Balanzas fiscales regionales y solidaridad financiera interterritorial

Posted on 1 de mayo de 2005 by Dolores Dizy Menéndez

Lo primero que hay que dejar claro es lo que se pretende con una balanza fiscal. El objetivo no es determinar cuál es la posición financiera que tiene una comunidad autónoma respecto de la Administración central, y corregir su desequilibrio. El objetivo es conocer cómo contribuye cada región al principio constitucional de solidaridad interterritorial, que exige un adecuado equilibrio entre los diferentes niveles de gobierno y la coordinación entre ellos Recientemente se ha publicado por la Fundación de Cajas de Ahorros un volumen monográfico de la revista *Papeles de EconomíaEspañola* (núm. 99) sobre el problema de las balanzas fiscales y su cuantificación para el caso español. Las citas de los autores que aparecen en el texto referidas al año 2004 corresponden al artículo publicado en este número monográfico.. Dado que los ingresos fiscales se rigen por el principio de capacidad de pago, mientras que los gastos lo hacen por el de necesidad, se producirán transferencias de rentas entre comunidades autónomas, de las más desarrolladas a las menos. Estamos, por tanto, analizando qué efectos redistributivos producen los ingresos y gastos públicos estatales en las diferentes comunidades autónomas, operaciones presupuestarias que constituyen sólo un aspecto parcial de la realidad económica de una regiónUna imagen sintética de la realidad económica la ofrece la balanza de pagos, que recoge la totalidad de las operaciones de carácter comercial, de servicios, fiscales o financieras que realiza una unidad económica territorial con el resto del mundo. La elaboración de balanzas de pagos regionales no ha sido prolija en nuestro país y su experiencia se limita a Cataluña (1997) y Madrid (2001)..

Con este artículo se persiguen tres propósitos. Primero, establecer el marco conceptual de las balanzas fiscales, lo que permitirá responder a las siguientes cuestiones: qué es una balanza fiscal, cómo se elabora y cuál es su finalidad. Segundo, analizar y comparar las balanzas fiscales realizadas en nuestro país en las dos últimas décadas. Y tercero, constatar el grado de consenso alcanzado entre los expertos en relación con la metodología y la utilidad de la elaboración de balanzas fiscales regionales.

EL MARCO CONCEPTUAL DE LAS BALANZAS FISCALES

Una balanza fiscal recoge las relaciones financieras existentes entre una administración regional y los niveles superiores de gobierno a lo largo de un período de tiempo determinado.

Concepto claro pero cuya instrumentación se enfrenta con importantes problemas metodológicos: ¿qué relaciones financieras debemos considerar? ¿Cuántos niveles superiores de gobierno debemos establecer? Y, ¿cuál debe ser el ámbito temporal del análisis? Consideraciones que, lógicamente, condicionarán el resultado numérico obtenido, de forma que no existe una única balanza fiscal para cada comunidad autónoma sino muchas, dependiendo de cuáles sean las restricciones introducidas. Es más, la sensibilidad de los resultados a las hipótesis metodológicas es tal que no sólo se producen discrepancias cuantitativas, sino también de signo. Como precisaremos más adelante, no todas las operaciones presupuestarias se computan a la hora de cuantificar los saldos fiscales, por distintos motivos; además, la existencia de dos niveles superiores de gobierno (estatal y europeo) exige la estimación de dos balanzas fiscales distintas; y cuanto más amplio sea el período temporal analizado mayor precisión obtendremos en los resultados al eliminar los efectos coyunturales que se derivan de la fase del ciclo económico.

