

BALANZAS FISCALES: ENTRE LA HACIENDA PÚBLICA, LA ECONOMÍA Y LA POLÍTICA

Referirse a las balanzas fiscales en el Estado de las autonomías, entendidas como el cálculo cuantitativo y sistemático del saldo entre la carga de ingresos públicos y el beneficio derivado de los gastos públicos en cada comunidad autónoma, sea en términos de todas las administraciones públicas que operan en la comunidad o, más específicamente, de las relaciones fiscales de cada autonomía con la Hacienda central del Estado, constituye un aspecto recurrente de los tópicos más controvertidos, y sobre el que reina una gran confusión que dificulta extraer del concepto de «balanza fiscal» toda la riqueza informativa que sin duda puede aportar.

Con razón ha podido llegar a afirmarse que no existe una única balanza fiscal para cada autonomía. Seguramente pueden construirse diferentes estados cuantitativos de esta naturaleza con distinto alcance y metodología en función del tipo de cuestión que, con su aportación, pretende analizarse.

En este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA se somete a la consideración de los lectores un conjunto de catorce colaboraciones, más dos documentos, que se ha estimado pueden ser de gran utilidad para situar a las personas interesadas sobre el contenido, posibilidades y limitaciones de las balanzas fiscales en España.

Tres aspectos se han considerado como los más relevantes, y en torno a ellos se han agrupado las distintas colaboraciones. Una lectura pausada de éstas mostrará con toda rotundidad la dificultad, y probablemente la imposibilidad, de encasillar a cada uno de los artículos

en alguno de esos apartados. Hay inevitables referencias cruzadas y opiniones de los autores que recalcan, con frecuencia, en los mismos temas. Con todo, hemos incluido a los diferentes trabajos en alguna de las siguientes categorías en función de lo que a la redacción de PAPELES le ha parecido que constituía el propósito prioritario del autor. Son éstas:

- Aspectos conceptuales y de metodología.
- Trabajos que contienen aproximaciones empíricas.
- Colaboraciones que tienen un sesgo de opinión personal o de comentario sobre algunas cuestiones o autonomías concretas.

En la primera agrupación se destacan aspectos muy diversos relativos al ámbito institucional de las balanzas fiscales, a la necesaria mejora de la información y la conveniencia de su encuadramiento en la contabilidad regional del SEC-95. Pero, sobre todo, el tema clave es el de la elección del criterio de incidencia de ingresos y gastos públicos que debe utilizarse para valorar no el flujo de caja regionalizado, sino la carga fiscal y el beneficio del gasto público en cada región. Una cuestión no obvia que es crucialmente tributaria de uno de los aspectos menos avanzados de la teoría de la Hacienda pública, esto es, la relativa a la incidencia distributiva de ingresos y gastos públicos.

En el segundo grupo, este número de PAPELES no pretende recopilar todos los trabajos empíricos realizados, aunque es de agradecer que algunos de los autores ofrezcan síntesis recapitulativas de la mayoría de los estudios realizados en España, que se inician tempranamente, en la década de los años sesenta del pasado siglo. La pretensión de este apartado es más limitada, y recoge algunas aportaciones recientes que han resucitado, una vez más, la actualidad del tema y el debate sobre el mismo.

Finalmente, se aportan otras colaboraciones con pretensiones más de interpretación y de comentario. De ellas se deduce que los resultados de las balanzas fiscales constituyen el trasunto territorial de unos gastos e ingresos que responden a un diseño personal. Conociendo la estructura económica y la riqueza relativa de cada autonomía, es fácil predecir el signo de su balanza fiscal. Lo que se debate realmente es hasta dónde debe llegar la solidaridad personal entre regiones que disfrutan de un nivel elevado de autonomía política al amparo de la Constitución Española. Aquí las posiciones son muy dispares, pero parece existir un claro consenso acerca de que el cálculo económico de tales balanzas fiscales no debe ser un instrumento para excitar posturas de intransigencia que dificulten la deseable convivencia ciudadana.

No sería justo concluir esta introducción sin agradecer a los colaboradores de este número su esfuerzo, realizado en un tiempo *récord*, para poder ofrecer a los lectores sus reflexiones sobre el tema de las balanzas fiscales en el plazo temporal breve que exige una cuestión de tanta actualidad. Sólo la maestría de los autores y su larga experiencia sobre la materia, han hecho posible aparecer —con cierto retraso inevitable para poder recoger, en algunos trabajos, los datos más recientes— en el momento oportuno.

