

# REFLEXIONES DE UN CIUDADANO PREOCUPADO SOBRE LAS BALANZAS FISCALES REGIONALES

Ángel DE LA FUENTE (\*)

Instituto de Análisis Económico (CSIC)

## Resumen

Este trabajo repasa las razones por las que diversas estimaciones de las balanzas fiscales regionales pueden diferir entre sí, distinguiendo entre discrepancias metodológicas y prácticas ilegítimas que reflejan distorsiones ideológicas. También sostengo que el concepto habitual de balanza fiscal no es un instrumento apropiado para discutir sobre la equidad territorial de las actuaciones de la Administración central, y propongo un enfoque alternativo basado en un concepto de saldo fiscal que permite una descomposición por programas presupuestarios. Esto hace posible aislar los flujos fiscales que responden a una lógica propiamente territorial, separándolos de los que reflejan la redistribución personal.

*Palabras clave:* balanzas fiscales, redistribución regional.

## Abstract

This paper discusses the reasons why estimates of the fiscal balances of Spanish regions may differ from each other, distinguishing between methodological discrepancies and illegitimate practices that reflect ideological distortions. It also argues that fiscal balances, as they are usually computed, are not the proper instrument for discussing about the territorial equity of central government policies. I propose an alternative approach based on a definition of fiscal balances that lends itself quite naturally to an additive decomposition by budget programmes. This makes it possible to isolate those fiscal flows that respond to territorial criteria, separating them from those arising from personal redistribution.

*Key words:* fiscal balances, regional redistribution.

*JEL classification:* H50, H70.

## I. INTRODUCCIÓN

EL saldo fiscal de una región se define como la diferencia entre la contribución vía impuestos de sus residentes al sostenimiento de las administraciones públicas y los beneficios que éstos derivan de su actuación. Para calcularlo, resulta necesario imputar a las distintas unidades territoriales los flujos tributarios y de gasto que genera la Administración central (y posiblemente la comunitaria). El ejercicio es complejo y plantea numerosos problemas técnicos sobre cuya solución no siempre existe consenso en la literatura. Como resultado, se observan diferencias llamativas entre distintos estudios sobre balanzas fiscales que, no sorprendentemente, generan dudas sobre la validez de todos ellos. También se ha cuestionado con frecuencia el propio concepto de saldo fiscal, o al menos la utilización que de éste se ha hecho en el debate político.

El presente artículo es un intento, no del todo neutral, de ayudar al lector no especialista a situarse en el complejo debate sobre los saldos fiscales regionales, y también de reorientar este debate en una dirección que considero más constructiva que la que ha seguido hasta el momento. Con este doble objetivo, discutiré en primer lugar las razones por las que los resultados de distintos estudios sobre balanzas fiscales pueden diferir entre sí, distinguiendo entre lo que son discrepancias metodológicas en el sentido es-

tricto del término y algunas prácticas ilegítimas que tienen su origen en distorsiones ideológicas. También presentaré algunos cálculos para el caso catalán que sugieren que las diferencias en las estimaciones de saldos fiscales debidas a problemas técnicos son relativamente poco importantes y fácilmente corregibles.

Seguidamente, discutiré las limitaciones del concepto habitual de saldo fiscal y propondré una forma alternativa de medir esta magnitud, cuya principal ventaja es que permite una descomposición del saldo global por programas presupuestarios. Esto es importante porque permite separar los flujos fiscales interregionales que tienen su origen en el sistema de redistribución personal (por ejemplo, las pensiones, los impuestos o las prestaciones por desempleo) de aquellos que sí responden a una lógica territorial, como puede ser el caso de la financiación autonómica o de la inversión en infraestructuras. De esta forma, resulta posible descomponer los saldos fiscales de las regiones españolas en dos partes: una que no debería preocuparnos y otra que sí, por cuanto refleja diferencias de trato entre españoles que podrían atentar tanto contra nociones básicas de equidad horizontal como contra el principio constitucional de igualdad.

Las conclusiones que extraeré de todo esto son tres. *Primera*, que aunque no hay forma humana de elaborar una balanza fiscal perfectamente objetiva,



sí que resulta posible hacernos una idea bastante aproximada de la magnitud y composición de los flujos fiscales interregionales, que puede servirnos para discutir sobre la equidad territorial del sistema fiscal español. *Segunda*, que para enfocar esta discusión de una manera sensata, lo mejor sería olvidarnos del concepto habitual de saldo fiscal y centrarnos en aquellos de sus componentes que cabría considerar propiamente territorializables en el sentido definido arriba. Y *tercera*, que ésta es una discusión necesaria que la Administración central debería facilitar y en la que debería tomar parte activamente.

## II. DISTORSIONES POLÍTICAS

Resultaría engañoso discutir los problemas metodológicos que se presentan en la elaboración de balanzas fiscales para las regiones españolas sin abordar explícitamente otra cuestión que tiende a contaminar este tipo de ejercicios, pero que es también lo que les da un interés considerable para el público no especializado. Se trata, por supuesto, del fuerte contenido político del tema. La polémica sobre los saldos fiscales sólo puede entenderse como un aspecto de un debate más amplio sobre la organización territorial del Estado que no ha perdido actualidad, y ha ido ganando en crispación, desde la transición a la democracia.

