BALANZAS FISCALES, EQUIDAD Y NIVELACIÓN: PERSONAS Y TERRITORIOS

Antonio GIMÉNEZ MONTERO

Universidad de Valencia

Resumen

Este artículo aborda algunas cuestiones generales que enmarcan el análisis de las balanzas fiscales. Como materia perteneciente al mundo de la Hacienda Pública, las balanzas fiscales han de estudiarse a partir de los conceptos e instrumentos propios de esa disciplina, y más específicamente a la luz de los postulados de la equidad y la justicia distributiva. A partir de una consideración estrictamente personal de la tributación, se señalan algunas de las imprecisiones conceptuales y metodológicas que suelen acompañar a la elaboración de balanzas fiscales intergubernamentales, así como las inapropiadas interpretaciones que se pueden derivar de sus resultados. Dada la desigualdad con que se distribuye la renta y la riqueza en nuestro país, tanto en términos personales como espaciales, los saldos de las balanzas fiscales han de estar necesariamente desequilibrados, si se quieren cumplir los postulados básicos de la equidad y su inseparable progresividad. Desde esa perspectiva, se exploran también las relaciones entre el sistema de financiación autonómica y los saldos de las balanzas fiscales, sin encontrar razones que apoyen la necesidad de modificar aquél basadas en los resultados de éstos.

Palabras clave: balanzas fiscales, equidad, nivelación, redistribución, saldos.

Abstract

This article addresses some general questions framing fiscal balance analysis. As a matter belonging to the world of public finance, fiscal balances have to be studied on the basis of concepts and instruments pertaining to the discipline, and more specifically in the light of the postulates of equity and distributive fairness. On the basis of a strictly personal consideration of taxation, we point out some of the conceptual and methodological inaccuracies that usually accompany the preparation of intergovernmental fiscal balances, as well as the inappropriate interpretations which may stem from their results. In view of the inequality with which income and wealth are distributed in Spain, both in personal and spatial terms, current fiscal balances necessarily have to be unbalanced if we want to comply with the basic postulates of equity and their inseparable progressiveness. From that standpoint, we also examine the relations between the autonomous community financing system and current fiscal balances, without detecting any reasons that support the need to modify the former based on the results of the latter.

Key words: fiscal balances, equity, levelling, redistribution, current balances.

JEL classification: H23, H70, H73.

La verdad de las cosas reside en sus matices
Paul Valery

EN la ceremonia de entrega de títulos celebrada en la Universidad de Yale el 11 de junio de 1962, el presidente John F. Kennedy pronunció un discurso en el que afirmó que: «Hoy día, debemos trasladarnos desde la cómoda repetición de frases manidas a un difícil, pero esencial, enfrentamiento con la realidad. Porque el mayor enemigo de la verdad no es la mentira —intencionada, planeada y fraudulenta—, sino más a menudo el mito —persistente, persuasivo e ilusorio. Con demasiada frecuencia nos asimos con fuerza a los clichés del pasado. Sometemos los hechos a un puñado de interpretaciones prefabricadas. Disfrutamos de la comodidad de los tópicos sin las molestias de la reflexión. Usamos los mitos por doquier —en el gobierno, en los negocios, en la política y en la economía, tanto en asuntos nacionales como internacionales... La Universidad debe estar en el bando de la realidad, en permanente lucha contra la expansión de esas falacias» (1).

Siete años después, E. J. Mishan publicó su conocido trabajo sobre algunas falacias económicas (2), en el que se lamenta de que «mucho de lo que se acepta como verdad económica no es más que falacia»; nos recuerda (citando a Thomas Brown) que «las herejías no perecen con sus autores sino que, como el río Arethusa, aunque oculten su corriente en algún lugar, renacen de nuevo en otro»; y nos advierte de que «peor que un ciego que guía a otro ciego es el iluso que los dirige». Este mismo autor insistió con posterioridad en la importancia y el papel de los mitos en el análisis económico (3), previniéndonos de la facilidad con que se extienden y aceptan.

Aunque es difícil saber con exactitud cuándo un enunciado pasa a formar parte de los mitos o de las falacias «populares», es sencillo reconocer aquellas cuestiones que, por su complejidad analítica, ofrecen más facilidades para resultar afectadas por simplificaciones excesivas, medias verdades, manipulaciones en la metodología y en la presentación de sus fundamentos teóricos, etc. A mi juicio, el

asunto de las balanzas fiscales es terreno propicio para cobijar numerosos tópicos e incorrecciones, aumentando la confusión y la tergiversación de una materia ya de por sí controvertida. El ejemplo más claro y cercano lo tenemos en España, donde el penúltimo debate en torno a las balanzas fiscales, que en los últimos siete años se había circunscrito casi por completo al ámbito académico, saltó hace unos diez meses a otros terrenos, desde los mítines políticos a las tertulias radiofónicas y televisivas, con la apertura de nuevas y variadas puertas a la inexactitud y la utilización torticera de los «saldos fiscales» (4).

El motivo de este artículo se encuentra en la feliz coincidencia entre mi aquiescencia con la exhortación kennediana a la lucha permanente contra la expansión de las falacias, y la generosa invitación de esta revista a participar en un número especial sobre balanzas fiscales. Su principal objetivo es intentar aclarar y precisar algunas de las ideas y conceptos hacendísticos básicos relacionados con las balanzas fiscales, con la esperanza de que eso contribuya a mejorar la calidad de los futuros debates, y a destruir algunas supercherías que los acechan.

I. MÉTODOS Y RESULTADOS

Es muy probable que el aspecto que más sorprenda a quien observa por primera vez el mundo de las balanzas fiscales sea la disparidad de resultados que ofrecen los distintos trabajos realizados, tanto los referidos a diferentes períodos como los que diversos autores efectúan sobre años similares. La explicación, como ha señalado con claridad Barberán en varias ocasiones (5), reside en la capital importancia que tiene la metodología utilizada en la cuantificación de los flujos fiscales, que condiciona por completo los resultados, y que impide las comparaciones directas entre estudios que no hayan empleado el mismo método. La consecuencia más inmediata de esta dependencia metodológica es que resultan hueras las disputas sobre los saldos de unas u otras regiones cuando se apoyan en los datos proporcionados por diferentes estudios. Todos los que han elaborado balanzas fiscales son conscientes de esta importante restricción, y sus trabajos empiezan con una exposición de los criterios metodológicos utilizados, con especial énfasis en la explicación de los criterios de imputación territorial de los ingresos y gastos públicos, y el ámbito institucional (organismos autónomos, seguridad social, etc.) y espacial (Estado, comunidades autónomas, etc.) abarcado.

