

¿Cisne negro o pollo del montón? El déficit fiscal catalán en perspectiva

**Angel de la Fuente
Instituto de Análisis Económico (CSIC)**

Octubre de 2012

Resumen

En esta nota se cuestiona la tesis de que el déficit fiscal de Cataluña es mucho mayor que el que registran otras regiones con niveles similares de renta relativa en los países de nuestro entorno. Cataluña encaja perfectamente en el patrón de redistribución territorial que se observa en Estados Unidos cuando abstraemos del tamaño de la Administración Central y trabajamos con el gasto que "vuelve" a cada territorio por euro o dolar de impuestos soportados. Esto hace muy difícil pensar que el saldo fiscal catalán pueda ser muy inferior al que presentan las regiones ricas de los países de Europa continental, que generalmente cuentan con sectores públicos mayores y mucho más redistributivos que el norteamericano.

Palabras clave: balanzas fiscales

Código JEL: H77

Una de las afirmaciones más machaconamente repetidas por la prensa y por los políticos catalanes en estos tiempos de efervescencia independentista es que el *expolio* fiscal que sufre Cataluña no tiene parangón en ningún lugar del mundo – o al menos en ningún país civilizado. Como muestra, valga un botón. En un artículo publicado hace unos días en *La Vanguardia*, mi buen amigo Germà Bel equiparaba a los territorios con déficits fiscales similares al catalán con los cisnes negros: no es imposible que se encuentre alguno, pero desde luego se trataría de un fenómeno muy raro.

El artículo del Profesor Bel reavivó en mí una perplejidad recurrente. No termino de entender la facilidad con la que gente por lo demás muy sensata sostiene o acepta afirmaciones como ésta, que están muy lejos de ser obvias, sin ofrecer o exigir evidencia medianamente consistente de que las cosas son como se dice. Una vez más se comprueba que el fervor patriótico tiene efectos curiosos sobre las reglas de la lógica y del buen hacer profesional, que quedan en suspenso siempre que se trata de defender la causa.

La tesis del expolio sin parangón resulta en principio poco plausible porque ni el sistema impositivo y de protección social español ni nuestro modelo de financiación territorial difieren de los existentes en los países de nuestro entorno de una forma que haga presagiar un especial maltrato fiscal a Cataluña en particular o a nuestras regiones más ricas en general.

En cualquier país que presente disparidades territoriales significativas, la combinación de impuestos crecientes en renta (no hace falta siquiera que sean progresivos) con un nivel de protección social razonablemente uniforme en todo el territorio generará importantes saldos fiscales, positivos en las regiones más pobres y negativos en las más ricas. Estos saldos serán más abultados cuánto más progresivo sea el sistema impositivo y cuánto mayor sea el peso del gasto de carácter redistributivo en la renta nacional. En los países descentralizados, el sistema de financiación de los gobiernos subcentrales puede limitar el grado de redistribución de la renta entre territorios, aunque sólo en la medida en la que se viole la condición de igual protección para todos, permitiendo a los territorios más ricos disfrutar de una mejor financiación que los demás. Así pues, el saldo fiscal de una región, en España y en todos los países de nuestro entorno, dependerá de su nivel de renta en relación con el promedio nacional, del grado de "progresividad" territorial del patrón de gastos e ingresos del sector público (sobre el que puede tener un efecto importante el grado de nivelación que caracterice al sistema de financiación territorial) y del peso de este sector en la economía.

¿Dónde se sitúa España en términos de estas características? Si excluimos a las regiones forales, tenemos un sistema de financiación regional (muy caprichoso pero en promedio) bastante más igualitario que el de los EEUU (donde no existe un mecanismo global de nivelación) o incluso que el de Canadá (donde se eleva a las provincias pobres hasta la media de financiación por habitante pero se permite que las ricas se mantengan por encima de esta referencia), pero no muy distinto en términos de sus resultados del australiano o del alemán (que como el nuestro persiguen una nivelación completa o casi completa), o de la situación imperante en estados centralizados como Francia. También es cierto que la inversión pública de la Administración Central española ha sido más redistributiva de lo que hubiera sido razonable durante las últimas décadas. Sin embargo, no somos el único país que otorga un peso elevado a los objetivos de cohesión territorial a la hora de planificar su inversión pública y, en cualquier caso, el impacto de esta política sobre el grado de progresividad del conjunto del gasto estatal es limitado debido a su reducido peso presupuestario (en 2009 esta partida representaba sólo un 7,6% del gasto total de la Administración Central). Excluyendo una vez más a los Estados Unidos, finalmente, España presenta un nivel de gasto social comparativamente reducido y una presión fiscal significativamente por debajo de la media europea, factores ambos que tienden a limitar la redistribución de la renta entre individuos y, por consiguiente, entre territorios. Teniendo en cuenta el conjunto de los factores en juego, cabe esperar que los déficits fiscales de las regiones ricas españolas (excluyendo a las forales) sean mayores que los de territorios similares en Estados Unidos y posiblemente en otros países anglosajones, pero no que los de sus homólogas en la Europa continental --incluyendo ciertamente a una Alemania en la que, por mucho que se repita lo contrario en la prensa catalana, no existe límite legal alguno al tamaño de los déficits fiscales de los estados federados, ni ninguna combinación de normas que genere un resultado equivalente.