En este contexto de elevada sensibilidad regional, existe una tentación permanente de utilizar las balanzas fiscales para excitar la indignación ciudadana ante agravios reales o supuestos con la esperanza de obtener rendimientos electorales. Tal contaminación política explica algunas prácticas demagógicas que afectan tanto a la estimación de los saldos fiscales como a su interpretación. La más grave de ellas consiste en equiparar la existencia de un saldo fiscal negativo con el latrocinio fiscal, sin tener en cuenta que el grueso de estos saldos no es más que la consecuencia natural y deseable de la operación del sistema impositivo y de protección social, que transfiere renta de los grupos con más recursos a los menos favorecidos, sin tener en cuenta su región de residencia (1).

La segunda manifestación del problema toma la forma de «opciones metodológicas» que habría que considerar ilegítimas, dado el uso que luego se hace de los resultados. La más habitual de estas prácticas tiene que ver con la imputación del gasto de la Administración central, donde cabe distinguir básicamente entre dos enfoques alternativos. En el primero de ellos (conocido como de *flujo monetario*) el

gasto público se imputa basándose en su localización geográfica, mientras que en el segundo (de *flujo de beneficio*) el criterio de imputación es la residencia de sus beneficiarios. La principal diferencia práctica entre estos dos enfoques tiene que ver con el tratamiento de aquellas partidas de gasto público que financian bienes y servicios de interés nacional, tales como la defensa, las relaciones exteriores y la superestructura política y administrativa del Estado. En estos casos, el enfoque de flujo monetario atribuye el gasto únicamente a las regiones en las que éste se materializa directamente, mientras que el enfoque de flujo de beneficio lo reparte entre todas las regiones, en proporción a distintos indicadores que intentan capturar la participación de cada una de ellas en los beneficios generados por los programas relevantes.

En principio, los dos enfoques metodológicos son perfectamente válidos, y ambos pueden darnos información de interés. Pero la elección entre ellos debe depender de los objetivos del estudio. Así, si lo que nos interesa es el impacto del sector público sobre la demanda o el empleo regional, el enfoque de flujo monetario podría ser el más indicado. En nuestro caso, sin embargo, el problema de interés tiene que ver, en última instancia, con la equidad de la distribución de las cargas fiscales y los beneficios derivados de la actuación del sector público. Desde esta perspectiva, y tomando como dado el hecho histórico de la capitalidad de Madrid, no es de recibo atribuir a esta comunidad todo el gasto destinado a financiar los servicios centrales de la Administración española.

El enfoque del flujo monetario no es, por tanto, una opción metodológica legítima en el presente contexto, sino una forma bastante burda de inflar los déficit fiscales (o de camuflar los superávits) regionales. Como veremos más adelante, éste no es el único expediente que se ha utilizado con tales fines. Entre otras prácticas que deberían provocar sonrojo, destaca sin duda la curiosa propuesta de deflatación creativa consistente en corregir por el diferencial de precios entre Cataluña y el promedio de España el gasto del Estado en la región, pero no los ingresos de éste en el Principado.

## III. PROBLEMAS METODOLÓGICOS Y DE DATOS

Todo investigador que haya trabajado alguna vez en el tema (y cualquier lector medianamente atento de estos estudios) sabe que la elaboración de una balanza fiscal dista mucho de ser una ciencia exacta.



Uno de los principales problemas tiene que ver con la imposibilidad de imputar las distintas partidas del Presupuesto de acuerdo con criterios plenamente objetivos. En la práctica, no hay más remedio que trabajar con indicadores que capturan sólo aproximadamente la distribución territorial de los costes y beneficios relevantes, y esto introduce un elemento de arbitrariedad que es imposible eliminar.

El problema surge prácticamente a cada paso, y tiene que ver tanto con carencias de los datos disponibles como con las limitaciones de nuestros conocimientos sobre el funcionamiento de la economía. Existe acuerdo, por ejemplo, en que debemos imputar los impuestos indirectos en proporción al consumo. Pero lo ideal sería realizar la imputación en proporción a indicadores detallados de consumos específicos, que en muchos casos no existen. También existe acuerdo en que es conveniente «repartir» el impuesto de sociedades entre trabajadores, consumidores e inversores, pero está mucho menos claro en qué proporciones hay que hacerlo, y no resulta fácil encontrar indicadores adecuados de cómo se reparte territorialmente la propiedad de las empresas. El problema se complica todavía más cuando empezamos a imputar partidas de gasto que generan externalidades importantes. Es cierto, por ejemplo, que todas las regiones se benefician en mayor o menor medida del conjunto de la red de carreteras y puertos, así como del Museo del Prado, pero ¿cómo medir la parte del beneficio que le toca a cada una? Sospecho que hay tantas respuestas como balanzas fiscales.

Otro problema importante es qué hacer con el déficit presupuestario y con los intereses de la deuda pública. Muchos estudios no asignan territorialmente la última partida e imputan el déficit en proporción a los ingresos o a los gastos con el fin de conseguir que los saldos fiscales regionales sumen cero. Otros, sin embargo, proponen soluciones alternativas, tales como imputar los intereses en proporción al resto del gasto o los déficit en proporción a la población.