Cuatro colaboraciones dedican un especial esfuerzo a estas consideraciones de principio y fundamento. Las de los profesores Monasterio, Caramés, de la Fuente y Giménez Montero.

TEMAS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS

A través del trabajo del profesor de la Universidad de Oviedo **Carlos Monasterio** se ofrece un análisis de las balanzas fiscales desde una doble perspectiva: la normativa y la positiva. El primer enfoque, el normativo, señala que, en aquellos países donde existen diferencias entre las regiones en los niveles de renta, se espera que las balanzas fiscales registren distinto signo, cuyo importe será mayor en función del grado de progresividad del sistema fiscal, los patrones de distribución del gasto público y el tamaño del presupuesto.

Por otro lado, en su análisis positivo, advierte de una serie de limitaciones metodológicas que atañen al cálculo de las balanzas fiscales y que pueden generar algunas imprecisiones. Entre éstas destacan el empleo, como marco de referencia en los cálculos de la redistribución regional en lugar de la personal (más adecuada esta última desde el punto de vista económico); el mezclar en el análisis empírico la perspectiva de la renta anual y de la renta vitalicia, y por último, el excesivo número de supuestos e hipótesis que hay que adoptar al determinar la imputación de los ingresos y gastos públicos, así como la decisión que es preciso tomar sobre el tipo de tratamiento que se le concede al déficit público.

Tras revisar los resultados de los principales estudios realizados en la última década en España sobre las balanzas fiscales del conjunto de las comunidades autónomas (CC.AA.), observa que éstos muestran una correlación elevada entre el nivel de renta per cápita y el tamaño del saldo definitivo de la balanza fiscal. Las divergencias más intensas se detectan en aquellos cálculos basados en el enfoque del impacto monetario, frente a los que siguen el enfoque del beneficio.

De todas las conclusiones obtenidas en las estimaciones sobre estos flujos interregionales en nuestro país, hay una que siempre se repite, y consiste en la desigual participación que las CC.AA. de régimen especial registran frente a las de régimen común, en el esfuerzo redistributivo cuando se comparan regiones con un nivel de renta similar.

Una posible solución que recoge el autor consistiría en redefinir las «cargas no asumidas» (de estas regiones de régimen foral) en términos de equivalencia con el régimen común de financiación, con el objetivo de determinar un cupo neutral.

Entre los trabajos incluidos en este número de PAPELES, el del profesor **Luis Caramés**, de la Universidad de Santiago de Compostela, es el que hace una apuesta más firme y clara por la convergencia metodológica en la elaboración de las balanzas fiscales, fundamentalmente por la inquietud que pueden ocasionar los análisis de sensibilidad efectuados sobre los distintos resultados de estos flujos interterritoriales. Dicha falta de armonización, sin embargo, no debe quitar rigor a las investigaciones realizadas en este campo, siempre y cuando se respete el método científico por los analistas.

En consecuencia, lo anterior sigue poniendo de manifiesto la necesidad de mantener un debate constructivo sobre las posibles mejoras a practicar y los métodos para resolver dichas diferencias. En este sentido, el principal escollo que se debe superar en toda esta discusión consiste en la determinación de la incidencia territorial de los ingresos y gastos públicos.

En el caso de los ingresos, es fundamental solucionar el problema de la traslación impositiva, si existe o no, y, en caso afirmativo, el sentido de la misma para cada figura impositiva. En el apartado de los gastos públicos, el autor se inclina por seguir el criterio del beneficio cuando se trata de construir una balanza fiscal.

En suma, el profesor Caramés no contempla razones suficientes para que no se produzca esta deseada, en su opinión, aproximación en la metodología para la confección de las balanzas fiscales. Todos estos males metodológicos podrían solucionarse creando una comisión independiente que rechace los juicios de valor contaminantes, aplique una mayor transparencia y objetividad en las conclusiones obtenidas, y obligue a una elaboración y publicación periódica de la información estadística demandada en este tipo de trabajos.

El artículo de **Ángel de la Fuente**, del CSIC, concede prioridad al análisis de los dos tipos de problemas básicos que afectan a la elaboración e interpretación de las balanzas fiscales regionales. Los primeros, que aparecen por las diferencias metodológicas y las deficiencias informativas en el cálculo de estos saldos, son, en su opinión, fácilmente subsanables, de modo que, aun estando presentes, permiten construir una idea razonable del escenario de los flujos interregionales que genera la actuación del sector público, tal como demuestra el autor al comparar los resultados de distintos estudios dirigidos a la estimación del saldo fiscal en Cataluña. Los segundos, concentrados básicamente en

la interpretación y manipulación de los resultados que la clase política puede hacer de un modo interesado, convierten a las balanzas fiscales en una excusa para excitar la indignación ciudadana.