En conclusión: el resultado (saldos de las balanzas fiscales) depende casi por completo de las hipótesis que se adopten sobre incidencia, traslación e imputación del gasto. No es de extrañar por tanto que las cifras alcanzadas por los diferentes estudios realizados cambien radicalmente de signo y cuantía, con divergencias que llegan al 100 por 100.

Al margen de las profundas y sustanciales diferencias inducidas por las distintas hipótesis de incidencia de ingresos y gastos (6), merece la pena señalar que los análisis de balanzas fiscales hechos en España hasta la fecha no incluyen a todas las administraciones públicas, ni en el aspecto institucional (Administración general, organismos autónomos, entes públicos, sistema de seguridad social), ni en el espacial (Administración central, autonómica y local) (7). Esta simplificación, que sin duda está casi siempre bien justificada, traslada la cuestión de las balanzas fiscales al terreno del «ajuste de cuentas» entre la Administración central y las administraciones autonómicas. Las balanzas fiscales se han ocupado, casi exclusivamente, del «saldo fiscal» que genera, en cada comunidad autónoma, la actuación tributaria y de gasto de la Administración del Estado. Como se expondrá más adelante, ése no es el ámbito correcto en el que situar este asunto, o al menos puede afirmarse que no es el que corresponde al enfoque teórico más ortodoxo (8).

El desplazamiento de las balanzas fiscales a ese terreno se ha debido, entre otras causas, a una especie de «efecto imitación»: los estados miembros de la Unión Europea calcularon desde el primer momento el saldo neto de sus relaciones con la institución supranacional (tanto si ésta se llamaba CEE, CE, o UE), dando pie a la distinción entre países «contribuyentes netos» y «receptores netos» de fondos europeos, y los territorios de algunos de esos países (llámense regiones, cantones, *Länder* o comunidades autónomas) han copiado ese proceder, olvidando que las diferencias políticas, institucionales y fiscales entre una y otra relación invalidan las comparaciones entre el concepto de «saldo financiero» entre un Estado y la UE, y la noción de «saldo fiscal regional» (9). Los flujos financieros entre los estados y la UE, ligados a la existencia de un presupuesto comunitario, son meras transferencias monetarias entre ellos, que van en ambas direcciones (contribuciones al presupuesto comunitario y percepción de fondos europeos) y que se vinculan a políticas específicas (agricultura, pesca, etcétera), sin apenas relación con el sistema fiscal que aplica cada país miembro, mientras que los saldos fiscales regionales están indisolublemente vinculados al sistema tributario vigente en cada país.

En definitiva, lo correcto es que las balanzas fiscales incluyan los gastos e ingresos públicos realizados por todas las administraciones públicas (centrales, autonómicas y locales) y abarquen todos los organismos e instituciones involucrados en la actividad pública (Administración general, organismos autónomos, entes públicos, fundaciones, etcétera).

II. PERSPECTIVA PERSONAL Y TERRITORIAL

El problema más importante de las balanzas fiscales, y lo que más afecta a su utilidad, es, en mi opinión, que trasladan mecánicamente la cuestión distributiva desde el ámbito personal al territorial, enmascarando que son las personas, y no los territorios, las que pagan impuestos y se benefician del gasto público (10). Las categorías y conceptos analíticos relacionados con la justicia distributiva, la incidencia, traslación y distribución de la carga tributaria, y el reparto de los beneficios del gasto público, son la base de lo que la Hacienda pública y la economía del bienestar han estudiado tradicionalmente desde la perspectiva de la equidad, la progresividad y conceptos afines. En tanto en cuanto admitamos que la elaboración de las balanzas fiscales ha desplazado el estudio (de manera correcta o no, es otra cuestión) desde lo personal a lo territorial, utilizando los conceptos propios del análisis personal para examinar el ámbito territorial, parece conveniente que se reconsideren, a la luz de las categorías y principios originales, cuestiones como la equidad interterritorial o la «progresividad» de los saldos fiscales autonómicos, y que se exploren con más detalle su contenido y significados.

Es de sobra conocido que la Hacienda pública contempla dos formas básicas de repartir la carga tributaria entre los ciudadanos, conocidas como el principio del beneficio y el de la capacidad de pago (11). Según el primero, cada uno debería contribuir en función del beneficio que recibe de las actuaciones públicas, mientras que el segundo defiende que cada cual pague según su capacidad económica. Es sabido también que los sistemas fiscales actuales, de cualquier país, combinan los dos principios, coexistiendo tributos basados en ambos. Es evidente, por otra parte, que el principio del beneficio deja un margen muy escaso a la acción redistributiva, y que si todo el sistema tributario se basara en él, sería muy difícil cambiar el statu quo distributivo. Ahora bien, en los últimos tiempos, y por razones que no viene al caso considerar, se ha ido extendiendo en nuestra sociedad la idea (o falacia) de que debería haber una correspondencia casi exacta entre los beneficios del gasto público y los pagos tributarios. Es frecuente escuchar la queja de que «la Administración me da menos de lo que pago», argumento que se ha hecho casi universal en el caso de las prestaciones económicas de la seguridad social, donde todos comparan sus aportaciones con sus cobros, actuales o futuros, concluyendo de forma casi unánime que se aporta mucho más que se recibe. No sería baladí hacer ver con claridad a la ciudadanía que una exacta equivalencia entre beneficios y pagos públicos haría prácticamente imposible la redistribución de la renta y la riqueza, así como la solidaridad económica intra e intergeneracional, y que, en cualquier caso, nuestra Constitución opta con toda claridad por el principio de capacidad de pago, al proclamar, en su artículo 31 que «Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad».

Si trasladamos sin más esta cuestión al ámbito territorial, habría que deducir que, si todos los territorios (comunidades autónomas) tuvieran una balanza fiscal equilibrada, no habría hueco para que los presupuestos de la Administración central tuvieran alguna acción de reequilibrio territorial: sería casi imposible modificar el statu quo de cada comunidad, en términos de renta y/o riqueza relativa en el conjunto español. También aquí el mandato constitucional es diáfano, a tenor del artículo 40.1 de la Constitución: «Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para... una distribución de la renta regional y personal más equilibrada» (12). Abogar por la igualación entre pagos tributarios individuales y beneficios obtenidos del gasto para cada ciudadano o, extrapolando el asunto, por balanzas fiscales neutras en todos los territorios es prácticamente igual que defender la eliminación de la política redistributiva, opción tan legítima como cualquier otra, y que hipotéticamente podría ser elegida en algún momento por la mayoría de ciudadanos de este país. En tanto que ese fenómeno no se produzca, nuestro sistema sigue sujeto a los preceptos de la capacidad de pago, cuyo cumplimiento exige que se satisfagan simultáneamente los principios de equidad horizontal y vertical, tan complementarios uno del otro que pueden considerarse, en palabras de Musgrave, «caras diferentes de la misma moneda» (13).