Sobre estos temas se puede discutir, y además es necesario que lo hagamos porque algunas de estas opciones tienen efectos cuantitativamente importantes sobre los resultados. En cualquier caso, yo soy bastante más optimista que alguno de mis compañeros. Ramón Barberán (2001), por ejemplo, parece ser partidario de que dejemos de hacer cosas de estas hasta que nos pongamos todos de acuerdo en exactamente cómo hay que hacerlas. Yo creo que esto, además de ser imposible, es innecesario. Como

ilustraré en el apartado siguiente, a partir de un análisis comparado de cuatro estimaciones distintas del déficit fiscal catalán, las balanzas fiscales elaboradas por gente razonable (y en las que no se recurre a las prácticas comentadas en el apartado anterior) tienden a parecerse mucho, y pueden, en todo caso, homogeneizarse fácilmente por diferencias en el tratamiento del déficit o de los intereses, de forma que sean más fácilmente comparables. Pienso, por tanto, que sí que es posible hacernos una idea razonablemente aproximada de la magnitud de los flujos interregionales relevantes y que, si nos ceñimos a los componentes de estos flujos que de verdad responden a una lógica territorial (donde los problemas de imputación son además considerablemente menores), esta información puede ser muy útil para identificar y corregir disfunciones en la asignación del gasto público.

#### IV. ¿POR QUÉ DIFIEREN LOS SALDOS FISCALES? UN INTENTO DE RECONCILIACIÓN PARA EL CASO DE CATALUÑA EN 1996

Este apartado contiene una reconciliación parcial de mis propias estimaciones del déficit fiscal de Cataluña en el año 1996 (De la Fuente, 2004) con las construidas para el mismo año y región por Castells *et al.* (2000), López y Martínez (2000) y Uriel (2003).

Los cálculos necesarios se recogen en el cuadro número 1, con todas las variables expresadas en millones de pesetas de 1999. El primer paso (resumido en las tres primeras filas del cuadro) consiste en convertir los saldos fiscales que estiman otros autores en lo que denominaré *saldos relativos* (véase el apartado siguiente y el anexo). Esto equivale a homogeneizar el tratamiento del déficit de la Administración central (entendido como la diferencia entre los gastos y los ingresos considerados en el análisis) imputándolo a las regiones en proporción a su población. Como se observa en el cuadro, la corrección necesaria es relativamente modesta en los casos de Castells *et al.* y López y Martínez (porque ambos estudios ya imputan el déficit a las regiones, aunque en proporción a los ingresos generados en cada una de ellas y no a la población), y mucho mayor en el de Uriel, donde el déficit central no se territorializa.

El segundo bloque del cuadro recoge el impacto sobre el déficit relativo de Cataluña de algunos flujos fiscales que se incluyen en mis cálculos, pero no en los de algunos de los otros autores. Las principales partidas a considerar son las ayudas directas de



CUADRO N.º 1

## RECONCILIACIÓN PARCIAL DE DIVERSAS ESTIMACIONES DEL SALDO FISCAL DE CATALUÑA EN 1996

	CASTELLS ET AL.	LÓPEZ Y MARTÍNEZ	URIEL
Saldo fiscal básico .....	-823.530	-1.002.699	-615.405
+ ajuste por déficit (en proporción a la población) .....	-91.231	-182.051	-639.684
= <i>saldo fiscal relativo</i> .....	-914.761	-1.184.750	-1.255.089
<i>Correcciones por flujos omitidos:</i>			
ayudas directas de la UE .....	-28.044	-28.044	
AENA .....	-8.279	-8.279	
Puertos del Estado .....	-1.060	-1.060	
OO.AA. comerciales, Ministerio de Agricultura .....	-85.312	-85.312	
Subvenciones a empresas públicas .....		1.316	
<i>ajuste total</i> .....	-122.695	-121.380	
<i>Saldo relativo corregido 1</i> .....	-1.037.457	-1.306.130	-1.255.089
participación de Cataluña en bienes públicos nacionales .....		220.335	
<i>Saldo relativo corregido 2</i> .....	-1.037.457	-1.085.795	-1.255.089
<i>Saldo en De la Fuente (2004)</i> .....	-1.095.486	-1.095.486	-1.095.486
<i>Otras correcciones:</i>			
por diferencias en el nivel de precios .....		-188.772	
por cumplimiento fiscal en el IVA .....		-56.402	
(por reducción del déficit agregado) .....		(+47.593)	
por la capitalidad de Madrid .....		-22.267	
<i>Ajuste adicional total</i> .....		-261.221	
<i>Saldo relativo corregido 3 (sin contr. a bienes púb. nac.)</i> .....		-1.573.571	

*Notas:*

— Todas las cifras en millones de pesetas de 1999 (utilizando el deflactor del PIB español).

— Los datos de Uriel corresponden a los saldos fiscales tras consolidar las cuentas de la Administración central española y la Unión Europea.

Fuente: Elaboración propia.

la UE, las inversiones de AENA y Puertos del Estado, el gasto de los organismos autónomos comerciales adscritos al Ministerio de Agricultura, que canalizan las subvenciones agrarias comunitarias además de otros programas de menor importancia, y las subvenciones corrientes y transferencias de capital a diversas empresas públicas, especialmente de transportes y mineras (2).