Además de denunciar ciertas prácticas ilegítimas habituales en la construcción de estos saldos fiscales, de la Fuente defiende que gran parte de estas y otras limitaciones podrían superarse partiendo de un concepto alternativo de saldo fiscal que permite la descomposición del saldo global por programas presupuestarios, lo cual facilitaría separar los flujos fiscales interregionales que tienen su origen en el sistema de redistribución personal de aquellos que sí responden a una lógica territorial.

Decepciona, en todo este contexto, la dificultad de acceso a los sistemas públicos de información contable (el SICOP y el SICOSS) y a la información territorializada de la que dispone la Agencia Tributaria, por lo que se debe pedir a las autoridades competentes que doten a todo este proceso de cálculo de una mayor transparencia.

El artículo se cierra con una interesante propuesta por parte del autor, quien propugna que la Administración central debería confeccionar anualmente una liquidación territorializada de sus presupuestos de gasto desglosados por programas, lo que posibilitaría un examen más preciso de los efectos territoriales de sus actuaciones.

El trabajo del profesor **Giménez Montero**, de la Universidad de Valencia, cierra este primer tercio del número. Consciente de las posibles discrepancias en los resultados de las balanzas fiscales que se han elaborado en nuestro país, fruto de la heterogénea metodología aplicada, reflexiona sobre las deficiencias e inexactitudes que tradicionalmente sesgan la interpretación de las estimaciones realizadas.

Así, un primer inconveniente a destacar en los trabajos sobre las balanzas fiscales en España consiste en que, hasta el momento, no incluyen a todas las administraciones públicas (AA.PP.) ni institucional ni espacialmente, debido a una especie de efecto imitación de la forma de proceder en el ámbito de la Unión Europea (UE). Por otro lado, la elaboración de las balanzas fiscales ha desplazado el estudio de la cuestión distributiva desde el ámbito personal al territorial, aplicando los conceptos propios del análisis personal para estudiar el ámbito territorial. Así, este autor indica que el patrón distributivo existente en un país afecta a las personas y no a los territorios; por tanto, en este ámbito, si se demanda la equidad, ésta ha de referirse a las primeras y no a los últimos. Además, especial atención merece en este campo la falta de precisión al manejar conceptos tales como los de «corresponsabilidad fiscal», «esfuerzo fiscal», «carga fiscal» y «presión fiscal», lo cual ha facilitado la confusión en esta área de la Hacienda pública.

Todas estas deficiencias de las balanzas fiscales se han de intentar superar, pero resulta inadmisibles relacionarlas con las deficiencias del sistema de financiación autonómica, ya que en este caso se estaría distorsionando la realidad. En suma, los ciudadanos deben demandar de las AA.PP. una mayor transparencia en la información facilitada sobre sus actuaciones, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos públicos y, además, deben exigir el cálculo del «residuo fiscal» que obtienen como consecuencia de la acción conjunta de los tres niveles de gobierno.

APROXIMACIONES EMPÍRICAS

A diferencia de otros temas de debate económicos y fiscales, en las balanzas fiscales no puede esgrimirse que se carezca en España de estudios empíricos para distintas comunidades autónomas. Antes bien, estos son muchos y muy variados en función de aspectos conceptuales distintos. Por ello, esta parte cuantitativa del presente número es la más nutrida, y consta de seis colaboraciones.

La sección comienza con un extenso y documentado trabajo del profesor de la Universidad de Zaragoza **Ramón Barberán Ortí**. Su tesis central es que el interés académico y popular que suscitan las balanzas fiscales, en cuanto instrumento para conocer el papel que cada autonomía desempeña en el marco de solidaridad del conjunto del Estado, no se ve correspondido, en los estudios empíricos realizados, por una metodología de estimación claramente definida y generalmente aceptada, lo que dificulta la interpretación de resultados y constituye un elemento de confusión en el debate.

Ramón Barberán hace un inventario de los estudios realizados en España específicamente sobre este tema, y analiza las causas de la dispersión de resultados entre ellos. Es cierto que, pese a esa dispersión de resultados, la orientación y las señales globales que se derivan de los trabajos tienen una cierta coherencia, pero un análisis más fino no puede ignorar que existen divergencias entre los estudios que pueden llegar a alcanzar hasta diez puntos del producto interior bruto.

