

INTERPRETACIÓN Y SENTIDO DE LAS BALANZAS FISCALES

Carlos MONASTERIO ESCUDERO

Universidad de Oviedo

Resumen

La proliferación de estimaciones sobre balanzas fiscales de las comunidades autónomas españolas y, sobre todo, el uso que de sus resultados se ha hecho en el debate político aconsejan precisar una serie de cautelas. En el presente trabajo se analiza la cuidadosa interpretación que debe hacerse de los resultados de las balanzas fiscales, al mezclar éstos aspectos de redistribución personal y regional, además de perspectivas de renta anual y vitalicia. En segundo lugar, se indica que el sentido superavitario o deficitario de una balanza fiscal depende del grado de progresividad del sistema fiscal y del patrón más o menos igualitario de las políticas de gasto. Dado que, incluso con un sistema fiscal regresivo y una distribución del gasto no igualitaria y creciente con la renta se pueden obtener balanzas fiscales superavitarias en las regiones de menor nivel de renta per cápita, no tiene sentido proponer como norma el equilibrio de las balanzas fiscales.

Palabras clave: balanzas fiscales, imputación de ingresos y gastos, progresividad sistema fiscal, políticas de gasto.

Abstract

The proliferation of estimates concerning fiscal balances of the Spanish autonomous communities and, above all, the use that has been made of their results in political debate, make it advisable for a number of precautions to be pointed out. In this article we examine the careful interpretation that has to be made of the results of fiscal balances since these combine both personal and regional redistribution aspects, besides prospects of annual and lifelong income. Secondly, we point out that the inclination of a fiscal balance in terms of surplus or deficit depends on the degree of progressiveness of the tax system and the more or less egalitarian pattern of spending policies. In view of the fact that, even with a regressive fiscal system and a distribution of spending that is increasingly non-egalitarian with income, surplus fiscal balances may be obtained in regions with lower per capita income levels, there is no sense in proposing fiscal balance equilibrium as the rule.

Key words: fiscal balances, imputation of income and expenditure, tax system progressiveness, spending policies.

JEL classification: H73, R51.

I. INTRODUCCIÓN

DESDE hace una década, se ha intensificado en nuestro país el trabajo de elaboración de balanzas fiscales, lo cual ha redundado en avances metodológicos y en nuevas estimaciones de los saldos fiscales de las comunidades autónomas (CC.AA.) con la Administración central. Un primer asunto que sorprende, en términos comparativos, es el relativamente escaso interés que ha atraído el asunto de las balanzas fiscales fuera de nuestras fronteras.

Llama poderosamente la atención el cúmulo de estimaciones de balanzas fiscales hecho en nuestro país, del cual podemos ver un completo panorama en Barberán (2001: 49-69), cuando lo enfrentamos con las estimaciones de otros países, en que sólo encontramos algunos trabajos aislados, como los de Short (1984) o el más amplio de Wishlade *et al.* (1996).

Seguramente ha sido el desarrollo del Estado autonómico lo que ha hecho surgir en España un creciente interés por todos los temas regionales. Entre ellos, además de los trabajos destinados a analizar el sistema de financiación autonómica, está el asunto de las balanzas fiscales.

Expuesto del modo más sintético, una balanza fiscal es un instrumento de medición de la actividad redistributiva del sector público referida a un determinado ámbito territorial. Si efectuamos el cálculo de todos los impuestos pagados por los residentes en una comunidad autónoma al gobierno central y los enfrentamos a todos los beneficios del gasto procedentes de esta misma Administración, obtendremos el importe de su balanza fiscal.

Los resultados de este tipo de estimaciones se han debatido en ocasiones como si fueran datos de una solidez absoluta, cuyos valores anómalos debieran ser objeto de corrección inmediata.

El objetivo del presente trabajo es el de analizar algunas cuestiones en torno a las balanzas fiscales. En concreto, en el apartado II se adopta un enfoque positivo del fenómeno de las balanzas fiscales, estudiando diversos aspectos relacionados con el proceso de cálculo y advirtiendo de una serie de cautelas que deben tenerse presentes en la interpretación de los resultados.

El apartado III trata de exponer un marco normativo para dar sentido a los resultados de las balanzas

fiscales. Se explica cómo las balanzas fiscales desequilibradas no son resultado exclusivamente de un sistema fiscal y de transferencias con objetivos fuertemente redistributivos, sino que pueden aparecer también en otros contextos.

Cierra el trabajo el apartado IV, destinado a las conclusiones.

II. INTERPRETACIÓN DE LAS BALANZAS FISCALES

En la interpretación de las balanzas fiscales hay una serie de precisiones que conviene tener en cuenta, porque los análisis empíricos realizados:

a) Abordan los problemas redistributivos desde una óptica que no es la más legitimada por el análisis económico, como sería la de la distribución personal, sino desde la perspectiva territorial, cuyos resultados son más cuestionables.

b) Mezclan en el análisis empírico las perspectivas de renta anual y renta vitalicia, en una mezcla que seguramente viene obligada por los datos presupuestarios disponibles, pero que añade una perspectiva de equidad intergeneracional que oscurece aún más los resultados.

c) Finalmente, el cúmulo de supuestos metodológicos que es necesario realizar para atribuir territorialmente las distintas categorías de ingresos y gastos, así como la decisión acerca del tratamiento del déficit público, hacen que, en el mejor de los casos, los resultados obtenidos deban tomarse como indicadores de tendencias, más que como cifras exactas.

Una cuestión previa que debemos decidir es si tiene sentido trabajar sobre la redistribución regional (que es lo que hacen las balanzas fiscales) o si resulta preferible abordar el tema de la redistribución desde el punto de vista personal.

Realmente, el problema de fondo de la desigualdad es que haya individuos muy ricos al lado de otros extremadamente pobres. El núcleo duro de los problemas de desigualdad es personal, porque son los individuos quienes trabajan, obtienen renta, consumen, pagan impuestos y utilizan los servicios públicos.