En el caso de López y Martínez, resulta necesaria una corrección adicional, pues estos autores no imputan a Cataluña parte alguna del coste de los servicios centrales asociados con diversos programas o del gasto en bienes públicos de carácter nacional, excepto cuando los servicios relevantes se localizan en esta región. Por otro lado, en este estudio se excluye del análisis todo el gasto realizado por el Estado en el extranjero, que, en consecuencia, no aumenta el saldo relativo de ninguna región. Puesto que esta partida de gasto en el extranjero se integra en su práctica totalidad en mi capítulo de administración general y bienes públicos nacionales, es necesario restarla del gasto total por este concepto antes de imputar a Cataluña la parte del resultado que le corresponde por su población.

Las discrepancias existentes en este punto (*saldo relativo corregido 2*) entre las distintas estimaciones reflejan diferencias en los criterios de imputación, y sospecho que provienen fundamentalmente de la territorialización de los ingresos tributarios y de las partidas de gasto más susceptibles de generar desbordamientos interregionales. Obsérvese que tres de los cuatro estudios sitúan el déficit fiscal catalán entre 1 y 1,1 billones de pesetas. La estimación de Uriel, por su parte, es apreciablemente más alta (1,25 billones), pero mucho menos atípica de lo que podría parecer a primera vista antes de homogeneizar el tratamiento del déficit. El margen de error que indican estas cifras (entre un 10 y un 25 por 100) es ciertamente importante, pero, en la medida en que el caso catalán sea representativo, todavía permite una cierta tranquilidad sobre el orden de magnitud de los resultados.

Para concluir este apartado quisiera hacer algunos comentarios sobre una serie de correcciones que López y Martínez consideran necesarias para obtener una mejor estimación del déficit fiscal catalán. Se trata, en particular, de ajustes por diferencias en el nivel de precios con el promedio de España, por la



capitalidad de Madrid y por diferencias interregionales en el grado de cumplimiento fiscal en relación con el IVA. El importe total de estas correcciones, que se recogen en la parte inferior del cuadro, sería de unos 260.000 millones de pesetas, lo que elevaría el déficit relativo a un máximo de casi 1,6 billones de pesetas cuando no imputamos a Cataluña su participación en el coste de los bienes públicos nacionales.

La lógica de estos ajustes es, en el mejor de los casos, muy discutible. El mayor de ellos, al que ya he hecho referencia en un apartado anterior, supone un aumento del déficit de unos 190.000 millones de pesetas, que se obtiene deflactando los gastos del Estado en Cataluña, pero no sus ingresos en esta región, para corregir el hecho de que el nivel de precios en esta comunidad es mayor que en el promedio de España. La justificación ofrecida para esta peculiar elección es que, mientras que los ingresos del Estado revierten a una caja única y compran bienes al nivel medio de precios en el conjunto del país, los flujos de gasto estatal tienen un menor poder adquisitivo en Cataluña que en otras regiones. Aun respetando la lógica del enfoque de flujo monetario, resultaría más natural pensar que el dinero recaudado en Cataluña se destina en primer lugar a financiar los bienes y servicios ofrecidos en esta región, con lo que el nivel de precios relevante para ambas magnitudes sería el mismo, y sólo la diferencia ingresa en una caja central donde el nivel de precios relevante es más bajo. Por otro lado, y desde la óptica del flujo de beneficio, habrían de deflactarse tanto los ingresos como los gastos, pues si bien es verdad que el poder adquisitivo de cada peseta de gasto estatal es menor en Cataluña que en otras regiones, también lo es el sacrificio que supone pagar una cantidad determinada de impuestos. Puesto que los ingresos tributarios son mayores que el gasto estatal, el efecto neto de la corrección sería ahora el de reducir el déficit catalán.

El ajuste por la capitalidad de Madrid (3) está aún menos justificado, pues en realidad supone una doble corrección por el efecto sede. Así, los autores intentan estimar cómo aumentaría la base fiscal catalana si se imputasen a esta comunidad los beneficios no distribuidos de las grandes empresas con sede en Madrid pero generados en Cataluña, y cómo crecería la recaudación si esta hipotética renta adicional tributase en Cataluña (en parte por IRPF y en parte por Sociedades). El ejercicio resulta innecesario, porque los beneficios no distribuidos ya pagan el Impuesto de Sociedades, y la recaudación nacional por esta figura se imputa territorialmente utilizando indicadores que ya neutralizan el efecto sede.

En el caso del ajuste por el grado de cumplimiento fiscal en relación con el IVA, la cuestión es más compleja. El cálculo que realizan López y Martínez es el siguiente. Apoyándose en un estudio de Avila, Sánchez y Avilés (1997), estos autores estiman que el grado de cumplimiento fiscal en el IVA es un 6,7 por 100 mayor en Cataluña que en el promedio de España (para el promedio del período 1988-1993). Si el nivel de fraude en el conjunto de España se redujese al nivel catalán, por tanto, la recaudación agregada por este impuesto aumentaría en un 6,7 por 100, y la recaudación imputada a Cataluña, de acuerdo con su peso en el consumo familiar, lo haría en la misma proporción. Trabajando con datos de 1996 en pesetas de 1999, esto supondría un aumento de la recaudación, y por tanto del déficit bruto catalán de 56.402 millones de pesetas, que es la cifra que aparece en el cuadro número 1 como ajuste por cumplimiento fiscal en el IVA. Aceptando estas hipótesis provisionalmente, existe otro efecto que los autores no tienen en cuenta. El aumento hipotético de la recaudación por IVA supondría también una reducción (nocial) del déficit agregado, y por tanto de la corrección por déficit imputable a Cataluña. Si seguimos el criterio de imputar el déficit en proporción a la población, esto supondría una reducción del déficit catalán de 47.593 millones de pesetas (que figura en el cuadro pero no se suma a los totales por no hacerlo los autores), lo que nos dejaría con un incremento neto del saldo fiscal relativo de Cataluña de sólo 8.809 millones (esto es, de un 6,07 por 100 del déficit parcial asociado con la recaudación por IVA, que asciende a 131.472 Mptas.). Si el déficit se imputase en proporción a los ingresos tributarios, la corrección necesaria sería de 61.257 millones, con lo que el efecto final sobre el déficit estimado sería una reducción de 4.855 millones.