Por ello el profesor Barberán se introduce en esa diversidad de los estudios realizados para hacer tres fundamentales sugerencias:

1. La conveniencia de realizar sub-balanzas que permitan identificar con mayor precisión los comportamientos de los diferentes tipos de flujos.
2. La utilidad de contemplar todas las instancias institucionales, en el marco de las cuentas de las administraciones públicas, a la hora de fijar qué ingresos y gastos deben integrar la balanza fiscal.
3. Seguir los criterios de carga impositiva, conforme a hipótesis asentada de incidencia, y de beneficio del gasto público para la imputación territorial de los flujos fiscales que deben integrar la balanza.

También con similares preocupaciones metodológicas se inicia el artículo del catedrático de la Universidad de Valencia **Ezequiel Uriel** para, a continuación, ofrecer además la estimación de las balanzas fiscales de las distintas comunidades autónomas para la media del período 1991-1996, a partir de la aplicación de tres enfoques distintos. En el primero, denominado enfoque básico, los saldos fiscales se obtienen considerando *vis a vis* la Administración pública central (APC) en su conjunto frente a las comunidades autónomas, y se caracteriza porque la suma de los saldos de todas las comunidades coincide con el déficit o necesidad de financiación de la Administración pública central.

En el segundo, los saldos fiscales se calculan a partir de los estimados en el caso anterior, pero excluyendo las cotizaciones a la seguridad social de los ingresos de la APC y los gastos de la seguridad social contributiva de sus empleos. Con este tipo de estimación se pretende eludir de algún modo los frecuentes problemas que introduce la seguridad social contributiva.

Por último, el tercer enfoque (que es una variante del primero, al igual que el segundo) se caracteriza por la incorporación de las cuentas consolidadas de la APC y de la UE, de modo que en este caso se reflejan los beneficios que reciben los residentes de cada comunidad, no sólo de la APC, sino también de la Unión Europea.

Mediante un análisis de sensibilidad, se comprueba la robustez de los resultados obtenidos en los tres casos. Los del primero y segundo enfoque son bastante similares, aunque al excluir la seguridad social se comprueba además que las CC.AA. con regímenes fiscales especiales (País Vasco, Navarra y Canarias) se sitúan en la ordenación de los saldos en unos puestos mucho más bajos que en la ordenación del primer enfoque. Por otro lado, los saldos regionales que se registran en el tercer enfoque mejoran, en relación con el primero, la situación de las comunidades con mayores saldos positivos, mientras que empeoran, aunque ligeramente, en las regiones con saldos negativos.

El trabajo concluye señalando que, aunque los resultados obtenidos a partir de distintos estudios realizados en nuestro país son muy dispares, las estimaciones arrojadas se aproximan a medida que aumenta la homogeneidad de la metodología aplicada en los estudios. Por tanto, la utilidad de este tipo de cálculos está más que justificada en el análisis de los flujos interregionales.

Para España, **Julio y Pablo Alcaide**, desde la Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS), elaboran anualmente su *Balance económico regional*, que contiene su estimación de una contabilidad regional cerrada de España. En dicha contabilidad se integra el cálculo de las balanzas fiscales, ya que, según los autores, en caso contrario, las balanzas fis-

cales estimadas resultarían simples aproximaciones con una finalidad meramente comparativa y orientativa, nunca instrumentos definitivos para evaluar las actuaciones públicas.

Con el objetivo de evitar resultados discrepantes en la evaluación de las balanzas fiscales, fruto de la aplicación de metodologías de distinta naturaleza por los analistas, Julio y Pablo Alcaide exponen el método seguido para elaborar la cuenta del sector público y las tablas estadísticas de ingresos y gastos públicos y, por tanto, las balanzas fiscales.

Además, este número de PAPELES se enriquece con la inclusión de los resultados obtenidos en el cálculo de los saldos de las balanzas fiscales del sector familias y de las balanzas fiscales regionales, y la estimación avanza para el año 2002. Los datos registrados constatan que los deseos constitucionales de hacer efectiva la política redistributiva de la renta entre las distintas comunidades autónomas (CC.AA.) y de dar cumplimiento al principio de solidaridad se han hecho realidad, aunque los logros en este sentido pueden ser mejorables y, en todo caso, lo son la fiabilidad y la disponibilidad de la información estadística procedente de la propia Administración y necesaria en este tipo de estimación.