La consecución de la equidad vertical (tratar de forma diferente a los que tienen capacidades diferentes) conlleva la implantación de la progresividad en el reparto de la carga tributaria personal, así como una composición del gasto público que suponga una distribución progresiva de sus beneficios totales. En

este marco, la cuestión clave es «cuánta» progresividad, y el asunto escapa del ámbito teórico y técnico, para situarse en el de las decisiones colectivas. La progresividad «adecuada» es, sencillamente, la que en cada circunstancia esté dispuesta a aceptar la sociedad. La teoría de la Hacienda pública sólo nos señala las vías de identificación de la progresividad, y algunas fórmulas de implementación, dejando en manos del proceso político la decisión del grado de progresividad que se aplicará.

A pesar de su aparente mayor sencillez, la equidad horizontal (tratar igual a los que tienen igual capacidad fiscal) se ve también condicionada por tales decisiones, si se acepta la afirmación de Musgrave de que «el principio de equidad horizontal debe ser contemplado sobre el telón de fondo de una consideración explícita de equidad vertical» (14). Así pues, y a partir de un patrón distributivo ya determinado, la equidad horizontal se cumple cuando los individuos en la misma situación reciben igual trato fiscal.

En un conocido artículo, Buchanan (15) planteó la cuestión de cómo abordar la equidad horizontal en los países federales, o en aquellos en los que el contribuyente se ve afectado por las decisiones fiscales de varias administraciones. Buchanan propone que la forma correcta de evaluar la equidad horizontal pasa por medir el «residuo fiscal» individual debido a la acción presupuestaria de todos los niveles de gobierno, entendiendo por tal «residuo» el saldo entre sus contribuciones tributarias y el valor de los bienes y servicios públicos recibidos. De esta forma, se cumple el principio de equidad horizontal cuando los individuos en igual situación (capacidad de pago) tienen un «residuo fiscal» semejante. El mérito de esta propuesta está más que avalado en la economía del federalismo, donde se ha aceptado casi sin discusión durante cincuenta años (16).

En su trabajo, Buchanan establece con claridad que la equidad horizontal es una cuestión personal y no territorial, puesto que son las personas (repitámoslo una vez más) las que pagan impuestos y utilizan los bienes y servicios públicos. El problema de que los gobiernos regionales se vean en diferente posición a la hora de proporcionar similares bienes y servicios a sus respectivos ciudadanos (esto es, que se incumpla una especie de «equidad horizontal interterritorial») es un aspecto adicional de la equidad interpersonal: «La "igualdad" en términos de regiones es difícil de comprender, y trae consigo poca fuerza ética para su ejecución política... La "igualdad" en el análisis siguiente se refiere a individuos en iguales circunstancias económicas... Mediante esa definición de igualdad y la adopción del principio de equidad puede elaborarse una solución formal al problema fiscal del federalismo» (17). Y aunque el problema sean «las discrepancias entre las capacidades y las necesidades [regionales]» (18), Buchanan continua manteniendo la primacía del factor personal sobre el territorial: «La satisfacción del criterio de equidad sólo requiere que el "residuo" individual sea sustancialmente el mismo... El ideal de "igual tratamiento para los iguales" es superior al de la igualación entre las unidades regionales» (19).

En conclusión: el patrón distributivo existente en un país, esto es, el grado de progresividad en la imposición directa, la proporción entre impuestos directos e indirectos, la composición del gasto corriente, el destino de la inversión pública, y cómo afecta el conjunto de ingresos y gastos públicos a la renta, la riqueza y el bienestar, tiene que ver con las personas, no con los territorios, siendo aquéllas quienes sufren las consecuencias de la desigualdad, la injusticia o la falta de equidad (20). Si se predica la equidad, ésta ha de referirse a las personas, y no a los territorios.

Pese al carácter personal de la equidad, la mera formulación del problema del desequilibrio horizontal (discrepancias entre capacidades y necesidades), y la propuesta de Buchanan de que «el criterio de comparación debe ser que...las regiones con capacidad fiscal semejante deben ser capaces de proporcionar servicios equivalentes con cargas fiscales también equivalentes» (21), dio pie a un extenso desarrollo teórico y práctico en el terreno de los desequilibrios fiscales y la nivelación horizontal, en el que conviene buscar sus relaciones con las balanzas fiscales.

Tal como se ha definido tradicionalmente (22), existe un desequilibrio vertical entre los distintos niveles de gobierno de un sistema federal cuando la cuantía de los ingresos propios de cada nivel (esto es, aquellos sobre los que sus gobiernos tienen algún poder tributario) no coincide con el monto de sus necesidades de gasto (23). Se produce así una violación de lo que también se conoce como el «principio de equivalencia», que en definitiva no es más que la exigencia de autosuficiencia financiera: que el total de ingresos propios equivalga al total de necesidades de gasto. Aunque la causa fundamental de este desequilibrio radica en la forma en que se ha repartido el poder (de gastar y tributario) entre los diferentes niveles de gobierno, y es por tanto una cuestión de *autonomía* (24), la solución pasa en numerosos

casos por establecer un sistema de ayudas financieras desde el gobierno central a los gobiernos regionales y locales, lo que supone desplazar el problema al terreno de la *suficiencia*, y se llaman por tanto «transferencias de suficiencia» las que sirven a este propósito. Como se puede ver, no hay en estas transferencias ningún factor implícito de redistribución, reequilibrio o solidaridad interterritorial (25); su aspecto decisivo es el volumen de gasto no cubierto con los ingresos propios regionales (o locales) que está dispuesto a financiar el gobierno central.