## V. EL CONCEPTO DE SALDO FISCAL

Una limitación importante de la literatura sobre balanzas fiscales es que se ha centrado de manera casi exclusiva en los saldos fiscales agregados. Estas cifras son, sin duda, relevantes si lo que queremos es estimar los beneficios o costes económicos que comportaría la secesión de una región determinada (aunque, ciertamente, habría que considerar otros factores), pero resultan muy poco informativas, e incluso engañosas, en otros casos, porque combinan de manera indiscriminada flujos fiscales que responden a lógicas muy diversas y nos llevan de una manera casi natural a evaluar el conjunto de la actividad pública desde la perspectiva de su incidencia territorial, lo



que se presta demasiado fácilmente a interpretaciones demagógicas.

No hace falta pensar mucho para darse cuenta de que el criterio territorial con frecuencia no es el más relevante a la hora de evaluar la actuación del sector público. Si lo que nos interesa es la equidad del reparto del gasto público y de las cargas fiscales que lo financian, parece claro que el tema ha de abordarse a nivel individual y no regional, porque son los ciudadanos los que pagan impuestos, perciben prestaciones sociales y se benefician de los bienes y servicios públicos, y porque son sus características personales y económicas las que resultan relevantes a la hora de discutir sobre la justicia del reparto.

Estas consideraciones sugieren que la mejor forma de abordar algunas de las cuestiones que generalmente suscitan las balanzas fiscales sería limpiar éstas previamente de todos aquellos flujos fiscales que tienen su origen en la redistribución entre individuos para centrarnos en aquellos de sus componentes que sí responden a una lógica territorial; esto es, en aquellas partidas presupuestarias que, por su naturaleza, afectan de manera aproximadamente uniforme a todos los habitantes de un determinado ámbito geográfico o financian ayudas de carácter explícitamente regional. En estos casos (que incluyen cosas tan importantes como la sanidad, la educación, otros componentes de la financiación autonómica y la inversión en infraestructuras) sí que resulta necesario examinar la distribución geográfica del gasto e intentar que ésta se adecue a criterios que puedan ser aceptados por una amplia mayoría de los ciudadanos.

Para poder hacer esto, es necesario partir de un concepto de saldo fiscal que se preste de manera natural a una descomposición por grupos de programas presupuestarios. Mi propuesta en este sentido es trabajar con saldos relativos; esto es, en vez de preguntarnos si entra más de lo que sale en una región determinada (lo que sólo tiene sentido en el agregado), podemos preguntarnos si ésta está mejor o peor tratada que el promedio en términos per cápita y multiplicar el resultado de este cálculo por la población para llegar a un saldo total que coincide con el que se calcula habitualmente bajo ciertos supuestos sobre la imputación del déficit público (véase el anexo). La gran ventaja de este procedimiento es que se puede aplicar programa por programa, tanto por el lado del ingreso como por el del gasto, lo que permite construir saldos parciales y analizar por separado el impacto de cada grupo de programas o

restringir el cálculo de los saldos fiscales a aquellas partidas que tiene sentido evaluar con base en su incidencia territorial.

Este enfoque puede ayudar a desdramatizar considerablemente el problema de los saldos fiscales regionales. Según mis cálculos (De la Fuente, 2004), aproximadamente dos tercios de los flujos económicos que genera la actuación del sector público español provienen del sistema impositivo y de protección social, algo más de un 5 por 100 se destina a financiar bienes públicos de carácter nacional como la defensa o las relaciones exteriores, y en torno a un 3 por 100 se dedica la promoción y regulación de diversas actividades económicas. Los flujos de carácter territorializable, por tanto, representan únicamente una cuarta parte del total. En consonancia con estas magnitudes, el grueso de los saldos fiscales regionales refleja el resultado del proceso de redistribución personal. En una región tipo, este componente genera tres cuartas partes del saldo total, mientras que el componente territorializable sólo supone un 17 por 100 de esta magnitud, de la que aproximadamente la mitad corresponde a la financiación autonómica y local, y el resto refleja ayudas sectoriales (entre las que tienen un peso muy importante las subvenciones agrarias de la Unión Europea).