Con una postura similar a la de otros autores participantes en este número de PAPELES, el profesor **Agustín Molina**, de la Universidad de Almería, reconoce que, aun existiendo un cierto grado de consenso por parte de los analistas en la elaboración de las balanzas fiscales, las diferencias en la selección de los criterios de imputación y en los enfoques seguidos en cada caso acentúan la polémica en el debate que acompaña a la interpretación de los saldos fiscales, debate que recomienda que se ubique en uno más amplio sobre la organización territorial del Estado.

Sin entrar a examinar el origen y las causas de estas diferencias, que, dicho sea de paso, son objeto de otros trabajos que componen este número, este autor presenta los resultados obtenidos por un estudio realizado en el año 2000 por un grupo de profesores de diferentes universidades andaluzas sobre la balanza fiscal española, con datos referidos a 1996.

En este estudio, que abarca el conjunto de las 17 comunidades autónomas y las dos ciudades autónomas, se consideran sólo aquellas operaciones de ingresos y gastos que se pueden considerar típicas de las administraciones públicas, excluyendo las de carácter financiero y efectuando una consolidación de los flujos fiscales con la Unión Europea. Además, este análisis se realiza bajo la hipótesis de neutralización del déficit de la Administración central, utilizando el criterio del beneficio como el más relevante para la imputación de los gastos públicos.

Para reforzar la solidez de los cálculos, se efectúa un análisis comparado con otras investigaciones de características semejantes, obteniéndose importantes conclusiones, entre las que cabe destacar las siguientes:

— A pesar de que los resultados distan mucho de ser coincidentes, el sentido de los signos y su magnitud relativa suelen repetirse, siendo las regiones que siempre muestran un superávit: Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Murcia, Ceuta y Melilla. En consecuencia, las regiones más ricas son las que tienen mayores saldos desfavorables.

— Por el lado del gasto, se observa una fuerte correlación entre la población de cada comunidad y su participación en la distribución del gasto público, y por el lado de los ingresos, se genera una intensa aproximación entre las aportaciones regionales y su respectivo VAB per cápita. Así, en términos generales, los saldos de las balanzas fiscales dependen de la renta per cápita de cada comunidad autónoma, exceptuando las que presentan un régimen fiscal propio en materia de imposición.

Por tanto, de todo ello se deriva, según advierte el autor, que si se fijara como objetivo prioritario la consecución del equilibrio en las balanzas fiscales, habría que reformar el sistema fiscal e implantar una nueva norma redistributiva con menor intensidad de la progresividad.

El objetivo básico del trabajo de las profesoras **Núria Bosch** y **Marta Espasa**, de la Universidad de Barcelona, es el de calcular las balanzas fiscales de las comunidades autónomas y la Administración pública central en nuestro país a lo largo del período 1991-1996. Reconocen que los resultados de estos estudios deben interpretarse con cautela, ya que las cifras arrojadas son fruto de las elecciones metodológicas realizadas y de una información estadística incompleta y, en consecuencia, no es posible medir la magnitud de los saldos de las balanzas fiscales sin previamente determinar los criterios que puedan parecer más razonables para imputar territorialmente los ingresos y gastos de la Administración pública central. Además, dichos saldos no pueden valorarse en todas sus implicaciones sin tener en cuenta que forman parte de un contexto más amplio, integrado por el conjunto de flujos económicos que se originan dentro del territorio en el que actúa la Administración pública central.

El trabajo aporta un cálculo de los saldos de las balanzas fiscales de las diecisiete comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla aplicando los dos enfoques más relevantes en la imputación de los gastos de la Administración pública central, a saber: el enfoque del flujo monetario y el del flujo del beneficio. Además, con la pretensión

de lograr una mayor transparencia en el estudio, se distinguen en cada uno de los casos anteriores dos posibles situaciones: una primera, caracterizada por la utilización de los datos del Presupuesto real (es decir, sin equilibrar) y una segunda, en la que se supone que el Presupuesto está equilibrado.

Con esta forma de proceder se realiza un ejercicio de honestidad metodológica, ya que se pretende evitar la elección de uno sólo de los enfoques o supuestos anteriores, que, en determinadas circunstancias, pueden condicionar bastante el signo y magnitud de los saldos fiscales. En líneas generales, los resultados alcanzados en este caso confirman las grandes tendencias observadas en los trabajos anteriores realizados en nuestro país (fundamentalmente en lo que se refiere al orden de magnitud y a la importancia relativa de estos flujos interregionales).