Por otra parte, se produce un desequilibrio horizontal cuando, al comparar entre sí la situación de los gobiernos del mismo nivel (regional o local), no tienen todos ellos la misma relación entre sus ingresos propios y sus necesidades de gasto (26). Las causas de tal desequilibrio pueden estar en las diferencias en los costes de provisión, en las distintas cantidades de factores (*inputs*) necesarios para lograr un mismo nivel de provisión, en el desigual reparto espacial de las bases impositivas o en la aplicación de tipos distintos de gravamen en unos u otros territorios (27). De estos cuatro factores, el único sobre el que pueden actuar los gobiernos regionales (o locales) es el tipo de gravamen que aplican en sus tributos propios, puesto que los otros están relacionados con circunstancias ajenas a su voluntad (28). En consecuencia, es normal que cualquier receta que pretenda corregir el desequilibrio horizontal haga hincapié en exigir que se apliquen tipos similares para garantizar similares niveles de provisión de bienes y servicios. La forma más simple de efectuar esta «nivelación horizontal» (29) es transfiriendo recursos entre los gobiernos del mismo nivel, de manera que los gobiernos situados por encima de la media cedan recursos a los que están por debajo, siempre que todos apliquen los mismos tipos impositivos (30).

En una interpretación estricta de la nivelación horizontal, las transferencias de nivelación son un juego de suma cero en el que las cantidades pagadas por unos gobiernos equivalen exactamente a las recibidas por los otros, sin que ni siquiera sea necesaria la intervención del gobierno central, tal como señalan Boadway y Flatters, para los que dichas transferencias poseen otra curiosa característica: «Las transferencias interestatales que igualan los residuos fiscales, aplican, por razones de equidad, igual remedio que el que se aplicaría por razones de eficiencia. Es una de las raras ocasiones en política económica en que coinciden los argumentos de eficiencia y equidad» (31). Puesto que con dichas transferencias sólo se persigue que los gobiernos del mismo nivel estén en condiciones de proporcionar «servicios equivalentes» con «cargas fiscales equivalentes», es evidente la necesidad de definir con precisión cómo se cuantificará el gasto necesario para proveer esos servicios, cuál es el tipo de gravamen considerado como «estándar», y si los pagos de nivelación corren sólo a cargo de los gobiernos situados por encima de la media o también participará en ellos el gobierno central y, en ese caso, cómo se reparten dichos pagos entre todos los gobiernos implicados (32).

Todas ellas son cuestiones controvertidas, que exigen incorporar al análisis económico elementos institucionales, de elección pública y comportamiento político (33), y que han dado lugar de forma casi sistemática a enfrentamientos entre los gobiernos implicados. Así ha sucedido por ejemplo en Australia, donde los gobiernos de Western Australia, Victoria y New South Wales han mostrado serias discrepancias con el método de cálculo de las necesidades de gasto, pese a la existencia de un procedimiento consensuado y a la reconocida solvencia de la institución encargada del asunto, la Commonwealth Grants Commission. En Canadá son de sobra conocidos los desacuerdos acerca del estándar de referencia (formado por las cinco provincias «medias») y los efectos perversos que provoca en las transferencias de nivelación, así como la casi permanente discusión acerca de la cifra global máxima que el gobierno federal destina a la nivelación horizontal. En Alemania, las desavenencias de los Länder de Baden-Württemberg, Bayern y Hessen con el sistema de nivelación (apoyado firmemente por los Länder de Niedersaschen, Schleswig-Holstein y Bremen), y en especial con la forma en que se define y calcula la capacidad fiscal, llevaron el asunto hasta el Tribunal Constitucional, cuya sentencia de 11 de noviembre de 1999 obliga a que el gobierno federal revise el sistema antes del 1 de enero de 2005 (34).

Aunque en el sistema español no existe explícitamente una herramienta específica de nivelación horizontal, también se han dado controversias respecto al cálculo de las necesidades de gasto (35), el tipo estándar de gravamen, y el «coste» de la solidaridad interterritorial, cuestiones que se han relacionado, de forma totalmente inapropiada, con los saldos de las balanzas fiscales. Porque ni el sistema de financiación autonómica ni los mecanismos de nivelación horizontal que incorpora, por otra parte débiles, tienen nada que ver con la cuantificación de los saldos de las balanzas fiscales, que nunca pueden constituirse en argumentos para la reforma de la financiación autonómica. Aun a riesgo de resultar repetitivo, es necesario insistir una y otra vez en que

los saldos de las balanzas fiscales son la consecuencia última de la distribución personal de la renta y del patrón distributivo incorporado al conjunto de ingresos y gastos públicos, con independencia de si son competencia, o se gestionan, por el gobierno central, las comunidades autónomas o los municipios del país.

Más penoso aún ha sido el victimismo mostrado por algunos en este asunto, o la lamentable afirmación de que las comunidades autónomas de menor renta vivían a expensas de la generosidad (transferencias implícitas en el sistema de financiación autonómica) de las de mayor renta. Respecto a este último aserto, parece oportuno recordar lo dicho por Buchanan en 1950: «las transferencias entre las diferentes áreas [regiones, estados o comunidades autónomas] no representan subsidios a las áreas pobres, no significan contribuciones de caridad de los ricos a los pobres...establecen una base firme para la reclamación del derecho que tienen los ciudadanos residentes en las áreas de bajos ingresos, dentro de una economía nacional, a que sus gobiernos reciban cantidades que los coloquen en una posición de equidad fiscal con sus semejantes de otras áreas. Una transferencia vista en esta perspectiva no es, en forma alguna, regalo o subsidio de los ciudadanos de las regiones más favorecidas» (36). Se trata de un *derecho*, procedente de la pertenencia a una única economía nacional, y que da pie al cumplimiento del principio de equidad.

Si la equidad se enfoca desde su perspectiva adecuada, esto es, las personas, se pone de manifiesto con mayor claridad la débil base en que se sustentan aquellas quejas. En realidad, se oyen ya bastantes voces (especialmente en Canadá) reclamando la conversión del sistema de transferencias intergubernamentales de nivelación en un sistema de ayudas a los individuos de menor renta (37). En cualquier caso, si la aplicación del principio de capacidad de pago, y sus asociados de equidad vertical y horizontal, exige por una parte la progresividad y por otra la igualación del «residuo fiscal» de los iguales, ¿cabe otro resultado que no sean balanzas fiscales «desequilibradas»? Sólo en un mundo ideal, en el que la distribución personal de la renta fuera totalmente igualitaria, los tributos se basaran exclusivamente en la renta, el gasto público beneficiase a todos los ciudadanos por igual, y la distribución territorial del gasto público se ajustase exactamente a la población residente en cada área, la equidad interpersonal se lograría de forma automática y, en consecuencia, no serían necesarias ni las políticas redistributivas ni las transferencias de nivelación entre territorios. La última secuela de todas estas circunstancias serían unas balanzas fiscales equilibradas.