Por ponerlo de otra forma, los saldos fiscales regionales se reducen en promedio a una sexta parte de su tamaño original cuando eliminamos el componente de los mismos que proviene de la redistribución entre individuos, que lógicamente responde a criterios personales y no territoriales. También es verdad que en estos saldos ajustados se detectan indicios de prácticas territorialmente discriminatorias que ciertamente habría que denunciar y corregir (véase De la Fuente, Vives y Caminal, 2003). Pero puesto que estamos hablando de cifras mucho más modestas que las que suelen esgrimir algunos de nuestros representantes políticos, es de esperar que podamos discutir sobre ellas de forma algo menos acalorada que hasta ahora.

## VI. CONCLUSIÓN

Este trabajo se ha centrado en dos tipos de problemas que afectan a la elaboración y a la interpretación de las balanzas fiscales regionales. El primero de ellos es de carácter técnico y no me preocupa demasiado. Es cierto que hay diferencias metodológicas y deficiencias difícilmente subsanables en los datos que introducen márgenes de error y de sub-



jetividad apreciables en el cálculo de los saldos fiscales. Pero creo que es posible hacernos una idea razonable del tamaño y composición de los flujos interregionales de recursos que genera el sector público, y que es importante realizar este tipo de ejercicios porque satisfacen una legítima demanda política y aportan información necesaria para el control del ejecutivo en un sistema democrático.

Lo que sí me preocupa es la manipulación interesada de los saldos fiscales y su utilización demagógica para contribuir al fortalecimiento de una «conciencia nacional» cimentada sobre el rechazo a un «Estado español» que se presenta como explotador. Algunas de las prácticas utilizadas para hinchar los déficit fiscales regionales dan hasta un poco de vergüenza ajena desde un punto de vista técnico, pero pueden ser efectivas porque con lo que se queda el ciudadano medio a fuerza de oirlo es con la astronómica cantidad de «su dinero» que Madrid se lleva injustamente. También es una burda manipulación presentar como resultado de actuaciones arbitrarias o discriminatorias por parte de la Administración central unos flujos redistributivos que en su mayor parte provienen de la existencia de un sistema impositivo y de protección social común a todo el territorio; esto es, de la aplicación de reglas uniformes a escala individual. Desgraciadamente, la idea de que algo de esto hay parece haber ido calando entre la población de ciertas regiones, y esto es muy peligroso porque a la larga puede favorecer la ruptura de unos mecanismos de redistribución que son imprescindibles para mantener la cohesión social y la igualdad de oportunidades en el ámbito nacional.

En Cataluña, por ejemplo, se ha creado recientemente un «colectivo para la corrección del desequilibrio» (véase su hoja web [www.desequilibri.org](http://www.desequilibri.org)) cuyos promotores incluyen, entre otros nombres más o menos conocidos, los secretarios generales de UGT y CC.OO. en la región. Puesto que dudo mucho que los sindicatos estén a favor de limitar la redistribución de la renta al ámbito interno de cada comunidad autónoma, o defiendan que la calidad de los servicios públicos esenciales debe depender de la renta de cada territorio, tengo que suponer que alguien les ha vendido una moto y no se dan cuenta de que es precisamente esto lo que están pidiendo. Con todo, me preocupa, y mucho, que sea posible vender con éxito la insolidaridad territorial como una causa progresista a personas que supongo bien intencionadas y razonablemente informadas. Me temo que una parte de la culpa la tenemos los economistas, que no hemos sabido denunciar eficazmente las manipulaciones a las que se han sometido

do las balanzas fiscales, y también los periodistas, que no suelen tomarse la molestia de explicar con cuidado lo que hay detrás de los llamativos titulares que tanto les gustan.

Finalmente, me preocupa también la actitud de la Administración central española. Con independencia de su orientación política, los sucesivos gobiernos españoles no se han distinguido precisamente por su entusiasmo a la hora de suministrar información territorializada sobre sus actuaciones. Entre otros ejemplos importantes, hay que destacar 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. Los representantes de la Administración suelen aducir que estos sistemas no están diseñados para la elaboración de balanzas fiscales y que, dado que su utilización puede conducir a resultados engañosos, prefieren no hacer públicos los datos. Todo esto es seguramente cierto. Pero, primero, dado que llevamos al menos veinte años discutiendo sobre estos temas (lo que indica un considerable interés ciudadano por ellos), no se entiende que estos sistemas no se hayan adaptado todavía de forma que sí sirvan para este tipo de cosas. Y segundo, con todas sus deficiencias, esta información sigue siendo la mejor que existe, así que, si lo que preocupa es la calidad de los resultados, sería ciertamente aconsejable hacerla pública.

Mi impresión es que la falta de colaboración del gobierno central en estos temas es también un problema político, y responde a una estrategia, no sé si meditada o instintiva, de intentar dificultar al máximo la elaboración de estudios que pueden resultar políticamente incómodos. Dada la utilización que se ha hecho de algunos de estos trabajos, esta actitud quizá no sea sorprendente. Pero sí me parece equivocada por dos razones. La primera es que atenta contra un principio de transparencia que ha de considerarse esencial en un sistema democrático. La opinión pública ha de tener acceso a toda la información necesaria para evaluar y controlar la actividad del gobierno, y esto ha de extenderse también a la dimensión territorial de sus actuaciones. La segunda es que es sin duda una estrategia torpe y miope. Es torpe porque transmite la impresión de que se están escondiendo cosas inconfesables, cuando estoy seguro de que, si hay algún esqueleto en el armario, es más bien pequeño. Y es miope porque las balanzas fiscales se van a seguir haciendo igual, quiéralo o no el gobierno, y cuanto menos información se tenga mayor será el margen disponible para la manipulación.