Resulta evidente que si aumentamos los impuestos a los individuos pobres de una región rica y la recaudación obtenida la transferimos a los indivi-

duos ricos de una región pobre, la renta disponible de las dos regiones se aproxima y aumenta el déficit fiscal de la región rica, a la vez que el superávit de la región pobre. Desde el punto de vista de la distribución regional de la renta, parecerá que hemos conseguido más igualdad, pero seguramente una acción redistributiva de este tipo sería criticable por todos.

Si descomponemos el resultado agregado de la balanza fiscal en programas de tipo personal y programas de gasto de lógica territorial, conviene no perder de vista que unas tres cuartas partes de los saldos fiscales obtenidos corresponden al proceso de redistribución personal, y la cuarta parte restante a flujos territoriales (De la Fuente, 2002: 101-102). El resultado observado, en términos de trato igual/desigual a las regiones debe ser tomado con las cautelas correspondientes.

Con todo, ya hemos comentado que el interés por los temas regionales, en la etapa que siguió al desarrollo del Estado de las autonomías ha fomentado el interés por este y otros temas de tipo regional y la estimación de balanzas fiscales.

Sin embargo, si redefiniéramos el mapa regional de España y creásemos una «Región Sureste» con Cataluña, Baleares, Valencia, Murcia y Andalucía, una «Región Centro», con Madrid, las dos Castillas y Extremadura y una «Región Norte» con todas las comunidades cantábricas, habríamos reducido de un plumazo las diferencias regionales de renta y las diferencias en las balanzas fiscales, aunque sabemos que las diferencias personales de renta permanecerían inalteradas.

En segundo lugar, en el ejercicio de estimación de las balanzas fiscales estamos imputando territorialmente a un ejercicio determinado exclusivamente los ingresos y gastos que aparecen en el presupuesto del sector público de ese ejercicio, sin tener en cuenta que ciertos programas de gasto de transferencias o de inversión sería más correcto analizarlos desde una óptica de equidad intergeneracional o de renta vitalicia. El principal programa de gasto en nuestro país es el de pensiones de la seguridad social contributiva, y sus prestaciones están relacionadas principalmente con la carrera salarial y de cotizaciones previa de los beneficiarios. El cálculo de la tasa interna de rendimiento obtenida por cotizantes de diferentes generaciones (o regímenes de la seguridad social) es la forma habitual de abordar la acción redistributiva de la seguridad social, con una perspectiva de renta vitalicia. Incluir en la balanza

fiscal los resultados de la seguridad social lleva a que, en el caso de los trabajadores que emigran a regiones más dinámicas para desarrollar allí su vida laboral y retornar a la región de origen con posterioridad a la jubilación, disociemos territorialmente la etapa de cotizaciones y pensiones. En estos casos, se imputan a una región las aportaciones y a otra distinta los beneficios, y ello sesga los resultados, tanto más cuanto más extendida sea la movilidad laboral.

Desde una perspectiva distinta, los beneficios del gasto en infraestructuras del período actual dependen, fundamentalmente, de la acumulación del *stock* de capital durante el pasado. Lo más correcto sería, por lo tanto, imputar la cuota anual del consumo del *stock* total de capital fijo en uso, según su vida útil. Sin embargo, lo que se hace en las estimaciones de balanzas fiscales es imputar el gasto en inversión realizado en el período corriente. Imaginemos, como supuesto hipotético, que en 2004 se estuvieran ejecutando en el territorio de Castilla-La Mancha las obras del AVE Madrid-Valencia. Al calcular la balanza fiscal de este año, procederíamos a imputar todo el importe de la inversión realizada, aunque su objeto sea la construcción de una infraestructura que tendrá una vida útil de varias décadas y que será utilizada tanto por la generación actual como por las siguientes. Teniendo en cuenta la naturaleza económica del gasto, deberíamos repartir sus beneficios entre todos los usuarios, tanto actuales como futuros. Para ello, procederíamos a imputar, como fracción anual del gasto, la correspondiente a la depreciación del activo. Esta es una opción que no suele utilizarse en los trabajos empíricos.

Una consecuencia de este modo de proceder es que, si la comparación entre CC.AA. la hacemos a partir de los datos de un año (o de un período corto de tiempo), los resultados en las regiones donde se estén ejecutando infraestructuras costosas se verán afectados de modo importante.

En tercer lugar, está el cúmulo de *supuestos metodológicos* que es necesario realizar para imputar territorialmente todo el amplio conjunto de categorías de ingresos y gastos que figuran en los presupuestos públicos.

Empecemos por la *vertiente de los impuestos*. El problema surge aquí porque los tributos recaudados en un ámbito territorial por la Agencia Estatal de Administración Tributaria no tienen por qué coincidir con los impuestos soportados, en sentido económico, por lo residentes.

En el caso de los impuestos directos de tipo personal (el IRPF sería el principal), es fácil aceptar que los residentes en una región son quienes soportan la carga fiscal. Sin embargo, en el caso del Impuesto de Sociedades, se puede producir una disociación entre el lugar donde se ingresan (la región donde tiene su domicilio social la empresa) y la residencia de quienes lo soportan en último término. Como se admite generalmente que el impuesto de sociedades pagado no es soportado íntegramente por los accionistas propietarios, sino que una parte se traslada hacia delante vía precios, incidiendo sobre los consumidores, y otra parte hacia una reducción de los salarios reales a los trabajadores, los estudios de incidencia impositiva suelen utilizar el supuesto de que la carga del impuesto se soporta, por terceras partes, entre accionistas, consumidores y trabajadores. Es una cuestión abierta que los tres citados sean los grupos de contribuyentes incididos y cuáles sean las proporciones correctas de imputación.