III. IMPRECISIONES CONCEPTUALES

Un aspecto nada desdeñable de las inexactitudes y manipulaciones que afectan a las balanzas fiscales es la poca precisión con que se utilizan algunos conceptos y categorías económicos. En realidad, el problema no afecta sólo a la cuestión de las balanzas fiscales, sino que ha acompañado a una buena parte de la literatura económica que ha tratado del federalismo fiscal y la financiación autonómica. Así, por ejemplo, es notoria la falacia implícita en el término «corresponsabilidad fiscal» cuando éste se aplicó, en su origen, a una mera cesión del rendimiento territorializado de las cuotas líquidas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, sin que tal instrumento de financiación otorgara a las comunidades autónomas un ápice de responsabilidad: éstas no tenían ninguna capacidad decisoria sobre ningún elemento del impuesto, ni intervenían en ningún aspecto de su gestión, por lo que no existía ningún tipo de «responsabilidad» autonómica en las decisiones tributarias que afectaban a este impuesto. No obstante, el término fue incorporado a la jerga mediático-política, y aparece en innumerables publicaciones y documentos, tanto gubernamentales como académicos. El fenómeno se repitió de nuevo en el caso de la cesión del rendimiento (total o parcial) de la recaudación territorial del IVA y los impuestos especiales, en donde, salvo honrosas excepciones, se confunden los *tributos cedidos* (38), en los que sí existen capacidades normativas autonómicas, con los *rendimientos cedidos* (39) que, faltos de ellas, son idénticos en todo a transferencias monetarias del gobierno central. Ni el gobierno central ni los autonómicos han mostrado mucho interés en deshacer esta confusión, que se ha enmascarado a menudo en triunfalistas (falaces) declaraciones acerca del éxito negociador conseguido por el respectivo gobierno, y en los inexistentes aumentos de la autonomía tributaria así logrados.

En el campo de la equidad interterritorial y la nivelación horizontal, las inexactitudes afectan sobre todo al uso de los términos «esfuerzo fiscal», «carga fiscal» y «presión fiscal», y vienen causadas, desde su origen, por la confusión con que se define el principio de que se provean «servicios equivalentes» con «cargas fiscales equivalentes». Así, Buchanan se refiere indistintamente a «capacidad fiscal», «carga fiscal» o «tasa impositiva promedio» (40), mientras

que para otros autores, como por ejemplo Musgrave, es lo mismo tipos impositivos (*tax rates*) que esfuerzo fiscal (*fiscal effort*) (41). Aunque no nos vamos a detener en la definición precisa de cada una de estas categorías (42), es conveniente señalar que tanto el contenido lógico de la nivelación horizontal como los desarrollos teóricos y prácticos del último medio siglo apuntan con claridad a que lo que realmente se utiliza en ella es la igualdad de los tipos impositivos promedio, que, por definición, son iguales a la recaudación regional (o local) por impuestos propios dividida por la suma de las bases imponibles afectadas por dichos impuestos.

Puesto que la recaudación (*REC*) de cualquier impuesto *i* es igual a la base imponible (*BI*) multiplicada por el tipo de gravamen (*TG*), éste siempre será igual a $TG = REC/BI$. Si se supone que existen *n* impuestos regionales (o locales), el tipo de gravamen promedio (*TGP*) de ese territorio es igual a:

$$TGP = \frac{\sum_{i=1}^{n} REC_i}{\sum_{i=1}^{n} BI_i}$$

Como se puede apreciar, tal «tipo promedio» no equivale ni a la presión fiscal (recaudación/PIB) ni a la carga fiscal (impuestos/renta) ni al esfuerzo fiscal (recaudación/capacidad de pago), excepto en el caso particular en que la base imponible agregada regional (o local), coincida con los respectivos PIB, renta o capacidad regional (o local). Esta confusión terminológica se ha trasladado al ámbito de las balanzas fiscales, con el consiguiente uso falaz y victimista de las diferencias en «esfuerzo», «presión» y «carga» que soporta cada comunidad.

Son de especial seriedad las implicaciones derivadas de suponer idénticos, y conceptualmente intercambiables, el tipo promedio de gravamen y la presión fiscal (formalmente, igualar base imponible agregada y PIB). A partir de esa identificación, se defienden a veces dos ideas: *a)* que la nivelación horizontal ha de considerar «equivalentes» a dos territorios con la misma presión fiscal, y *b)* que los saldos de las balanzas fiscales no serían tan dispares si las presiones fiscales de los distintos territorios fueran más afines.

En el primer caso, se supone implícitamente que la base imponible agregada de ese territorio está estrechamente ligada a su PIB, y que por tanto son cuantitativamente similares el tipo promedio de gravamen y la presión fiscal. Esto sería así si los impuestos propios de las regiones o municipios dependieran de su respectivo PIB, lo que es bastante dudoso teniendo en cuenta el conjunto de impuestos incluidos en esta categoría y el peso relativo de cada uno (43). Mientras subsistan las diferencias entre base imponible agregada y PIB, basar la nivelación horizontal en la igualdad de presión fiscal es una forma de simplificar su instrumentación, justificada sin duda por las dificultades de calcular adecuadamente las bases imponibles agregadas regionales y locales, pero que mantiene las deficiencias técnicas derivadas de aquella confusión conceptual.

En cuanto al segundo, y en el caso concreto de las balanzas fiscales elaboradas en España, que, como se recordará, se centran en el impacto de la actuación del gobierno central en las comunidades autónomas, es evidente que no existe ninguna discriminación territorial en las normas tributarias estatales, por lo que las diferencias de presión fiscal (REC/PIB) se deben, una vez más, a la desigual distribución de la renta personal, y a la dispersión o concentración geográfica de los contribuyentes. Deducir de dichos saldos la existencia de distinto tratamiento tributario o de «cargas fiscales» más gravosas en algún territorio es, sencillamente, una falacia.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Algún lector puede deducir, de todo lo dicho hasta ahora que el autor está en contra de la elaboración de las balanzas fiscales, y que opina que son un vano ejercicio académico con escasa utilidad. Puedo asegurarle que nada más lejos de la realidad. Decidido partidario de la máxima claridad y transparencia en todos los ámbitos de la *res publica*, creo que las balanzas fiscales, en tanto que aportan valiosa información sobre el funcionamiento de nuestro sector público, son absolutamente necesarias, y que, como reclama Barberán, debería abogarse «por la concentración de esfuerzos en el desarrollo de una metodología más perfeccionada y consensuada» (44), que, homogeneizando el procedimiento de elaboración, diera paso a series anuales comparables. Con ello se avanzaría en la comprensión de las relaciones intergubernamentales en nuestro país, y se evitaría el uso interesado de las diferencias procedentes de los distintos análisis. Las reflexiones expuestas en las páginas anteriores no van en contra de la elaboración de las balanzas fiscales, sino de las inexactitudes, falsedades y tergiversaciones que, desgraciadamente, suelen acompañar a la interpretación de sus resultados.