Finalmente, el profesor de la Universidad Complutense de Madrid **Alfonso Utrilla** opina que el debate sobre las balanzas fiscales es un tema recurrente que ha desembocado en la actualidad en una demanda creciente de sistemas de financiación similares a los aplicados en los territorios forales, con la pretensión de evitar asimetrías entre las diferentes regiones.

Tras un análisis teórico de los resultados que deberían registrar las balanzas fiscales españolas y de los condicionantes institucionales que rodean a este tipo de cálculo, apunta que los saldos fiscales deberían ofrecer una situación claramente favorable en Andalucía, Galicia, Extremadura, Castilla-La Mancha y Murcia; mientras que Madrid, Cataluña, País Vasco, Baleares y Navarra deberían ofrecer saldos negativos.

Tras estas consideraciones, el trabajo presenta los resultados más relevantes obtenidos en la estimación de los saldos fiscales de las distintas comunidades autónomas en España y su evolución a lo largo del período 1995-2002, constatando, en general, un alto grado de correlación negativa entre el nivel de desarrollo económico y la dimensión del saldo fiscal.

Al considerar el saldo fiscal y la financiación autonómica, el profesor Utrilla manifiesta que el desenlace de la descentralización fiscal en nuestro país justifica que se haya llegado a vincular las balanzas fiscales con la financiación de las CC.AA., ya que los distintos resultados que presentan algunas comunidades en la estimación de sus saldos han obligado a otras a reclamar una situación similar. En consecuencia, la solución a este problema de equidad y de suficiencia financiera tiene que venir por una convergencia en los resultados de ambos modelos (régimen común y foral), mediante una redefinición de las ne-

cesidades de cada nivel de gobierno y de la atribución de los medios necesarios para financiarla; es decir, el nuevo sistema de financiación autonómica apuesta más por la corresponsabilidad fiscal.

El último conjunto de colaboraciones ofrece a los lectores otros cuatro artículos adicionales, en los que se comentan diferentes aspectos de las balanzas fiscales y se reflexiona sobre ellos con ópticas que abarcan un amplio rango de cuestiones, desde aspectos relativos a la información y sus limitaciones hasta la utilidad de las balanzas fiscales en regiones con sistemas forales respecto a la Hacienda pública.

REFLEXIONES VARIADAS DESDE PERSPECTIVAS DIFERENTES

El profesor **José Barea**, en el trabajo que abre esta sección, considera necesario acompañar el debate sobre el cálculo de los saldos de las balanzas fiscales con el referido a la elaboración de las cuentas regionales. En este sentido, hay que reconocer, como indica el SEC-95, que aún permanecen importantes dificultades conceptuales que impiden construir este tipo de cuentas.

Sin embargo, EUROSTAT ha realizado un importante esfuerzo en este campo elaborando una propuesta que permite regionalizar una gran parte de las operaciones de las administraciones públicas centrales hasta ahora consideradas como no regionalizables. En consecuencia, el día que se ponga en práctica dicha propuesta, una gran cantidad de dificultades y discrepancias metodológicas desaparecerán, al quedar encuadrada la confección de las balanzas fiscales dentro de las cuentas regionales. Mientras tal logro no se alcance, su elaboración, según apunta el autor, ha de correr a cargo de investigadores o instituciones independientes, siendo prioritario resolver todos los problemas metodológicos que ello plantea, tanto en el caso de la balanza fiscal Administración central-regiones como en el caso de la balanza fiscal Unión Europea-regiones.

En este ámbito de la descentralización fiscal, una cuestión que se considera crucial es el análisis del carácter equitativo de dichos saldos fiscales. La indignación de ciertas comunidades autónomas puede estar servida si, al comparar entre sí los distintos saldos que arrojan, se constata que su aportación neta de recursos a la Administración central (derivada del principio de solidaridad interterritorial) puede ser excesiva en determinados supuestos, suponiendo un freno a su desarrollo económico. Desde esta perspectiva, puede ser necesario introducir ciertos ajustes o reformas que permitan respetar en cualquier caso el principio de equidad.

Por su parte, el profesor de la Universidad de Barcelona **Alejandro Pedrós** opina que el cálculo de las balanzas fiscales debe separarse de cualquier juicio de valor político para no viciar los resultados obtenidos en su construcción desde un punto de vista económico. Además, añade que para incrementar la objetividad y utilidad de estos saldos

interregionales debe avanzarse en el establecimiento a priori de unos criterios metodológicamente correctos que permitan superar los principales problemas que determinan su cálculo e interpretación.