Si pasamos a la vertiente de la imposición indirecta, veremos que en el IVA y en los impuestos especiales ocurre lo mismo; la recaudación obtenida de las empresas está centralizada en su sede social, mientras que consumidores residentes en otras CC.AA. son quienes soportan la repercusión de estos impuestos en el precio. Aquí la solución metodológica empleada es la de distribuir la carga de estos impuestos en proporción al consumo general (IVA) o al consumo de los productos gravados (impuestos especiales sobre hidrocarburos, tabaco y bebidas alcohólicas).

Si examinamos el lado del gasto, podemos apreciar problemas semejantes. También en este lado tenemos que distinguir, en muchos casos, el lugar donde se realizan los gastos (enfoque del impacto monetario del gasto) del lugar donde residen los beneficiarios últimos del gasto (enfoque del beneficio del gasto). Es claro que si el antiguo INSALUD hubiera adquirido a un laboratorio de Madrid todos los medicamentos utilizados en la red hospitalaria española, con el enfoque del impacto monetario todo el gasto se atribuiría a Madrid, mientras que con el del beneficio se repartiría entre todas las CC.AA., en proporción al respectivo consumo farmacéutico.

En el caso más sencillo, tenemos los gastos que son transferencias personales que benefician a quienes los reciben, como son las pensiones de distinto tipo pagadas por el sistema de seguridad social. Sin embargo, tenemos otros gastos de carácter indivisible cuya atribución es más problemática. Imaginemos el gasto en defensa nacional o en programas de

investigación médica contra el cáncer. Los primeros podemos dividirlos entre los residentes de todas las regiones, bajo el supuesto de que todos los españoles se benefician de él por igual (1), pero respecto a los segundos, ¿los distribuimos igual per cápita o en proporción a los casos de cáncer registrados? Las dos opciones parecen razonables, la primera porque potencialmente toda la población podría sufrir esa enfermedad y se beneficiará de los remedios para su curación, la segunda porque podemos observar diferencias regionales en la prevalencia de las enfermedades.

Problemas de distinta índole se derivan del gasto público en inversiones. Volvamos aquí de nuevo al ejemplo mencionado de las obras del AVE Madrid-Valencia, a su paso por Castilla-La Mancha. Como ésta es una obra que supone grandes desembolsos, atribuir todo ese gasto de inversión a Castilla-La Mancha mejoraría notablemente su balanza fiscal de ese año concreto. El problema aquí radica en que, aunque el AVE *pasa* por Castilla-La Mancha, *beneficia* fundamentalmente a los residentes en Madrid y Valencia, que serán los que originen la mayoría de los flujos de mercancías y viajeros transportados. Podemos, ante este argumento, optar por repartir el gasto de esta infraestructura ferroviaria, independientemente del lugar geográfico de realización, entre las CC.AA. usuarias de la vía en función de la intensidad de uso.

Más allá del ámbito impositivo, tenemos que ocuparnos también de otros flujos económicos regionales con la Administración central, como son las transferencias. Por ejemplo, se entiende que el cupo vasco y la aportación de Navarra son pagos de los residentes de esas CC.AA. forales a la Administración central.

La inclusión de otras transferencias, como las asociadas al juego de la lotería, resulta más discutible. En efecto, en términos presupuestarios, la adquisición de billetes de lotería es una transferencia de las familias a la Administración pública, mientras que el pago de premios supone un flujo de transferencias en sentido contrario. Como consecuencia, si el año *t* la Comunidad X resulta agraciada con el premio gordo de la lotería, su balanza fiscal mejorará notablemente. Dado que este resultado parece bastante objetable, podemos excluir este tipo de transferencias del cómputo de la balanza fiscal (o imputar únicamente la diferencia entre ingresos por loterías y pago de premios), pero ésta tampoco es una solución exenta de inconvenientes, porque otras operaciones semejantes deberían ser igualmente excluidas, y aquí

nos encontramos con que, dado el cúmulo de operaciones realizadas por la Administración pública, no resulta fácil llegar a un consenso acerca de cuáles deberían incluirse y cuáles no.

Finalmente, están los problemas originados por la existencia de déficit (o superávit) en el Presupuesto del gobierno central, que pueden oscurecer el sentido de los resultados de las balanzas fiscales regionales. El problema surge aquí porque, *si el sector público registra un déficit elevado un año determinado, todas las CC.AA. podrían registrar un saldo positivo de su balanza fiscal ese mismo ejercicio* (en el caso de un elevado superávit, el resultado sería el opuesto). Para evitar este problema de interpretación, puede optarse por «neutralizar» el déficit, de modo que los saldos agregados de todas las balanzas fiscales regionales se anulen (es decir, «reconducimos» las cuentas del sector público a una situación de equilibrio).

La forma de neutralizar el déficit pasa, frecuentemente, por aumentar equiproporcionalmente la aportación fiscal de las regiones hasta hacerla coincidir con las cifras de gasto. Nótese que este modo de proceder supone asumir, implícitamente, que el déficit actual se pagará en el futuro mediante aumento de impuestos, respetando el mismo patrón de distribución de las cargas fiscales que el actualmente existente. Un modo alternativo (y menos utilizado en los trabajos empíricos) de proceder consistiría en la reducción equiproporcional del gasto hasta hacerlo coincidir con los recursos no financieros del ejercicio. Como es obvio, la diferencia con la opción anterior es que ahora manejamos el supuesto implícito de que el ajuste futuro del déficit se realizará vía gasto.

La anterior opción metodológica no es sólo una disquisición teórica, sino que tiene importantes consecuencias sobre los resultados, porque practicando el ajuste vía ingresos empeoramos la situación de las regiones deficitarias (que coincidirán con la CC.AA. más ricas), que verán agravado su saldo fiscal negativo, ya que las aportaciones fiscales son función de la renta, mientras que el gasto se distribuye fundamentalmente según población. Por el contrario, el ajuste vía gasto disminuye los saldos fiscales positivos de las regiones más pobres.