En este sentido, me parece especialmente grave excusarse en los saldos de las balanzas fiscales para reclamar cambios en el modelo de financiación autonómica. Como se decía antes, esto es «mezclar las churras con las merinas». El sistema de financiación autonómica tiene sus reglas, defectos y bondades, y es, con toda seguridad, manifiestamente perfectible, y todos los gobiernos autonómicos están en su legítimo derecho de reclamar modificaciones que mejoren tanto el sistema en sí como la situación particular de su comunidad. Las deficiencias más obvias del sistema de financiación autonómica (la forma en que calcula las necesidades de gasto; la poca autonomía financiera que, pese a todo, sigue existiendo; su excesiva dependencia de las transferencias estatales; sus escasos incentivos para una auténtica tributación autonómica; la irrelevancia de su nivelación horizontal; la inoperancia del Senado como cámara territorial; la casi nula cooperación y coordinación intergubernamental, etc.) ofrecen argumentos más que suficientes para reclamar modificaciones. Todas estas cuestiones no tienen casi nada que ver con los saldos de las balanzas fiscales, y vincular ambas cosas no es más que contribuir a la confusión y a la falta de transparencia en que se mueve el sistema.

Su poca transparencia es, precisamente, uno de los problemas más graves que arrastra la financiación autonómica desde sus orígenes. Por una parte, porque las administraciones autonómicas y locales no han estado dispuestas a aparecer ante sus ciudadanos como «el odioso recaudador», renunciando en unos casos a ejercer sus potestades tributarias y camuflando en otros sus poderes fiscales; por otro lado, han acudido a oscuras operaciones de maquillaje de las liquidaciones presupuestarias, enmascarando la cuantía y el destino de los gastos públicos. Han sido escasos, en definitiva, los esfuerzos hechos por las administraciones públicas, tanto central como autonómicas, para que los ciudadanos sepan con aceptable certeza qué gobierno cobra qué impuestos, qué transferencias se dan entre ellos, qué gastos se están efectuando, y qué nivel de endeudamiento tiene cada cual. En ese contexto, no es de extrañar que se vinculen los resultados de corregir los desequilibrios fiscales verticales y horizontales, es decir, las transferencias intergubernamentales, con los saldos de las balanzas fiscales, dando pie a una mayor desinformación y facilitando la utilización partidista y demagógica de la información disponible, ya de por sí escasa y de limitada accesibilidad.

Todavía está por hacer el balance global, en términos de bienestar, de lo que ha supuesto, y supone, el sistema autonómico. En esa línea, opino que lo que los ciudadanos deberíamos exigir es un cálculo correcto del «residuo fiscal» que obtenemos como consecuencia de la actuación conjunta de los tres niveles de gobierno o, al menos, su patrón distributivo por escalones de renta, con una identificación clara y precisa de la cantidad relativa que de dicho «residuo» corresponde a cada administración. Ése es el verdadero camino para incrementar la responsabilidad fiscal de nuestro sistema, cuyo primer escalón lo compone la transparencia de las actuaciones públicas, basada en el conocimiento de cuanto se paga a cada administración (central, autonómica y local), y qué beneficios se obtienen del gasto público realizado por cada una. A partir de ahí, se podría evaluar con mayor rigor la equidad y redistribución que supone la actuación del conjunto de nuestras administraciones públicas.

Otra cuestión que, a mi entender, habría que considerar es la poca atención que se les presta a otras «balanzas», o más bien flujos interregionales, en comparación con la otorgada a las balanzas fiscales. Así, por ejemplo, no se sabe mucho sobre los movimientos de capitales, que podrían poner de manifiesto dónde se genera el ahorro y cuál es su territorio de destino final. Es probable que la preponderancia del sistema financiero privado en la captación del ahorro familiar, el mayor volumen de éste frente al público, y el celo con que bancos y cajas de ahorros guardan la información de que disponen al respecto dificulten la realización de trabajos de este tipo, si bien la «mitología» económica tradicional suele afirmar que el ahorro se genera sobre todo en las zonas rurales y no muy prósperas, y que el sistema financiero canaliza esos fondos hacia las zonas urbanas y de mayor renta, donde financian préstamos al consumo y la inversión.

Tampoco se ha profundizado demasiado en la evaluación de los costes y beneficios, privados y sociales, que han supuesto durante décadas los flujos migratorios. Es cierto que, aunque se dispone de la información básica, en forma de saldos migratorios provinciales, tal evaluación es de gran dificultad. Pero, en cualquier caso, no deberíamos olvidar que las regiones ricas, que presentan balanzas fiscales «negativas», han llegado a ser ricas, entre otras causas, porque durante años han estado recibiendo, a través del sistema financiero, recursos monetarios generados en regiones de menor renta, y porque también han recibido de éstas «capital humano» mediante la emigración interior. En definitiva, la valoración de los saldos de las balanzas fiscales no debería ignorar las interdependencias que existen en-

tre flujos fiscales, financieros y migratorios si se quiere plantear de forma razonable la cuestión de la solidaridad interregional desde la perspectiva de la justicia distributiva.

NOTAS

(1) «Commencement Address at Yale University», President John F. KENNEDY, 11 de junio, 1962. John Fitzgerald Kennedy Library —Columbia Point— Boston, Massachusetts. (http://www.jfklibrary.org).

(2) MISHAN, E.J., *Twenty one popular economic fallacies*, Penguin Books, Londres, 1969. Traducción castellana de Leopoldo Pérez Pita, *Falacias económicas populares*, Ariel, Esplugues de Llobregat, Barcelona, 1974.

(3) MISHAN, E. J., *Economic Myths and the Mythology of Economics*, Wheatsheaf Books, Brighton, 1986.