Tras un repaso exhaustivo de los estudios más significativos sobre la cuantificación de las balanzas fiscales realizados recientemente en nuestro país (prestando especial atención a los datos obtenidos para Cataluña), el autor concluye señalando que la metodología más correcta para abordar el cálculo de las balanzas fiscales pasa por la aplicación del sistema de contabilidad regional SEC-95. Una vez obtenidos dichos saldos, será necesario articular un compromiso político para determinar cuantitativa y cualitativamente el punto en que debe darse cumplimiento al principio de solidaridad interterritorial, y sólo entonces podrá enjuiciarse la magnitud de estos saldos fiscales. Sin embargo, no debe olvidarse en todo este debate que la reforma de la financiación autonómica es totalmente independiente del saldo de las balanzas fiscales y, por tanto, el saldo de éstas no puede manipularse para justificar los objetivos de aquélla.

Lejos de una postura más unificadora, el profesor de la Universidad Pompeu Fabra **Guillem López Casanovas** considera erróneo un acuerdo metodológico en la elaboración de las balanzas fiscales, afirmando que el debate acerca de los saldos fiscales no es técnico o académico, ya que no se responde a una cuestión empírica, sino política. Así, es obligación de los políticos indicar la finalidad de su interés por el cálculo de los saldos fiscales para que el analista determine el método de estimación más adecuado en cada caso, aunque debe reconocerse siempre que los resultados obtenidos en este tipo de estudios son bastante sensibles a la metodología elegida.

El artículo analiza las balanzas fiscales desde la perspectiva de la comunidad autónoma catalana, ya que no comparte la generalización del estudio de las balanzas fiscales al conjunto de las comunidades autónomas. Para ello examina y compara los resultados obtenidos para Cataluña en diversos trabajos realizados por especialistas (algunos de ellos participantes en este número de PAPELES). Dejando a un lado las posibles discrepancias metodológicas entre las distintas aportaciones, para López Casanovas se infieren las siguientes conclusiones: en primer lugar, que el déficit fiscal de Cataluña, de una cuantía considerable, no es coyuntural ni depende de la asunción de hipótesis metodológicas más o menos favorables; en segundo lugar, la intervención de la Unión Europea contribuye a aumentar levemente este saldo, y por último, los datos más recientes utilizados acentúan la tendencia creciente del déficit catalán con la Administración central.

El profesor **Ignacio Zubiri**, de la Universidad del País Vasco, inicia su trabajo cuestionando la utilidad, desde el punto de vista del análisis económico, de las balanzas fiscales, aunque reconoce los grandes *réditos*

políticos que se pueden derivar de comparar las cifras de las distintas comunidades autónomas. En efecto, afirma que estas balanzas no sólo son un instrumento difícil de medir, sino que carecen de relevancia no sólo como indicadores de las ganancias o pérdidas que experimenta una comunidad autónoma por pertenecer a un país, sino que también son irrelevantes desde la perspectiva de la equidad de los sistemas de financiación de las CC.AA., donde lo importante es la distribución de los recursos entre ellas (ya que este tipo de distribución es la que garantiza que contribuyentes iguales reciban prestaciones similares en el conjunto del país). En consecuencia, y bajo este enfoque, el concepto de equidad que interesa es el de equidad entre personas, y no entre regiones.

El objetivo de su trabajo consiste en comparar los dos sistemas básicos de financiación de las CC.AA., el foral y el común, destacando los mecanismos de solidaridad que ambos generan. Así, de este análisis se deriva que el sistema foral, con un fuerte componente territorial, contribuye de una forma limitada a la solidaridad con las demás regiones. Sin embargo, el sistema común, que se basa más en el concepto de necesidad que en el de territorialidad, permite lograr una mayor redistribución.

Pese al carácter poco frecuente de la inclusión de documentos distintos de las propias colaboraciones en *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, se ha estimado de interés la inclusión de dos trabajos, de diferente alcance y contenido, como forma de enriquecer con visiones externas el carácter excesivamente doméstico que ha presidido, en España, la elaboración y debate de las balanzas fiscales. *PAPELES* quiere agradecer al profesor **Carlos Monasterio** su ayuda en la identificación y sugerencia de estos dos interesantes trabajos.