Se puede evitar el problema anterior no realizando ajustes por déficit y tomando como criterio de comparación la necesidad de financiación media per cápita, que es lo que se hace en el trabajo de Uriel (2003), pero este modo de proceder es la excepción, y no la regla, si atendemos al panorama de trabajos existente hasta la fecha.

En conjunto, los puntos que hemos analizado anteriormente nos informan acerca de cuáles son los principales problemas metodológicos a resolver a la hora de calcular una balanza fiscal. Resuelto lo anterior, el siguiente paso es disponer de una información estadística adecuada para realizar los cálculos, lo cual no siempre es fácil con el suficiente nivel de desagregación.

Como resumen de los aspectos metodológicos y estadísticos asociados al cálculo de una balanza fiscal regional, podemos concluir que las balanzas fiscales nos informan del signo de la balanza y de la dirección de los flujos redistributivos, pero sus resultados numéricos concretos deben ser mirados con cautela, *interpretándolos más bien como indicación del orden de magnitud que como cifras exactas*.

Investigadores honestos que opten por supuestos de imputación distintos obtendrán, lógicamente, balanzas fiscales dispares. A lo anterior debe añadirse que el período de estimación también ejerce influencia, tanto por la cuantía de las inversiones que pueden estar ejecutándose en una región determinada como por la cuantía del déficit del período (si decidimos neutralizar el déficit).

A título de ejemplo, si se quisiera hacer máximo el déficit fiscal de las regiones más ricas, podríamos conseguirlo optando por:

1º) Utilizar el criterio del impacto monetario, y no el del beneficio, para la atribución del gasto público (2).

2º) Suponer que el Impuesto de Sociedades recae fundamentalmente sobre las rentas de capital o los salarios, y no sobre el consumo. Al ser mayores normalmente las rentas de capital y las tasas de actividad y empleo de las regiones ricas (frente a la distribución del consumo, que es más igualitaria), se aumenta la proporción del impuesto imputada a las regiones ricas.

3º) Hacer recaer la incidencia del gasto en ciertos bienes públicos puros relacionados con la seguridad (defensa, justicia, policía y seguridad ciudadana) exclusivamente en función de la población, porque al emplear la riqueza privada como criterio de imputación, la proporción correspondiente a las regiones ricas aumenta, y ello mejora su balanza fiscal.

4º) Elegir como período de estimación un momento en el cual se estén ejecutando importantes inversiones públicas en regiones pobres.

5º) Si se neutraliza el déficit, hacerlo mediante el aumento proporcional de ingresos, y no mediante la reducción del gasto.

Una completa revisión de cómo los anteriores factores pueden influir en los resultados de las balanzas fiscales obtenidas, referida al caso español, puede verse en Barberán (2001: 101-238), donde se muestran las notables diferencias numéricas que pueden producirse.

Cuando nos acercamos a los resultados concretos de las estimaciones, parece claro que lo esperable sería que el signo y la magnitud de las balanzas fiscales dependiera fundamentalmente del modo en que el gobierno central —que es para el que se realizan la mayoría de las estimaciones, aunque hay otras, como la de Correa y Maluquer (1998) que se refieren a la incidencia regional del presupuesto de la UE— ejerce sus competencias redistributivas y de la amplitud de las diferencias regionales de renta. Como estas últimas tienen en España un abanico que va de dos a uno, que es aproximadamente la diferencia en renta per cápita de Baleares respecto a Extremadura, podemos esperar apreciables diferencias en las balanzas fiscales.

Si se repasan los trabajos más recientes y que utilizan una metodología más refinada, puede comprobarse que éste es precisamente el resultado (Utrilla, Sastre y Urbanos, 1997; Castells *et al.*, 2000; López Casanovas y Martínez, 2000; Sánchez Maldonado, 2000; Barberán, 2001; Uriel, 2003; Alcaide y Alcaide, 2003).

Los resultados de las balanzas fiscales coincidentes en el signo, pese a alguna diversidad en las opciones metodológicas y en el período de estimación, nos confirman que para las CC.AA. de régimen común se cumple lo que sería esperable: que las de mayor nivel de renta, como Madrid, Baleares o Cataluña, registran déficit de cuantía apreciable, tanto en términos per cápita como en relación con el PIB, y que las de menor nivel de renta (las dos Castillas, Andalucía, Extremadura y Galicia, entre otras) tienen superávit.

A efectos de qué pueda comprobarse la anterior afirmación, el cuadro n.º 1 ofrece resultados sacados de la estimación más reciente en materia de balanzas fiscales, entre las que abarcan un período largo de tiempo (para evitar las particulares circunstancias presupuestarias de un ejercicio completo) y utilizan supuestos metodológicos más sólidos (Uriel, 2003: 29-91).

Como cabría suponer a priori, puede apreciarse que existe una estrecha correlación entre el nivel de renta per cápita y mayores déficits en la balanza fiscal regional

Las principales «anomalías» de resultados en el cuadro n.º 1 se corresponden, por un lado, con comunidades autónomas que disponen de un sistema de financiación especial. Así, podemos apreciar que la situación de las dos comunidades forales está desplazada tres lugares de la posición que les correspondería. Pese a tener un PIB per cápita superior a la media, aparecen con un superávit en su balanza fiscal respecto a la Administración central. Algo semejante sucede con Canarias, que también goza, en cuanto comunidad autónoma, de un régimen fiscal especial.

Por otro lado, están las diferencias observables dentro del grupo de CC.AA. de régimen común, entre las que destaca, en cuanto a situación desfavorable, la de Galicia, que está desplazada cuatro lugares del lugar que le correspondería, y en cuanto a trato favorable, el del Principado de Asturias, situada cinco lugares por encima de la ordenación en función del nivel de renta. Generalmente, estas dife-

rencias se deben a la discrecionalidad que existe en el reparto de ciertas categorías de gasto público. En el apartado siguiente volveremos sobre este punto.