El saldo de una balanza fiscal regional se obtiene sumando los gastos que las Administraciones públicas realizan en una comunidad autónoma y restando el conjunto de ingresos coactivos (fundamentalmente impuestos) pagados por los residentes en dicha región. Se dice que una comunidad autónoma es contribuyente neto cuando el saldo fiscal es negativo, ya que ello implica que el nivel de los impuestos satisfechos por sus residentes es superior al volumen del gasto público ejecutado en la región; en caso contrario, con saldos positivos, las comunidades autónomas se convierten en beneficiarias netas.
Desde el punto de vista operativo, a la hora de cuantificar el saldo fiscal se parte de los datos de las *Cuentas de lasAdministraciones Públicas,*estadísticas elaboradas por la Intervención General de la Administración del Estado. Dichos saldos recogen la actividad económica llevada a cabo por el conjunto de las Administraciones públicas españolas en un año determinado y su resultado final es la necesidad o capacidad de financiación,esto es, el déficit o superávit público. La tarea consiste, por tanto, en distribuir espacialmente estos ingresos y gastos para obtener el saldo de las correspondientes balanzas fiscales regionales, trabajo minucioso no exento de problemas metodológicos. Éstos afectan fundamentalmente a tres aspectos: las unidades institucionales cuya actividad ha de ser territorializada, las operaciones de ingresos y gastos a tener en cuenta, y los criterios de imputación que permiten distribuir geográficamente las operaciones.

A la hora de delimitar el *ámbitoinstitucional,* la mayoría de las balanzas fiscales elaboradas en España se limitan al conjunto de relaciones financieras entre los residentes de una comunidad autónoma y la Administración central (órganos del Estado, de la Seguridad Social no transferida y organismos centralizados que se financian en su mayor parte con recursos distintos a los ingresos por ventas)Por consiguiente, quedan fuera del ámbito de las balanzas

fiscales regionales las relaciones financieras de una comunidad autónoma con otras (agentes del mismo nivel) y con las corporaciones locales (unidades inferiores).Asimismo, tampoco se incluyen los flujos financieros con la Unión Europea (nivel supranacional) en la medida en que los mismos son objeto de imputación independiente en la balanza fiscal Comunidad Autónoma-Unión Europea. Un desarrollo amplio de la metodología de la Contabilidad Nacional y de la Contabilidad Regional puede encontrase en Barea, Carpio, Dizy,Angoitia, Pérez y Abásolo (2001) y en Alcaide y Alcaide (2004).. Sin embargo, la investigación de Barea y otros (2001) introduce una novedad significativa al incorporar el ámbito supranacional y elaborar dos balanzas fiscales distintas: una que recoge los flujos fiscales Comunidad de Madrid-Administración central y otra que estima los flujos financieros de los residentes en la Comunidad de Madrid con la Unión Europea. Aspecto importante este último por cuanto que la contribución de España al Presupuesto de las Comunidades Europeas la efectúa en su totalidad el Estado, mientras que el grueso de la financiación comunitaria es percibido directamente por las comunidades autónomas y el acceso a los fondos comunitarios depende del nivel de desarrollo de cada región.

Un segundo aspecto metodológico, sobre el que existe un amplio consenso, hace referencia a las *operaciones* que deben ser tenidas en cuenta a la hora de calcular los saldos fiscales regionales, de forma que sólo se computan aquellos gastos e ingresos que obedecen a actividades propias de las Administraciones públicas. Se incluyen los ingresos de carácter coactivo exigidos por el sector público imponiendo el criterio de autoridad (sin contraprestación) y los gastos empleados en la producción de bienes y servicios no destinados a la venta, en operaciones de distribución del valor añadido y en operaciones de redistribución de renta y riqueza.Y quedan fuera del ámbito de la balanza fiscal las operaciones que tienen un origen contractual (intereses, alquileres o dividendos), las operaciones de mercado (ventas y enajenaciones de inversiones reales) y las operaciones de carácter financiero (variación de activos y pasivos financieros)Además, es preciso efectuar una serie de ajustes para evitar duplicidades por movimientos contables internos, tal es el caso de las transferencias corrientes y de capital realizadas entre agentes de la Administración pública, de las cotizaciones que paga el INEM por los desempleados con objeto de garantizar el cómputo del período de inactividad a efectos del cálculo de la pensión futura y de las cotizaciones sociales ficticias derivadas de las clases pasivas del Estado para igualar el coste del factor trabajo de los funcionarios a efectos de la pensión futura..