DOCUMENTOS

El primero de ellos, titulado «Federalismo, subvenciones y nivelación fiscal», es la versión castellana del artículo de **Peter Mieszkowski** y **Richard A. Musgrave** aparecido en las páginas del *National Tax Journal* en 1999 bajo el título «Federalism, grants, and fiscal equalization». Los autores parten del denominado «modelo de Buchanan», según el cual el establecimiento de la equidad horizontal interpersonal, entre jurisdicciones, áreas o —como diríamos en España— entre comunidades autónomas, exige que personas en igual situación deberían ser igualmente tratadas, desde una perspectiva fiscal, cualquiera que sea la jurisdicción, en sentido amplio, en que residen.

Las ideas de Buchanan tuvieron amplia influencia en el debate seguido en muchos países, y especialmente en Canadá, donde se incorporó en 1982 como uno de los principios básicos de su reforma fiscal.

La posición alternativa, más tradicional, es la denominada nivelación de la *capacidad fiscal* de las distintas jurisdicciones. Una nivelación lograda a través de transferencias interjurisdiccionales.

Son dos criterios que entrañan formas diferentes de entender la conexión entre jurisdicciones. La primera, es decir, la nivelación de la equidad horizontal, es propia de la contemplación de las jurisdicciones como entes con mayor autonomía y capacidad de decisión sobre sus propias finanzas públicas. La segunda tiene una visión que acentúa más la solidaridad entre jurisdicciones y entraña transferencias compensatorias más acentuadas para asegurar la nivelación de la capacidad fiscal.

El análisis de estas dos posiciones, aunque en un marco académico e institucional muy distinto del español, permitirá al lector interesado penetrar mejor en los términos del debate actual de las balanzas fiscales en España.

El segundo, y más extenso, documento tiene una naturaleza bien distinta. Se trata del capítulo 5 del Informe Final a la Comisión Europea (DG XVI) coordinado por el European Policies Research Centre de la Universidad de Strathclyde en Glasgow, bajo el título «Economic and social cohesion in the European Union: The impact of member States' own policies».

En este documento, al hilo de la discusión sobre si la ejecución del presupuesto público es causa de efectos redistributivos interterritoriales, se ofrecen criterios útiles sobre cómo asignar las diferentes partidas de ingresos y gastos públicos, con una óptica económica, entre los diferentes niveles de gobierno.

COMENTARIOS FINALES

El lector tiene en sus manos un preciado conjunto de trabajos que le permitirán, tras una detenida lectura, situarse respecto a un tema tan polémico en lo económico y tan vidrioso en el alcance político que algunos pretenden darle. Será bueno que reflexione sobre las distintas posiciones y juicios aquí sostenidos para extraer, sin dogmatismos, sus propias conclusiones.

Y, en todo caso, le serán de utilidad en ese ejercicio de lectura, estas cinco consideraciones.

1. El concepto de balanza fiscal, así, a secas, sin más precisiones, es seguramente un conjunto vacío. Se convierte en un instrumento analítico cuando se especifican sus propósitos, y los cálculos que le dan contenido se orientan en un determinado sentido coherente con sus propósitos.

2. Los impuestos y gastos públicos gravan o benefician a agentes económicos y sociales, no a territorios. En consecuencia, las balanzas fiscales son una segunda derivada de unos instrumentos personales agrupados convencionalmente en forma territorial. No muestran, en sentido estricto, lo que unas unidades territoriales contribuyen o reciben de otras.

En muchas ocasiones, el resultado de las balanzas fiscales podría establecerse a priori a partir de la configuración territorial de la distribución de la renta en un Estado, conociendo su estructura fiscal.

3. Sería bueno, aunque no indispensable, avanzar en la homogeneización de la metodología que debe seguirse en la construcción de las balanzas fiscales. La mayor parte de las divergencias entre autores deriva de puntos de partida metodológicos distintos.

4. La información existente permite aproximaciones razonables al cálculo de las balanzas fiscales. Sería sin embargo de gran utilidad integrar las variables fiscales constitutivas de las balanzas en el plano más amplio de la contabilidad regional del SEC-95 y en las cuentas de las administraciones públicas.

5. El tema ideológicamente más importante no es tanto probar que existen saldos fiscales diferentes entre las distintas regiones, lo cual es obvio, sino consensuar un criterio sobre cuánta desigualdad en esos saldos viene exigida por la aportación a la solidaridad entre los distintos territorios o, lo que es igual, cuál es el criterio de nivelación entre jurisdicciones que se estima aceptable.