III. EL SENTIDO DE LAS BALANZAS FISCALES

El sentido deficitario o superavitario que tomen las balanzas fiscales de las distintas regiones puede ilustrarse de un modo sencillo siguiendo la exposición de Prud'homme (1993: 341-342).

Si partimos del caso de un país de población P , renta total Y , renta per cápita y , que está dividido en i regiones, cuya respectiva población total y renta per cápita denotamos por P_i e y_i , a partir de la definición de los impuestos per cápita (T_i) y gastos per cápita (E_i), de los residentes en la región i , obtendremos el saldo fiscal per cápita de los ciudadanos de i (G_i):

$$T_i = a y_i b \quad [1]$$

$$E_i = c + d y_i \quad [2]$$

$$G_i = E_i - T_i \quad [3]$$

CUADRO N.º 1

PIB Y SALDOS PER CÁPITA DE LAS BALANZAS FISCALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS (*)
Medias del período 1991-1996

COMUNIDAD	PIB PER CÁPITA		SALDO BALANZA FISCAL PER CÁPITA	
	Número de orden	Pesetas	Número de orden	Pesetas
Islas Baleares.....	1	2.109.813	2	-144.973
Comunidad de Madrid	2	2.021.141	1	-206.835
Cataluña	3	2.003.367	3	-65.574
Comunidad Foral de Navarra	4	1.989.691	7	76.363
País Vasco.....	5	1.878.517	8	124.249
Aragón.....	6	1.817.036	4	44.896
La Rioja	7	1.813.134	5	55.819
Comunidad Valenciana.....	8	1.571.901	6	63.281
Cantabria	9	1.570.778	9	134.848
Castilla y León	10	1.507.449	10	149.833
Canarias	11	1.493.546	14	200.633
Principado de Asturias	12	1.471.571	17	232.176
Región de Murcia	13	1.435.472	11	158.449
Ceuta y Melilla	14	1.420.765	13	183.616
Castilla-La Mancha	15	1.360.126	16	213.245
Galicia	16	1.278.882	12	177.556
Andalucía	17	1.203.743	15	211.089
Extremadura.....	18	1.133.843	18	284.929

(*) Incluyendo aportaciones netas a la Unión Europea.
Fuente: Uriel (2003).

Tenemos que, según las características del sistema fiscal y de transferencias, a es un indicador del tamaño del presupuesto, b está asociado a la progresividad del sistema fiscal, ($b = 1$, proporcionalidad; $b > 1$, progresividad), y d indica la capacidad redistributiva del sistema de transferencias, según que éstas disminuyan con el nivel de renta ($d < 0$), sean independientes de éste ($d = 0$) o aumenten con el nivel de renta ($d > 0$).

La balanza fiscal de la región i (BF_i), de acuerdo con lo anterior, será:

$$BF_i = c P_i + d y_i P_i - a y_i b P_i$$

Podemos operar con la expresión [3] y eliminar de ella c , si partimos del supuesto de que el presupuesto del sector público del país está equilibrado ($\sum BF_i = 0$) y designando como E al total de ingresos públicos ($E = a \sum y_i b P_i$)

$$c P + d Y - a \sum y_i b P = 0$$

$$c = E/P - d y$$

Obtenemos entonces:

$$G_i = E/P - a y_i b - d (y - y_i) \quad [4]$$

La expresión [4] nos indica las variables clave para determinar el signo de los flujos fiscales per cápita y de la balanza fiscal de una región determinada, que será función de:

1º El tamaño del presupuesto del país (E), que nos indica la intensidad de la intervención pública.

2º La progresividad del sistema fiscal (b), que nos indica cuál es el patrón de obtención de los ingresos públicos.

3º El diseño más o menos igualitario del sistema de transferencias públicas, que dependerá del parámetro (d).

4º Para cada región, el sentido de su balanza fiscal vendrá dado por su posición respecto a la renta media del país ($y - y_i$).

A partir de lo anterior, está claro que, para una diferencia dada de rentas entre las regiones de un país y un determinado tamaño del presupuesto, la mayor diferencia en los saldos fiscales se obtendrá en el caso de que el sistema fiscal sea progresivo ($b > 1$) y el sistema de transferencias tenga un diseño

igualatorio y actúe también de modo progresivo ($d < 0$).

El gráfico 1 nos muestra esta situación, y las áreas D y S nos indican las situaciones de déficit y superávit en la balanza fiscal.

Sin embargo, para encontrarnos con balanzas fiscales desequilibradas no es necesario lo anterior; incluso con una distribución igualitaria del gasto ($d = 0$; $E_i = E/P$) y un sistema fiscal proporcional ($b = 1$), también el sentido de la balanza fiscal sería superavitario para las regiones cuya renta per cápita fuera menor que y^* , pasando a deficitario por encima de este umbral de renta.

Podemos apreciar en el gráfico 2 que aunque las áreas S y D se han reducido de tamaño, existen balanzas fiscales desequilibradas.

Finalmente, merece la pena comentar, debido a lo paradójico del resultado, que incluso con un sistema fiscal regresivo y un sistema de transferencias igualmente regresivo, podemos encontrar (aunque sea notablemente atenuado) que las regiones de menor nivel de renta obtengan un saldo fiscal superavitario y se registre un déficit en las más ricas, tal como nuestra el gráfico 3.

De los casos anteriormente comentados ¿cuál estaría más próximo a la situación española? Desde un punto de vista normativo, lo esperable en España es que, dado que el artículo 31 de la Constitución establece que el sistema fiscal estará basado en el principio de capacidad de pago y tendrá carácter progresivo, y que el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, el resultado sea que las CC.AA. más ricas, en términos de renta per cápita, tengan déficit de cierta entidad y las de menor nivel de renta sean superavitarias.