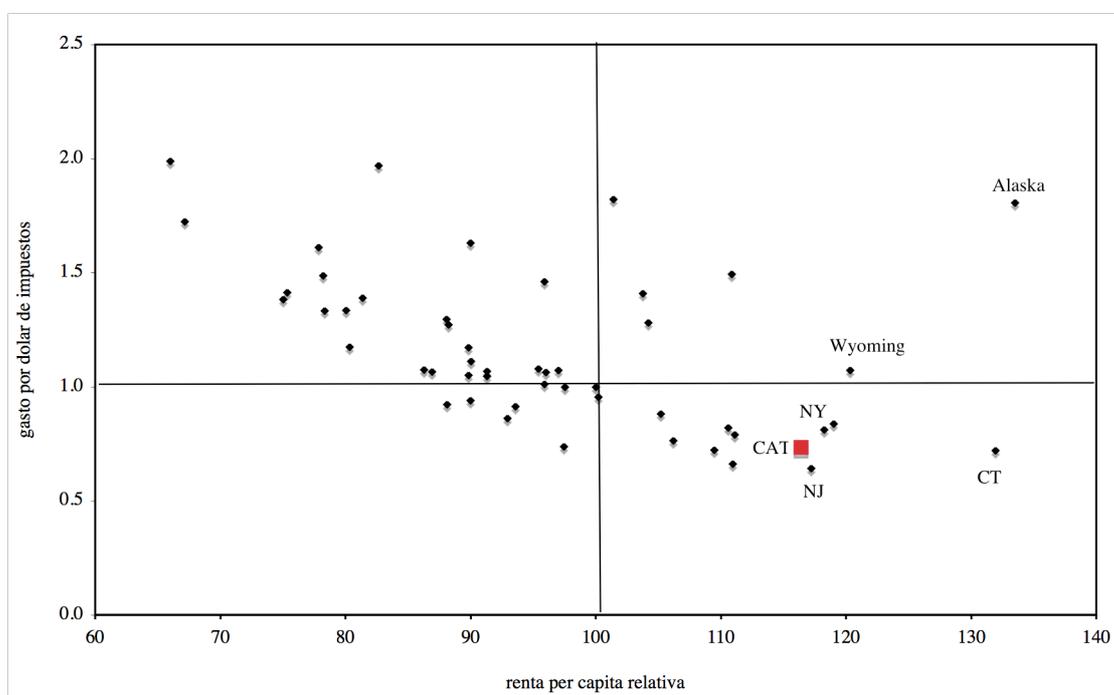
Lo dicho hasta el momento no demuestra nada, pero sí debería ser suficiente para que la carga de la prueba recayese sobre el que afirma la excepcionalidad del saldo fiscal catalán – y no sobre el que la cuestiona. Y sin embargo es al revés: es al acusado a quien se le exigen pruebas de su inocencia.

Sobre quién recae la carga de la prueba tendría muy poca importancia si contásemos con buenos datos, pero no es el caso. No existen –o al menos yo no he encontrado— datos homogéneos que permitan hacer comparaciones válidas entre el saldo fiscal de Cataluña y el de territorios de renta relativa similar en Francia, Alemania o Suecia. Lo que sí he encontrado con la ayuda del artículo de Germà son datos norteamericanos. Por lo dicho más arriba, está claro que esta información no es la referencia ideal a la hora de valorar la situación catalana. Pero aún así, la comparación resulta muy instructiva. Una vez se corrige por la diferencia de tamaño entre las administraciones centrales española y norteamericana, la situación catalana no tiene nada de extraordinario– lo que refuerza mi convicción de que la comparación con otros países europeos revelaría una situación muy distinta de la que los nacionalistas nos presentan como una verdad revelada.