(4) La primera oleada de tales debates vino propiciada por la publicación de los trabajos de UTRILLA, A.; SASTRE, M., y URBANOS, R., « La regionalización de la actividad del sector público español por agentes. Análisis y evolución (1987-1995)». *Documento de trabajo*, número 131, Fundación FIES, Madrid, 1997; de CASTELLS, A., y BOSCH, N. (eds.), *Desequilibrios territoriales en España y Europa*, Ariel, Barcelona, 1999; de CASTELLS, A.; BARBERÁN, R.; BOSCH, N.; ESPASA, M.; RODRIGO, F., y RUIZ-HUERTA, J., *Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas (1991-1996). Análisis de los flujos fiscales de las Comunidades Autónomas con la Administración Central*, Ariel, Barcelona, 2000, y por las dos publicaciones de ALCAIDE, J., y ALCAIDE, P., *Balance económico regional (autonomías y provincias)*, FUNCAS, Madrid, 2001 y 2002. La segunda ola ha sido generada por los trabajos de URIEL, E., *Una aproximación a las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas*, Fundación BBVA, Bilbao, 2003, y la actualización del de ALCAIDE, J., y ALCAIDE, P., *Balance económico regional (autonomías y provincias): Años 1995 a 2002*, FUNCAS, Madrid, diciembre de 2003.

(5) *Vid.*, por todas, BARBERÁN ORTÍ, R., «Los estudios sobre balanzas fiscales en España: heterogeneidad en las aproximaciones y diversidad de resultados», *Hacienda Pública Española*, número 155, vol. 4/2000.

(6) Por mencionar sólo dos, tanto el citado trabajo de BARBERÁN (2000) como el de URIEL (2003) contienen magníficas explicaciones de lo que implica el uso de distintos métodos de cuantificación de la incidencia de ingresos y gastos públicos.

(7) Con las excepciones de PABLOS, L.; UTRILLA, A., y VALIÑO, A., *Una aproximación al balance fiscal de Andalucía*, Instituto de Desarrollo Regional, Junta de Andalucía, Sevilla, 1993, y UTRILLA A.; SASTRE M., y URBANOS, R., «La regionalización de la actividad del sector público español por agentes. Análisis y evolución (1987-1995)», *Documento de trabajo*, número 131, Fundación FIES, Madrid, 1997.

(8) Esta afirmación coincide con la opinión mantenida por Carlos MONASTERIO y Jesús RUIZ-HUERTA en «Balanzas fiscales y financiación autonómica», *El País*, 10 de abril de 1999: «en sentido estricto, las balanzas deberían tomar en consideración el volumen total de gastos e ingresos públicos, tanto estatales como regionales».

(9) En numerosos debates políticos, radiofónicos, y en varios artículos de prensa, hemos oído y leído que hay cuatro comunidades autónomas «contribuyentes netas a las arcas del Estado», mientras que todas las demás «son deficitarias y se benefician del sistema común». Como muestra, véase el artículo de Estela SANTOS publicado en el diario *Expansión* el 14 de enero de 2004.

(10) Esta característica ha sido señalada en varias ocasiones por diferentes autores. Como muestra, véase lo dicho por MONASTERIO y RUIZ-HUERTA en el artículo antes citado: «es importante subrayar que son los individuos los que trabajan, obtienen renta, pagan impuestos y utilizan servicios públicos, y no los territorios en los que viven»; por ALBI, E., «son las personas quienes pagan los impuestos, y no los territorios», en «Balanzas fiscales: ¿tiene mucho sentido?», *El País*, 7 de mayo de 1999; por SCHWARZT, P., «las personas más prósperas (no los territorios) pagan más impuestos, porque así lo manda la ley», en «Catalunya ¿víctima?», *La Vanguardia*, 5 de noviembre de 2003, y por MARTÍN SECO, J.F., «No son los pueblos o las comunidades autónomas los destinatarios de los impuestos y los perceptores de prestaciones y servicios públicos, sino las personas», en «El pecado original de la izquierda», *El Mundo*, 14 de enero del 2004.

(11) Como referencia general a esta cuestión, *vid.* MUSGRAVE, R.A., *The theory of Public Finance*, McGraw-Hill, Nueva York, 1959. Traducción de José M. LOZANO, *Teoría de la Hacienda Pública*, Aguilar, Madrid, 1967, capítulos 4 y 5.

(12) Obsérvese que la Constitución habla de «los poderes públicos», es decir, de todas las administraciones públicas: la distribución equitativa de la renta, personal y regional, es también obligación de las comunidades autónomas y las corporaciones locales.

(13) *Vid.* MUSGRAVE, R.A., *The theory of Public Finance, op. cit.*: 166.

(14) *Vid.* MUSGRAVE, R.A., *The theory of Public Finance, op. cit.*: 166.

(15) BUCHANAN, J.M., «Federalism and fiscal equity», *American Economic Review*, vol. XL, número 4: 583-99, septiembre, 1950. Versión castellana de Marta CHÁVEZ y Agustín LÓPEZ MUNGUÍA con el título «Federalismo y equidad fiscal», incluída en MUSGRAVE, R.A., y SHOUP, C.S., *Ensayos sobre economía impositiva*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.

(16) Las principales críticas a esta propuesta se centran en que puede haber igualdad de «residuo» con composiciones muy diferentes de bienes y servicios públicos, afectando de forma desigual al bienestar individual, según la mayor o menor coincidencia de las preferencias personales con la «cesta» de bienes y servicios públicos provistos. El problema desaparecería si existiera una perfecta movilidad interterritorial (regional y local).

(17) BUCHANAN, J.M., «Federalism and fiscal equity», *op. cit.*: 110 y 111.

(18) Ibíd: 108.

(19) Ibíd: 115.

(20) Como es obvio, no hay nada que impida la agregación territorial (municipal, comarcal, provincial, autonómica, nacional, supranacional o mundial) de las cifras individuales. Supongo que el lector sabe que no es eso lo que se cuestiona al reivindicar el elemento personal de las cuestiones distributivas. La desigualdad en la distribución espacial de la renta es mera consecuencia de la desigualdad en la distribución personal, y los índices de desigualdad territorial varían en función del ámbito espacial (municipal, comarcal, etc.) que se elija.

(21) BUCHANAN, J.M., «Federalism and fiscal equity», *op. cit.*: 109.

(22) Una referencia básica para esta cuestión es BIRD, R., y TARASOV, A., «Closing the gap: Fiscal imbalances and intergovernmental transfers in developed federations», *Working Paper 02-02. International Studies Program*, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, marzo 2002.

(23) Una sencilla expresión del equilibrio vertical es que se cumpla:

$$\frac{IP^C}{GNFT^C} = \frac{IP^R}{GNFT^R} = \frac{IP^L}{GNFT^L} = 1$$

donde los superíndices *C, R, L*, identifican respectivamente los niveles central, regional y local de gobierno, *IP* son los ingresos propios, y *GNFT* son los gastos no financieros totales.