Una cuestión controvertida se refiere a si los pagos de intereses derivados del endeudamiento público deben ser considerados como gasto público a distribuir territorialmente en las balanzas fiscales o no. El no hacerlo supone considerar que las Administraciones públicas tienen un presupuesto equilibrado, ya que de otra forma la suma

de los gastos e ingresos imputados a las distintas comunidades autónomas no equivaldría a la suma de los gastos e ingresos estatales que están asignándose geográficamente. Es más, dado que el déficit es la diferencia entre los gastos e ingresos, si éste fuese lo suficientemente elevado podría darse el caso hipotético de que todas las comunidades autónomas arrojasen un saldo fiscal positivo. Metodológicamente, en contabilidad nacional se considera que los pagos de intereses son una operación distribuidora de renta, a través de la cual se reparte el valor añadido generado por la producción entre el trabajo, el capital y las Administraciones públicas; por otra parte, si tenemos en cuenta que el endeudamiento del Estado y la correspondiente carga derivada de él son consecuencia de suministrar servicios a la colectividad en mayor cuantía que la financiada por los impuestos recaudados, los intereses de la deuda pública deben ser territorializados.

La siguiente pregunta es: ¿cómo deben regionalizarse? Dado que los intereses derivados del endeudamiento público proceden de una deuda contraída por los residentes en aquellas comunidades autónomas beneficiarias de la actividad pública, lo lógico sería imputarlos según el coste de producción de los bienes y servicios de no mercado producidos por las Administraciones públicas, y no por el criterio de población, puesto que no constituyen una deuda homogénea de todos los ciudadanos. En el estudio de Barea y otros (2001) se territorializan por primera vez los intereses derivados de la deuda pública y se hace mediante la aplicación del primer criterio.

El tercer aspecto metodológico, que es el que tiene más influencia a la hora de cuantificar los saldos fiscales y que ha sido objeto de mayor debate, lo constituyen los *criterios de imputación,* que permiten distribuir geográficamente los ingresos y gastos públicos en función de las hipótesis de incidencia que se efectúen a partir de las peculiaridades que presentan las distintas operaciones presupuestarias. En particular, se trata de averiguar quién soporta el impuesto y quién se beneficia del gasto concreto desde un análisis de equilibrio parcial. El procedimiento consiste en aplicar el indicador elegido para cada tipo de ingreso y gasto a los datos de la contabilidad nacional, recogidos en las *Cuentas de las Administraciones Públicas.*

La imputación de los ingresos fiscales exige tener en cuenta la posible traslación de determinados impuestos, ya que las personas que soportan realmente la carga fiscal (incidencia económica) pueden ser distintas de las que la soportan formalmente (incidencia legal) y, en consecuencia, los impuestos recaudados en una comunidad autónoma pueden ser pagados por no residentes en la misma. La existencia, dirección y cuantificación de la traslación impositiva ha sido una cuestión ampliamente estudiada en la literaturaLa elasticidad de la oferta y demanda de los productos es la que determina sobre quién recae finalmente la carga de los impuestos: cuanto más elástica sea la curva de demanda y menos

elástica la de oferta, mayor es la parte del impuesto que recae sobre los productores de bienes o propietarios de los medios de producción; y, cuanto menos elástica sea la curva de demanda y más elástica la de oferta, mayor será la parte del impuesto que soportan los consumidores o adquirentes.. Generalmente se acepta que no existe traslación en los impuestos personales sobre la renta y el patrimonio: el primero recae sobre el contribuyente y el segundo sobre el inquilino o el propietario –según se encuentre arrendada o no la vivienda–, y es el consumidor final el que soporta los impuestos indirectos sobre las ventas, los impuestos especiales y los impuestos sobre importaciones. Mucho menor consenso presenta el impuesto sobre sociedades: mientras que para algunos expertos recae exclusivamente sobre los dividendos, para otros se reparte entre el consumo (traslación hacia delante vía precios), los salarios (traslación hacia atrás vía costes) y los dividendos (absorción). En el caso de las cotizaciones sociales tampoco existe una única opción: todas las cotizaciones se repercuten al trabajador o parte de las cuotas se trasladan hacia el consumidor mediante el incremento de los precios.