Los datos que se utilizan en lo que sigue provienen de la Tax Foundation (véase Dubay, 2006 y Tax Foundation, 2007). Apoyándose en informes oficiales del Gobierno americano y en un modelo propio de incidencia impositiva, esta organización publicaba hasta hace unos años un desglose por estados de los ingresos y los gastos federales utilizando criterios de imputación muy similares a los que sigue la Generalitat (2012) para construir sus estimaciones preferidas del saldo fiscal (por el método del flujo

monetario y corrigiendo por el déficit presupuestario estatal). Para cada año entre 1981 y 2005, en esta fuente se ofrece una estimación del volumen total de impuestos federales (incluyendo las cotizaciones a la Seguridad Social) que soportan los residentes de cada estado miembro de la Unión, y del gasto federal que "vuelve" al mismo con un criterio de caja. Tras ajustar al alza los ingresos tributarios para neutralizar los efectos del déficit presupuestario federal, la Tax Foundation calcula también la *tasa de retorno* de cada estado, definida como el gasto federal que se realiza en el mismo por cada dólar de impuestos federales soportados.¹ Este ratio nos proporciona un indicador de lo bien o mal tratado fiscalmente que está cada territorio en términos relativos. A diferencia del saldo fiscal medido como fracción del PIB, la tasa de retorno es independiente del tamaño del sector público y permite por lo tanto comparaciones válidas entre países tan distintos como Estados Unidos y España.

**Gráfico 1: Tasa de retorno ajustada por el deficit federal vs. renta per cápita relativa
Cataluña en relación con los estados de EEUU**



El Gráfico 1 muestra la relación existente entre la tasa de retorno de cada estado americano y su renta per cápita relativa (al promedio del país) con datos de 2005, que es el último año disponible. Como cabría esperar, la relación entre ambas variables es claramente negativa. Aunque existen excepciones (que generalmente afectan a estados muy pequeños y con características muy particulares, como Alaska o Wyoming), la tasa de retorno decrece con la renta y tiende a situarse por encima de la unidad en los estados pobres (que presentan por tanto saldos fiscales positivos con el Gobierno Federal) y por

¹ En principio, los impuestos federales se ajustan al alza de forma que su importe total coincida con el volumen observado de gasto federal, manteniéndose constantes los pesos de los estados en la recaudación total (Dubay 2006, p. 8). En la práctica, esto no ha debido hacerse exactamente así porque el ratio entre las tasas de retorno brutas y ajustadas por déficit varía ligeramente de un estado a otro. He supuesto que esto se debe a algún error en el cálculo y he rehecho por mi cuenta la corrección descrita (que es la que se utiliza en el caso de las balanzas fiscales de la Generalitat), lo que tiene efectos menores sobre los valores de la variable de interés.

debajo de esta referencia en los que tienen una renta per cápita superior a la media nacional. En este segundo grupo, las tasas de retorno se sitúan con frecuencia por debajo de 0.80. Esto es, utilizando la terminología nacionalista tan en boga en los últimos tiempos, el Gobierno Federal *roba* a estos estados más de 20 centavos por cada dólar de impuestos que pagan.

¿Qué pasa cuando añadimos Cataluña al gráfico? Como el lector puede apreciar, el cuadrado rojo que representa al Principado (con datos del último año disponible, que es 2009) encaja perfectamente en el patrón que dibujan el grueso de los estados americanos. Con una renta per cápita relativa al promedio nacional similar a la que tienen Nueva York (NY) o Nueva Jersey (NJ), la tasa de retorno catalana se sitúa en un lugar intermedio entre las de los dos estados citados (véase el Cuadro 1). Es cierto, sin embargo que el déficit fiscal catalán es mayor que el de cualquiera de los estados americanos, pero tampoco tanto: Nueva Jersey se queda sólo un punto por debajo.

En el Cuadro 1 he añadido también los datos del estado de Connecticut (CT) por ser el que el Profesor Bel utiliza para concluir, de forma en exceso tajante y apresurada, que en EEUU no hay nada ni lejanamente parecido a la situación de maltrato fiscal que sufre Cataluña. Su afirmación de que el déficit fiscal de este estado era inferior al 3% (en 2004) es correcta, pero se le olvida corregir por el déficit federal.² Tras la corrección, el déficit se eleva hasta un 5,4% que se convierte en un 6% en 2005. El dato se mantiene siempre por debajo de su homólogo catalán, pero recuérdese que estamos hablando de un país en el que básicamente no hay sanidad pública y donde la educación es generalmente una competencia local que se financia con un impuesto sobre la propiedad a nivel de municipio o incluso de barrio.