En este contexto, la mayor o menor amplitud de la acción redistributiva dependerá del modo en que se interprete que hay que diseñar las políticas de gasto para asegurar que «el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos».

Dado que la programación y ejecución del gasto debe responder también al principio de eficiencia, nos encontramos con que, a diferencia de la progresividad enunciada para el sistema fiscal, la relación entre niveles de gasto y renta per cápita puede ser más discutible.

GRÁFICO 1

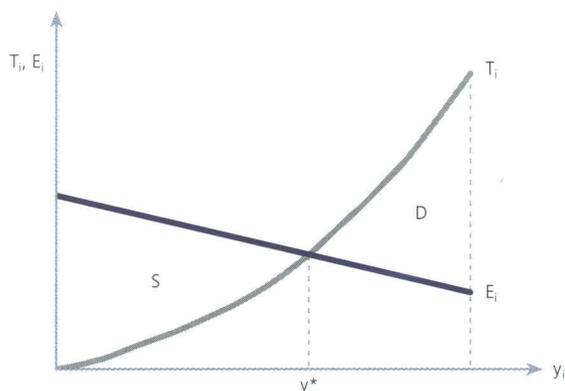


GRÁFICO 2

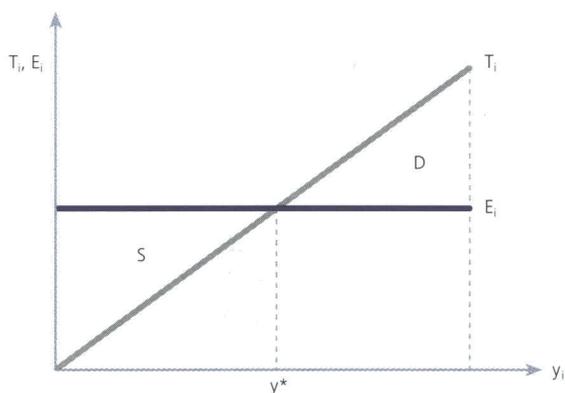
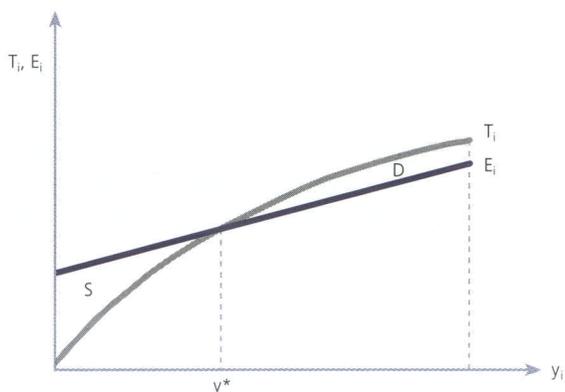


GRÁFICO 3



Sin embargo, ya hemos comprobado en los gráficos anteriores que para que las balanzas fiscales presenten signos distintos no hace falta que la equidad en el gasto la entendamos como incidencia progresiva de éste; basta con que los beneficios del gasto público se repartan de forma igualitaria, o incluso pueden darse con regresividad en los patrones de gasto.

En la práctica, el peso de la imposición indirecta en el conjunto de la imposición y las preferencias fiscales a las rentas de capital hacen que el resultado del sistema fiscal español se aproxime a la proporcionalidad y, respecto al gasto, la variable población sea la que mejor explique su reparto. Por ello, la situación reflejada en el gráfico 2 sería seguramente la más representativa del caso español.

Este patrón normativo de comparación es el que se adopta precisamente en Barberán (2001: 250-255), en un riguroso trabajo que mejora metodológicamente la estimación de Castells *et al.* (2000), y cuyos resultados principales se reproducen en el cuadro n.º 2.

Volvemos a constatar de nuevo en el cuadro n.º 2 que los resultados obtenidos muestran que, en general, los flujos redistributivos están en línea con la norma asociada con un sistema fiscal proporcional en su conjunto y una distribución de los beneficios del gasto según la población.

Las únicas excepciones son las que aparecen también en la estimación de Uriel (2003) reproducida en el cuadro n.º 1, que afectan a las regiones con un sistema de financiación especial, como son las dos comunidades forales y Canarias. En estos casos es donde aparece una disparidad mayor entre los ingresos realmente aportados y la norma de aportaciones en proporción a la renta. El régimen fiscal especial de estas regiones es el que les permite retener mayores ingresos que el resto de CC.AA. de régimen común. De manera parcial, el resultado se ve compensado por el lado del gasto, en el sentido de que los beneficios imputados están por debajo del criterio población.

Entre las CC.AA. de régimen común, las principales diferencias destacables se producen en el lado del gasto, donde destacan los casos de Asturias, por el tratamiento favorable, y Comunidad Valenciana, por el desfavorable. En el caso de la Comunidad Valenciana, al igual que en Andalucía, se da además el caso de que su aportación impositiva excede de la norma renta, con lo cual la situación es aún más desfavorable.

CUADRO N.º 2

**BALANZA FISCAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS RESPECTO
A LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL (1996)**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	INGRESOS		GASTOS	
	Norma Porcentaje VABcf	Resultado Porcentaje ingresos	Norma Porcentaje población	Resultado Porcentaje gastos
Andalucía	13,3	13,9	18,2	17,7
Aragón	3,4	3,5	3,0	3,4
Asturias	2,6	2,8	2,7	3,7
Baleares	2,4	2,4	1,9	1,8
Canarias	3,8	2,8	4,0	3,5
Cantabria	1,3	1,3	1,3	1,5
Castilla y León	6,1	6,0	6,3	7,0
Castilla-La Mancha	3,6	3,5	4,3	4,3
Cataluña	19,3	19,9	15,4	16,0
Extremadura	1,9	1,8	2,7	2,9
Galicia	5,5	6,0	6,9	7,2
Madrid	16,2	17,6	12,7	13,3
Murcia	2,4	2,4	2,8	2,6
Navarra	1,6	1,0	1,3	0,9
País Vasco	6,2	4,0	5,3	4,1
Rioja	0,7	0,7	0,7	0,7
Comunidad Valenciana	9,5	10,2	10,1	9,1
Ceuta y Melilla	0,3	0,2	0,3	0,4

Fuente: Barberán (2001).