(24) Tan es así que las soluciones lógicas al problema pasan por reasignar los poderes tributarios y las competencias de gasto entre los niveles de gobierno afectados. *Vid.* BIRD, R., y TARASOV. A., «Closing the gap..», *op. cit.*: 3.

(25) Salvo el que pudiera derivarse de una estimación no uniforme a la hora de calcular las necesidades de gasto de cada gobierno receptor de transferencia de suficiencia.

(26) Formalmente, existe equilibrio horizontal cuando se cumple:

$$\frac{IP^{\alpha}}{GNFT^{\alpha}} = \frac{IP^{\beta}}{GNFT^{\beta}} = \frac{IP^{\lambda}}{GNFT^{\lambda}} = \ldots = \frac{IP^{\omega}}{GNFT^{\omega}}; \forall\lambda$$

de manera que todas las regiones (o estados, cantones, *Länder* o comunidades autónomas) de un país, desde la primera (alfa) a la última (omega) se encuentren en igual situación respecto a sus IP (ingresos propios) y sus GNFT (gastos no financieros totales). El mismo criterio serviría para identificar el equilibrio horizontal entre gobiernos locales.

(27) Las causas señaladas se identifican con más claridad si el equilibrio horizontal se expresa así:

$$\frac{\sum_{i=1}^{n} BI_i^{\alpha} TG_i^{\alpha}}{\sum_{j=1}^{n} NI_j^{\alpha} CU_j^{\alpha}} = \frac{\sum_{i=1}^{n} BI_i^{\beta} TG_i^{\beta}}{\sum_{j=1}^{n} NI_j^{\beta} CU_j^{\beta}} = \frac{\sum_{i=1}^{n} BI_i^{\lambda} TG_i^{\lambda}}{\sum_{j=1}^{n} NI_j^{\lambda} CU_j^{\lambda}} = \ldots = \frac{\sum_{i=1}^{n} BI_i^{\omega} TG_i^{\omega}}{\sum_{j=1}^{n} NI_j^{\omega} CU_j^{\omega}}; \forall\lambda$$

que no hace más que desglosar la fórmula de la nota 26: los ingresos propios de cualquier gobierno son iguales a la suma de lo que obtiene con cada uno de sus *i* tributos (multiplicando la base imponible *BI* por el tipo de gravamen *TG*); y su gasto no financiero total es la suma de lo que necesita gastar en la provisión de cada uno de sus *j* bienes y servicios (multiplicando el número de *inputs NI* por su coste unitario *CU*).

(28) En general, ligados a características físicas o geográficas del territorio, y a la distribución de recursos naturales, asentamientos industriales, etcétera.

(29) Como es obvio, se entiende por nivelación horizontal la actuación encaminada a corregir los desequilibrios horizontales.

(30) Al analizar la nivelación, y tras reconocer la necesidad de las transferencias («reducido a un problema de equidad fiscal entre individuos, la necesidad de transferencias entre las diferentes áreas se hace significativa»; BUCHANAN, J.M., «Federalism and fiscal equity», *op. cit.*: 115), BUCHANAN opta finalmente por un sistema basado en la discriminación territorial en los tipos impositivos del Impuesto Federal sobre la Renta. Según él, supondría una implementación más sencilla, y conduciría a los mismos resultados.

(31) BOADWAY, R.W., y FLATTERS, F.R., «Efficiency and equalization payments in a federal system of government: A synthesis and extension of recent results», *Canadian Journal of Economics*, 15, noviembre, 1982: 615. En la misma línea se pronuncia PETCHEY, J., «Resource rents, cost differences and fiscal equalization», *Economic Record*, 71, 1995: 343-353.

(32) Sobre estas cuestiones, y las distintas formas de implementar las transferencias, se puede consultar el trabajo de GIMÉNEZ MONTERO, A., *Federalismo fiscal. Teoría y práctica*, Tirant Lo Blanch, 2ª edición, capítulo 2, Valencia, 2003.

(33) Como ha planteado el propio Buchanan. *Vid.* BUCHANAN, J.M., «Fiscal equalization revisited», conferencia pronunciada en el encuentro sobre *Equalization: Helping Hand or Welfare Trap?, The Frontier Centre for Public Policy*, Montreal, 25 de octubre de 2001.

(34) Para una descripción de los sistemas de nivelación en diferentes países. *Vid.* GIMÉNEZ MONTERO, A., *Federalismo fiscal... op.cit.*, capítulos 3 a 7, a. i. La revisión del sistema australiano puede seguirse a partir de: http://www.reviewcommstatefunding.com.au.

(35) Especialmente enconadas en el caso de Andalucía, que reclama desde el inicio del proceso autonómico mayores cifras de «gasto necesario».

(36) BUCHANAN, J.M., «Federalism and fiscal equity», *op. cit.*: 122.

(37) Véase, por ejemplo, CROWLEY, B.L.; HOLLE, P., y KELLY-GAGNON, M., «Pay the people, not governments», *National Post*, 23 de noviembre de 2001.

(38) Tramos autonómicos del IRPF y ventas minoristas de hidrocarburos; impuestos sobre el patrimonio, sucesiones, donaciones, transmisiones patrimoniales, actos jurídicos documentados, sobre determinados medios de transporte, y las tasas estatales sobre el juego.

(39) Iguales al 35 por 100 del IVA; del 40 por 100 de los impuestos sobre la cerveza, el vino y bebidas fermentadas, los productos intermedios, el alcohol y bebidas derivadas, los hidrocarburos, las labores del tabaco; y del 100 por 100 del impuesto sobre la electricidad.

(40) *Vid.* BUCHANAN, J.M., «Federalism and fiscal equity», *op. cit.*

(41) MUSGRAVE, R.A., y MUSGRAVE P.B., *Public finance in theory and practice*, McGraw-Hill, 1973: 613.

(42) El lector interesado puede consultar el excelente trabajo de VALLE, V., «Los modelos de esfuerzo fiscal y el esfuerzo fiscal en España», *Hacienda Pública Española*, nº 13, 1971: 45-68, donde se definen con precisión los conceptos mencionados.

(43) Recordemos que aquí se incluyen, en el caso de las comunidades autónomas, tanto los impuestos autonómicos (juego, medioambientales), como los tributos cedidos (tramos autonómicos del IRPF y ventas minoristas de hidrocarburos; impuestos sobre el patrimonio, sucesiones, donaciones, transmisiones patrimoniales, actos jurídicos documentados, sobre determinados medios de transporte, y las tasas estatales sobre el juego).

(44) BARBERÁN ORTÍ, R., «Los estudios sobre balanzas fiscales en España...», *op. cit.*: 9.