**Cuadro 1: Indicadores de maltrato fiscal.
Cataluña vs. algunos estados norteamericanos
(% del PIB salvo la primera columna)**

| | <i>tasa de retorno</i> | <i>déficit observado</i> | <i>igualando el tamaño de la adm. central gasto extra se distribuye por población</i> | <i>gasto extra se distribuye como el observado</i> |
|---------------------------|----------------------------|------------------------------|---|--|
| <i>Cataluña (2009)</i> | 0.73 | -8.5% | -8.5% | -8.5% |
| <i>New York (2005)</i> | 0.81 | -3.5% | -6.0% | -6.0% |
| <i>New Jersey (2005)</i> | 0.64 | -7.5% | -11.7% | -12.9% |
| <i>Connecticut (2005)</i> | 0.72 | -6.0% | -11.8% | -10.3% |

- Nota: los datos de renta de los estados norteamericanos (Gross state product) que se utilizan para normalizar sus saldos fiscales provienen del Bureau of Economic Analysis (2012).

Como ya se ha dicho, la principal razón por la que los déficits fiscales de los estados ricos de Norteamérica son inferiores al de Cataluña tiene que ver con el tamaño relativo de las administraciones de ambos países, que a su vez refleja el grado de desarrollo del Estado del Bienestar en los mismos. Mientras que el gasto de la Administración central española recogido en las balanzas fiscales que elabora la Generalitat representaba en 2009 un 30,6% del PIB español, el gasto federal que contempla la Tax Foundation sólo suponía en 2005 el 17,9% de la renta agregada americana.

² Sin corregir por este factor, el déficit fiscal catalán habría sido del 0,4% en 2009.

Las dos últimas columnas del Cuadro 1 corrigen esta diferencia de escala de dos formas alternativas. En ambos casos he supuesto que el peso del gasto federal en el PIB aumenta hasta el nivel observado en España y que la carga de los impuestos adicionales que se necesitan para financiar este incremento de gasto se reparte de la misma forma que los impuestos ya existentes en 2005. La diferencia estriba en que en la tercera columna se supone que el gasto adicional se distribuye en proporción a la población de cada estado mientras que en la cuarta se mantiene constante la participación observada de cada estado en el gasto federal de 2005. Con la corrección por tamaño, el déficit de Nueva York se acercaría mucho al catalán, aunque sin superarlo, mientras que los de Nueva Jersey y Connecticut se situarían holgadamente por encima del mismo.

Los cálculos precedentes han de interpretarse con precaución. Si a los americanos les diera de repente por montar un sistema sanitario público a la europea y por aumentar enormemente su gasto en protección social, es imposible prever cómo se repartirían territorialmente los costes de los nuevos programas. Pero el ejercicio nos ofrece una referencia muy útil: la de un hipotético estado con un sector público de proporciones europeas (aunque algo por debajo de la norma), con un sistema de financiación territorial no especialmente igualitario y con una estructura impositiva idéntica a la de la administración federal americana, que seguramente no es la más progresiva que se puede encontrar en la OCDE. Si en este contexto hipotético el déficit fiscal catalán no llama especialmente la atención, resulta difícil pensar que pudiera hacerlo con datos reales de los países de nuestro entorno más inmediato.

Así pues, el análisis del caso americano sugiere una conclusión muy distinta de la que quieren vendernos los nacionalistas catalanes. A saber, que en el caso de las regiones relativamente ricas de los países avanzados, saldos fiscales negativos de tamaños parecidos al que presenta Cataluña seguramente están más cerca de la regla que de la excepción. El déficit fiscal catalán no es por tanto un cisne negro, sino un bicho mucho más fácil de encontrar: un vulgar pollo del montón.

Referencias

Bel, G. (2012). "Balanzas fiscales y cisnes negros." *La Vanguardia*, 25 de septiembre. <http://elcomentario.tv/reggio/balanzas-fiscales-y-cisnes-negros-de-germa-bel-en-la-vanguardia/25/09/2012/>

Bureau of Economic Analysis (BEA, 2012). Regional Economic Accounts: Data: Gross Domestic Product by state. <http://www.bea.gov/regional/index.htm>

Dubay, C. (2006). "Federal tax burdens and expenditures by state." Tax Foundation, Special Report no. 139, March. <http://taxfoundation.org/article/federal-tax-burdens-and-expenditures-state>

Generalitat de Catalunya (2012). Resultats de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central, 2006-2009. Departament d'Economia i Conoixement. Col.lecció Monografies no. 14, Barcelona. <http://www20.gencat.cat/portal/site/economia/menuitem.6135b456613b7f9af813ae92b0c0e1a0/?vgnnextchannel=71876e6b77649210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextfnt=71876e6b77649210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD>

Tax Foundation (2007). Federal taxes paid vs. federal spending received by state, 1981-2005. <http://taxfoundation.org/article/federal-taxes-paid-vs-federal-spending-received-state-1981-2005>