La posición ante los resultados de las balanzas fiscales dependerá de las preferencias personales, en función de las cuales el grado de redistribución territorial observado puede parecernos razonable o insatisfactorio.

Los comentarios críticos a la acción redistributiva regional del gobierno central (que es lo que, en esencia, reflejan las balanzas fiscales) pueden provenir de discrepancias sobre *el modo* en que se ejerce la política redistributiva o sobre *el ámbito* en que se practica.

Si discrepamos del *modo* en que el gobierno central ejerce sus competencias, y consideramos, por ejemplo, que redistribuye «mucho» es porque sostenemos que el patrón de progresividad es excesivo o que la distribución del gasto está volcada a favor de las CC.AA. más pobres. Obviamente, si la discrepancia es sobre el modo en que se ejercen las competencias redistributivas, hay que definir cuál es la norma alternativa que nos parece adecuada, para tratar a las distintas regiones.

En este sentido, algunos autores (Castells, 1998) han definido la «norma europea», esto es, que las distintas regiones de la Unión Europea de rentas per

cápita similares en relación con la renta media de la UE de los 15 tengan resultados equivalentes en cuanto a balanza fiscal. Esta propuesta ignora, sin embargo, que la política redistributiva en la actual Unión Europea es llevada a cabo por los gobiernos nacionales, y no por el presupuesto de la Unión, dada la escasa magnitud de éste. Debido a ello, es la renta per cápita relativa a la media nacional, y no a la media europea, la que determina el signo de las balanzas fiscales. Cuando se corrigen por este factor las diferencias observadas en regiones de renta europea similar, los resultados se muestran consistentes (Monasterio, 2000: 41-47).

Lo que no parece que tenga sentido es proponer que los saldos fiscales se aproximen a cero, para todas las CC.AA. o para algunas (Mas, 1999; Ros, Tremosa y Pons, 2003: 111-113), porque ello equivale a negar al gobierno central el ejercicio de las competencias redistributivas que tiene constitucionalmente reconocidas.

Llevada al extremo esta propuesta, sólo puede cumplirse en dos escenarios, y ninguno de ellos parece fácilmente defendible. El primero de ellos sería partir de la actual distribución del gasto (que tiende a la igualdad per cápita) y reformar el sistema fiscal

para anular los saldos fiscales no equilibrados. Esto nos conduce a reemplazar el sistema fiscal vigente por uno basado en impuestos de capitación ($T_i = E/P = E_i$), tal como se muestra en el gráfico 4. Aunque un sistema fiscal basado en impuestos de capitación nos permita conseguir nuestro objetivo, y tenga además ventajas en términos de no crear excesos de gravamen, tal propuesta sería absolutamente rechazable por razones de equidad.

Alternativamente, podríamos retener el principio de progresividad (3) que la Constitución establece para el sistema fiscal, y ajustar la distribución del gasto de modo que los beneficios de éste crecieran con la renta ($c = 0$; $d > 1$), de forma que el equilibrio en la balanza fiscal estaría asociado a una actuación del sector público como la reflejada en el gráfico 5. El problema en este caso sería la falta de protección de las personas de menor nivel de renta, que perderían la protección de que gozan actualmente por parte del gasto público.

Un motivo alternativo de insatisfacción puede provenir del *ámbito territorial* de redistribución, que es aquel para el que operan los lazos de solidaridad regional. La manifestación de solidaridad de los contribuyentes de un país no es general hacia todos los pobres de cualquier lugar, sino que, en lo esencial, está limitada a sus nacionales (4), y se ejerce dentro de las fronteras del país.

Si la propuesta va en la línea de proponer un ámbito distinto para el ejercicio de la solidaridad, probablemente lo mejor para defenderla de un modo más coherente e inteligible sería propugnar la independencia política, en vez de iniciar un debate tan oscuro y complejo como el de las balanzas fiscales.

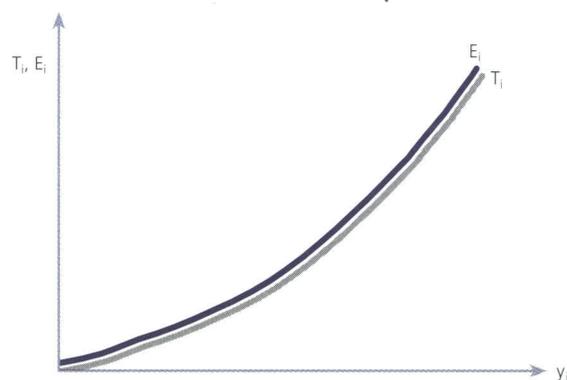
Seguramente, la enseñanza más clara que podamos extraer del cúmulo de estimaciones sobre balanzas fiscales de las CC.AA. realizadas en España sea la falta de equivalencia, en cuanto a diferencias en la participación del esfuerzo redistributivo, de los regímenes especiales de financiación territorial respecto al régimen común, si comparamos entre regiones de similar nivel de renta.

Fundamentalmente, la ventaja del régimen foral, para regiones de nivel de renta relativamente elevado, consiste en poder sustraerse a una buena parte del flujo redistributivo merced al modo en que están definidos actualmente los parámetros de funcionamiento del sistema foral (Sevilla, 2001: 133-162). Un posible mecanismo para corregir esta situación podría

GRÁFICO 4



GRÁFICO 5



pasar por redefinir las cargas no asumidas, de cara a la determinación de un cupo neutral, en términos de equivalencia con el régimen común de financiación (Sevilla, 2001: 152-157).