Creo que en algún momento el Congreso ha llegado a aprobar una resolución pidiendo al gobierno que publique balanzas fiscales «oficiales» para todas las regiones españolas. Dado el inevitable margen de subjetividad del ejercicio, esto no me parece una buena idea. Pero sí creo que la Administración central debería elaborar todos los años una liquidación territorializada de sus presupuestos de gasto desglosados por programas que podría servir de base para el análisis de las implicaciones territoriales de sus actuaciones. No sería mala idea llevar este informe al Senado y discutirlo con luz y taquígrafos. Entre otras cosas, sería una buena ocasión para desmontar algunas de las falacias que circulan sobre el tema de los saldos fiscales regionales.

#### NOTAS

(\*) Este trabajo está basado en DE LA FUENTE (2000, 2002 y 2004) y en el capítulo 2 de DE LA FUENTE, VIVES y CAMINAL (2003). Agradezco la financiación del Ministerio de Ciencia y Tecnología a través del proyecto SEC2002-01612.

(1) Este tipo de manipulación es especialmente frecuente en Cataluña, donde estamos sometidos a un goteo regular de artículos de opinión y declaraciones de líderes políticos que insisten machaconamente sobre el «expolio fiscal» que sufrimos los residentes en la región. Un ejemplo paradigmático de demagogia victimista es el artículo publicado por Josep HUGUET, portavoz de ERC en el Parlament de Catalunya, en *La Vanguardia* el 2 de marzo de 2001. Entre otros muchos ejemplos, véase también MAS (1999), el volumen publicado por Omnium Cultural sobre las relaciones fiscales y económicas entre Cataluña y el resto de España (CABANA *et al.*, 1998) y la colección de artículos recogida en <http://www.desequilibri.org/cat/estudis.asp>.

(2) Existen muchas otras diferencias entre los distintos estudios en términos de los flujos considerados, pero la mayoría de ellas no altera el saldo relativo y el resto parece ser de importancia reducida. Por ejemplo, a diferencia del resto de los autores, Uriel considera todos los ingresos y gastos del Estado, incluyendo los intereses de la deuda pública y los dividendos e intereses percibidos por la Administración central, así como los ingresos por pagos parciales y ventas residuales y los ingresos netos de la ONLAE tras excluir los premios pagados por loterías y otros juegos de azar. Sin embargo, la mayor parte de estas partidas se imputan en proporción a la población, por lo que no afectan a los saldos relativos.

(3) La cifra que aparece en el cuadro por este concepto corresponde a la estimación que realizan los autores para el año 1994, expresada en pesetas de 1999.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ÁVILA, A.; SÁNCHEZ MALDONADO, J., y AVILÉS, A. (1997), *Economía irregular y evasión fiscal*, Unicaja y Analistas Económicos de Andalucía.
- BARBERÁN, R. (2001), «La estimación de balanzas fiscales regionales. Tiempo de reflexión metodológica», mimeo, Universidad de Zaragoza.
- CABANA, F. *et al.* (1998), *Catalunya i Espanya. Una relació econòmica i fiscal a revisar*, Omnium Cultural, Barcelona.
- CASTELLS, A.; BARBERÁN, R.; BOSCH, N.; ESPASA, M.; RODRIGO, F., y RUIZ-HUERTA, J. (2000), *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas (1991-1996)*, Ariel Economía, Barcelona.

DE LA FUENTE, Á. (2000), «Un poco de aritmética territorial: anatomía de una balanza fiscal para las regiones españolas», mimeo, Instituto de Análisis Económico, CSIC.

— (2002), «Problemas metodológicos y distorsiones políticas en la elaboración de balanzas fiscales para las regiones españolas», en CARPIO, M. (coordinador), *Metodología para la elaboración de las balanzas fiscales de las comunidades autónomas*, Consejo Económico y Social, Madrid: 99-104.

— (2004), «Sobre las balanzas fiscales de las regiones españolas», *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, XII.

DE LA FUENTE, Á., y DOMÉNECH, R. (2001), «The redistributive effects of the EU budget: an analysis and a proposal for reform», *Journal of Common Market Studies*, 39 (2): 307-330.

DE LA FUENTE, Á.; VIVES, X., y CAMINAL, R. (2003), *Políticas públicas y equilibrio territorial en el Estado autonómico*, Fundación BBVA e Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya, Bilbao.

LÓPEZ, G., y MARTÍNEZ, E. (2000), *La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central (1995-1998)*, Generalitat de Catalunya, Col·lecció Institut d'Estudis Autònoms 27, Barcelona.

MAS, A. (1999), *Un tracte just per als ciutadans de Catalunya: el pacte fiscal, una proposta concreta*, Generalitat de Catalunya, Barcelona.

URIEL, E. (2003), *Una aproximación a las balanzas fiscales de las comunidades autónomas*, Fundación BBVA, Bilbao.

