambio, los excepcionales términos acordados con los trabajadores sometidos a regulación en industrias en crisis, en los ochenta y principios de los noventa, tienen un coste enormemente alto que, desde este punto de vista, beneficia –si es que recibir este tipo de transferencias es positivo– a autonomías como la asturiana, la gallega y la del propio País Vasco.

Aunque las «pensiones no contributivas» no sean pensiones, sino ayudas fiscales, no está de más recordar a otro político autonómico,

Manuel Chaves, dispuesto a romper el equilibrio nacional y a despertar los demonios históricos con su política de pagar más –una miseria más– que en el resto de España a las personas más necesitadas de su autonomía, aun a sabiendas de que en las autonomías de mayor renta per cápita ya bullía el deseo de hacer cuentas.

VII. CONCLUSIÓN

En España, los impuestos se pagan en proporción a la renta personal, con la excepción de lo que representan los pagos adicionales por progresividad en sucesiones, donaciones, patrimonio e IRPF, que quizá pudieran valorarse, en conjunto, en torno a los 6.500 millones de euros. La proporcionalidad se mantiene para los pagos por IVA, ligados al gasto. En el caso del impuesto sobre sociedades es imposible saber dónde –dentro del territorio nacional– se ha generado el beneficio. Lo que no permite saber a qué autonomía habría que adscribir esos ingresos fiscales.

El gasto público, en cambio, tiene como criterio básico el del número de habitantes, con algunas correcciones a las que hemos hecho referencia. El conjunto, manejado tal y como lo hacen los nacionalistas catalanes y el PSC, y, por extensión, el PSOE, reflejaría –en el caso de que pudieran hacerse balances fiscales– una transferencia de recursos fiscales de las autonomías ricas a las más pobres, que sería, sin embargo, mucho más importante en el caso de Madrid que en el de Cataluña. Ello es así porque Madrid tiene una renta media mucho más alta, al menos un 10% superior a la catalana. Pero estamos hablando de cuantías muy reducidas, que habría que matizar. La primera matización sería valorar el coste histórico, reflejado en parte en la deuda pública estatal, de las otras políticas económicas nacionales para los habitantes de cada autonomía, que han pagado los menos favorecidos y que ha supuesto una transferencia de todo tipo de recursos, no sólo fiscales, de quienes históricamente vivieron en las autonomías pobres a los de las más ricas. Y aunque en la actualidad son pocas las políticas nacionales que pueden favorecer a unos sectores sobre otros, siguen existiendo. Quizá la más importante sea la de promoción de I+D+I, que beneficia, por su propia naturaleza, a autonomías como la de Madrid y Cataluña. Pero hay otras, como el plan hidro-

lógico nacional, que beneficia a los habitantes de Aragón, Cataluña, Valencia, Murcia y Andalucía.

En lo que respecta a grandes inversiones, que pueden aparecer contablemente como gasto presupuestario, se ha hecho referencias a las inversiones en los distintos AVE y la ampliación de los aeropuertos de Madrid y Barcelona. En cuanto a políticas de gasto, se ha hecho una consideración sobre el mantenimiento del ente RTVE. Aún más importante, cuantitativa y cualitativamente, es el déficit de la seguridad social agraria y a quién atribuirlo, y qué efecto tendría una adecuada contabilización de los gastos por desempleo. Otra, aún más relevante, es cómo contabilizar las obligaciones futuras por pensiones públicas, que si se capitalizaran podrían suponer el 200% del PIB.

Pero frente a operaciones imposibles, una que habría que hacer, si fuéramos a llevar a cabo con rigor balanzas fiscales autonómicas en las que se recogiera todo lo relevante, sería cómo repartir los 312.000 millones de euros de deuda de la Administración central.

La dificultad, mejor –si somos rigurosos– la imposibilidad, de llevar a cabo estas operaciones es la mejor demostración de que toda la discusión sobre balanzas y transferencias fiscales entre autonomías es un disparate. Y lo es porque España es una nación desde hace muchos siglos y las decisiones políticas, con repercusiones económicas y fiscales, se han tomado por los sucesivos gobiernos nacionales con criterios nacionales, aun a sabiendas de que en algunas ocasiones se estaba beneficiando a algunas regiones sobre otras, pero, siempre –esperemos que haya sido así– sobre la base de los intereses generales, a largo plazo.

En la actualidad, cuando la política fiscal es casi la única sobre la que tiene competencias el gobierno de la nación, es lógico que se preste atención al conjunto de impuestos que se pagan y a cómo se gastan los ingresos conseguidos. Aunque, desde un punto de vista económico, lo que se consideraba relevante –en la discusión pública– era si la política fiscal perseguía el equilibrio, el superávit o el déficit. Pero no en esta España de las autonomías, o, mejor, de los políticos de las autonomías, empeñados en incrementar su poder a cualquier precio.

En cualquier caso, las dudas sobre la efectividad de la política fiscal y sobre la justicia y efectividad de los impuestos progresivos, se está resolviendo, en el conjunto de los países más avanzados, con reformas fiscales

que reducen tipos y progresividad, por simplicidad y capacidad recaudatoria, de tal manera que el conjunto de los impuestos se paga en relación –y proporcionalmente– a las rentas medias percibidas y gastadas. Por su parte, el gasto público se adecua a la población en cada autonomía, en el caso de España, lo que, parcialmente, corrige la injusticia que significan los tipos únicos de los impuestos para la población menos favorecida, al reducirse, para los que se encuentran en peor situación, su renta disponible, el factor clave que determina el nivel de vida y las perspectivas futuras. Intentar salirse de estos parámetros, dando más importancia a dónde se recauda a la hora de programar el gasto público que a la población que de hecho vive en cada territorio, parece más injusto. Pero, incluso, si se hiciera, esa modificación en la política de asignación del gasto, no tendría efectos fiscales significativos. Y, por el contrario, al tener en cuenta otros factores, como las obligaciones por pensiones y la asignación de la deuda estatal, se modificarían sustancialmente esas hipotéticas balanzas fiscales. Ir adelante por este camino significa destruir la convivencia, no ya nacional, sino la personal, familiar, local y autonómica.

Nadie tiene argumentos suficientes y probados para decir que el actual sistema fiscal perjudica a unas autonomías y beneficia a otras, o que una autonomía transfiere fondos a las otras. Nuestro sistema fiscal y económico no está pensado en estos términos, sino en clave nacional. Y lo que importa, por otra parte, son las personas, no los territorios, del carácter que sean.

Si alguna vez se llegaran a hacer balanzas fiscales serían engendros políticos, que reflejarían el poder de unos partidos sobre otros, de unas personas sobre otras, no un instrumento para asegurar la igualdad de oportunidades a nivel nacional, que debería ser el objetivo de cualquier político honrado.