IV. CONCLUSIONES

La estimación de balanzas fiscales de las CC.AA. españolas en relación con la Administración central ha tenido un gran desarrollo en la última década, en la que han proliferado las estimaciones empíricas y se han afinado las bases metodológicas de este tipo de trabajos.

Desde el punto de vista normativo, en un país en el que existan diferencias regionales de renta, el re-

sultado esperable es que se registren balanzas fiscales de distinto signo, cuya cuantía será mayor en función del grado de progresividad del sistema fiscal, los patrones de distribución del gasto público y el tamaño del presupuesto. Sin embargo, incluso con proporcionalidad o regresividad en el sistema fiscal puede mantenerse el resultado de balanzas fiscales desequilibradas.

Analizando los resultados de las balanzas fiscales realizadas para el conjunto de CC.AA. españolas durante la última década, se observa que los resultados muestran, en general, una correlación elevada entre el nivel de renta per cápita y el tamaño del déficit fiscal. Las diferencias más grandes aparecen entre los estudios que utilizan el enfoque del impacto monetario para la atribución territorial del gasto, frente a los que utilizan el enfoque del beneficio.

Con todo, el cúmulo de supuestos a realizar y la disparidad de opciones metodológicas abiertas al investigador hacen aconsejable interpretar con suma cautela los resultados. Una constante de las estimaciones que merece la pena destacar es la notable diferencia que aparece para CC.AA. del mismo nivel de renta, según que éstas estén sujetas al régimen común de financiación o gocen de algún régimen especial, confirmándose en este punto los resultados de otras investigaciones sobre el sistema de financiación autonómica (Zubiri y Vallejo, 1995).

NOTAS

(1) En otros casos semejantes la imputación podría ser más difícil, como los gastos en policía y seguridad ciudadana. Como éstos suponen preservar la seguridad personal, pero también la de los bienes, podríamos distribuirlos una parte igual per cápita y la otra en proporción a la riqueza privada.

(2) Esta opción no serviría, sin embargo, en el caso de que capitalidad y región rica coincidieran (caso de Madrid), porque una buena parte de los gastos en bienes públicos puros (justicia, defensa, instituciones parlamentarias y de gobierno) está concentrada en los servicios centrales del gobierno.

(3) El tratamiento sería similar con proporcionalidad impositiva.

(4) Con ello no se quiere negar el papel que tienen en el presupuesto nacional las ayudas de cooperación internacional o algunas acciones redistributivas ejercidas a través del presupuesto de la UE, pero éste es un aspecto muy secundario de la redistribución.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCAIDE, J., y ALCAIDE, P. (2003), *Balance económico regional (autonomías y provincias). Años 1995 a 2002*, FUNCAS, Madrid.
- BARBERÁN, R. (2001), *Variaciones metodológicas y resultados en el cálculo de balanzas fiscales regionales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- CABANA, et al. (1998), *Catalunya i Espanya. Una relació econòmica i fiscal a revisar*, Ed. Proa, Barcelona.
- CARPIO, M. (coord.) (2002), *Metodología para la elaboración de las balanzas fiscales de las comunidades autónomas*, Consejo Económico y Social, Madrid.
- CASTELLS, A. (1998), «Las relacions fiscals de Catalunya amb Espanya: algunes reflexions en el context europeu», en CABANA et al.: 127-151.
- CASTELLS, A. et al. (2000), *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas (1991-1996)*, Ed. Ariel, Barcelona.
- CORREA, M., y MALUQUER, S. (1998), *Efectos regionales del presupuesto europeo en España (1986-1996). Flujos financieros y balanzas fiscales entre las comunidades autónomas y el presupuesto de la Unión Europea*, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- DE LA FUENTE, A. (2002), «Problemas metodológicos y distorsiones políticas en la elaboración de balanzas fiscales para las regiones españolas», en CARPIO, M. (coord.): 99-104.
- LÓPEZ CASASNOVAS, G., y MARTÍNEZ, E. (2000), *La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració Central (1995-1998)*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona.
- MAS, M. (1999), *Un tracte just per als ciutadans de Catalunya: el pacte fiscal, una proposta concreta*, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- MONASTERIO, C. (2000), *Balanzas fiscales y financiación autonómica*, Junta de Andalucía, Colección Pablo de Olavide, Sevilla.
- PRUD'HOMME, R. (1993), «The potencial role of the EC budget in the reduction of spatial disparities in a European economic and monetary union», *European Economy*, n.º 5: 317-353.
- ROS, J.; TREMOSA, R., y PONS, J. (2003), «Capital públic i déficit fiscal: l'impacte sobre l'economia catalana», *Nota d'Economia*, n.º 75: 103-117.
- SÁNCHEZ MALDONADO, J. (coord.) (2000), «Balanzas fiscales de las comunidades autónomas con la Administración central 1996», Junta de Andalucía, Sevilla, mimeo.
- SHORT, J. (1984), «Public finance and devolution: money flows between government and regions in the United Kingdom», *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 13, n.º 2.
- SEVILLA, J. V. (2001), *Las claves de la financiación autonómica*, Ed. Crítica, Barcelona.
- URIEL, E. (2003), *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas*, Fundación BBVA, Bilbao.
- UTRILLA, A.; SASTRE, M., y URBANOS, R. (1997), «La regionalización de la actividad del sector público español por agentes. Análisis y evolución (1987-1995)», *Documento de Trabajo 131/97*, Fundación FIES.
- WISHLADE, F. et al. (1996), *Economic and social cohesion in the European Union: The impact of member states own policies*, Report of the European Commission, DG XVI.
- ZUBIRI, I., y VALLEJO, M. (1995), *Un análisis metodológico y empírico del sistema de cupo*, Fundación BBV, Bilbao.