#### ANEXO

##### El cálculo del saldo fiscal

Sean  $G_r$ ,  $T_r$  y  $P_r$ , respectivamente, el gasto público total en la región  $r$ , la carga tributaria soportada por la misma región y la población de la misma. Utilizaré minúsculas para indicar magnitudes per cápita (esto es,  $g_r = G_r/P_r$ ) y omitiré los subíndices regionales para indicar magnitudes agregadas o promedios referidos al conjunto de España (de tal forma que, por ejemplo,  $P = \sum_r P_r$  y  $g = G/P$ ).

En esta notación, el saldo fiscal «convencional» de una región ( $SF_r$ ) viene dado por

$$SF_r = G_r - T_r \quad [1]$$

esto es, por la diferencia entre el gasto en la región y su carga tributaria total. Obsérvese que la suma de los saldos regionales así definidos no es cero, sino el déficit del sector público,  $D$  (o, más exactamente, la diferencia entre los gastos y los ingresos públicos considerados en el análisis),

$$\sum_r SF_r = \sum_r G_r - \sum_r T_r = G - T + D \quad [2]$$

Esta propiedad se considera a menudo no deseable, porque hace que los saldos regionales sean sensibles al déficit de la Administración central y oscurece de alguna forma el carácter redistributivo de los flujos fiscales interregionales. Para restablecer la igualdad entre costes y beneficios agregados, el procedimiento habitual consiste en calcular un hipotético saldo



fiscal con presupuesto equilibrado ( $SFPE_r$ ). Esta magnitud se obtiene ajustando el ingreso al alza (o el gasto a la baja), de forma que ambos coincidan. Esto supone imputar de alguna forma el déficit agregado a las distintas regiones de acuerdo con la fórmula siguiente:

$$SFPE_r = G_r - T_r - \alpha_r (G - T) \quad [3]$$

donde los pesos regionales utilizados en la imputación del déficit han de sumar uno ( $\sum_r \alpha_r = 1$ ). Obsérvese que ahora sí se cumple que la suma de los saldos fiscales es nula:

$$\sum_r SFPE_r = \sum_r G_r - \sum_r T_r - \sum_r \alpha_r (G - T) = (G - T) - (G - T) = 0 \quad [4]$$

Una práctica habitual consiste en definir  $\alpha_r$  como el peso de la región  $r$  en la recaudación tributaria total (esto es,  $\alpha_r = T_r/T$ ). Esta elección suele justificarse con el argumento de que el déficit tendrá que financiarse eventualmente mediante mayores ingresos tributarios, que, como primera aproximación, provenirán de las distintas regiones en las mismas proporciones que los flujos impositivos actuales.

El procedimiento, sin embargo, es poco satisfactorio porque rompe con el carácter de flujo corriente del concepto de saldo fiscal. Si la recaudación tributaria efectivamente se eleva en el futuro para pagar la deuda generada por déficit pasados, esto se reflejará en los saldos fiscales de otros periodos. Además, la distribución territorial de la recaudación puede haber variado sustancialmente para entonces.

Una forma de evitar el problema que supone la imputación del déficit, consiste en trabajar con los saldos fiscales expresados en términos relativos. Siguiendo a De la Fuente y Doménech (2001), definiré el *saldo relativo* total de la región  $r$  ( $SFR_r$ ) como el producto de su saldo relativo per cápita ( $sfrpc_r$ ) y su población, donde el saldo relativo per cápita se define como la dife-

rencia entre el beneficio neto per cápita que deriva la región de la actuación del sector público y el valor de la misma magnitud para el promedio de España. Esto es,

$$SFR_r = sfrpc_r P_r = [(g_r - t_r) - (g - t)] P_r = [(g_r - g) - (t_r - t)] P_r \quad [5]$$

Es fácil comprobar que la suma de los saldos fiscales relativos totales es siempre igual a cero, y que este concepto coincide con el saldo fiscal con presupuesto equilibrado si éste se calcula imputando el déficit agregado a las distintas regiones en proporción a su población. Obsérvese que

$$SFR_r = (G_r - T_r) - (g - t) P_r \frac{P_r}{P} = (G_r - T_r) - (G - T) \frac{P_r}{P} \quad [6]$$

que coincide con [3] si  $\alpha_r = (P_r/P)$ . Sumando sobre  $r$ , tenemos ahora que

$$\sum_r SFR_r = \sum_r (G_r - T_r) - (G - T) \sum_r \frac{P_r}{P} = (G - T) - (G - T) = 0 \quad [7]$$

Finalmente, comprobaré que los saldos relativos son aditivamente descomponibles por programas. Sean  $g_{ir}$  y  $t_{kr}$  los gastos e ingresos tributarios per cápita en la región  $r$  generados por el programa de gastos  $i$  y el tributo  $k$ . Dado que  $g_r = \sum_i g_{ir}$  y  $t_r = \sum_k t_{kr}$ , podemos expresar  $SFR_r$  como una suma de saldos parciales, cada uno de los cuales refleja la contribución de un grupo de programas determinado al saldo agregado regional en función del tamaño de la región y de su tratamiento per cápita bajo el grupo relevante de programas:

$$SFR_r = \sum_i (g_{ir} - g_i) P_r + \sum_k (t_{kr} - t_k) P_r = \sum_j sfrpc_{jr} P_r \quad [8]$$

donde  $sfrpc_{jr}$  es el saldo fiscal relativo per cápita que genera el programa presupuestario  $j$  en la región  $r$ .