En la investigación de Castells y otros (2000) se opta por un criterio de traslación proporcional tanto para el Impuesto sobre Sociedades como para las cotizaciones sociales satisfechas por los empresarios, estableciendo la hipótesis de que la carga fiscal es soportada en un tercio por los accionistas (menores dividendos), en otro tercio por los trabajadores (menores salarios reales) y el tercio restante por los consumidores (mayores precios). Este es el criterio mayoritariamente adoptado en análisis posteriores, si bien otros expertos no tienen en cuenta los posibles efectos derivados de la traslación al considerar que los análisis empíricos no son concluyentes e incorporan elevadas dosis de subjetividad en su cálculo (Barea y otros, 2001).

La imputación de los gastos públicos plantea mayores problemas metodológicos. Existen tres métodos para imputar territorialmente el gasto de la Administración centralUn análisis exhaustivo de los métodos de imputación territorial del gasto público se encuentra en Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000).: *a) el enfoquedel beneficio:* el gasto se imputa a la región donde reside el beneficiario del gasto, con independencia del lugar en que se produce el servicio público; *b)el enfoque monetario:* el gasto se imputa a la región en que se materializa el mismo, donde se presten los servicios, donde se consuman los bienes, donde residan los destinatarios de las transferencias…; y, *c) el enfoque de caja o tesorería:* el gasto se imputa a la región donde se realizan materialmente los pagos. Por ejemplo, en el caso de las subvenciones de enseñanza, según el enfoque del beneficiario el gasto se imputaría a la región donde reside el estudiante: bajo el enfoque monetario donde se encuentra el centro concertado; y siguiendo el enfoque de caja, donde está la sede del habilitado que ordena el pago.Ahora bien, estos tres métodos no son excluyentes sino

complementarios y su utilización dependerá de la finalidad que se persiga con el análisis. Mientras que el enfoque de la residencia del beneficiario refleja cómo las políticas de gasto afectan al bienestar de los individuos, el enfoque monetario mide el impacto de la actividad pública en el desarrollo de la región y el enfoque de tesorería muestra los efectos que la actuación del sector público tiene sobre la liquidez de los agentes que residen en una determinada región.

Aunque existen estudios empíricos sobre la incidencia regional del gasto público en España que utilizan los dos primeros métodos –el tercero no se utiliza en la práctica por las dificultades empíricas que plantea–, los estudios más recientes se decantan por aplicar el enfoque de la residencia del beneficiario, dado que lo que se persigue es analizar la relación contribuyente-beneficiario entre los residentes en una determinada comunidad autónoma. Una excepción la constituyen López Casanovas y Martínez (2000), que aplican un procedimiento monetario, justificado, según ellos, por el planteamiento *soberanista* del que parten.

Pero el enfoque de la residencia no está exento de dificultades metodológicas. Identificar quiénes son los beneficiarios últimos del bien o servicio público prestado puede llevar a confundir la óptica normativa con la positiva, esto es, se corre el riesgo de imputar el gasto en función de los individuos a quienes debería beneficiar el mismo y no al colectivo a quien beneficia realmente. Para evitar esto, hay que tener en cuenta varios aspectos a la hora de distribuir territorialmente el gasto público: se diferencia entre bienes públicos de ámbito nacional (unidades multirregionales), bienes públicos de ámbito local (unidades unirregionales) o bienes privados financiados públicamente (bienes preferentes, tales como la educación o la sanidad); se analiza si los bienes son divisibles o indivisibles, porque en caso de ser indivisibles el gasto afecta a la nación en su conjunto con independencia del nivel de renta disponible y se utiliza el criterio de población para su reparto espacial (investigación sanitaria, defensa, representación institucional…); y se valora la existencia de efectos externos que implican la exportación de beneficios a residentes en otras comunidades autónomas.

En síntesis, las operaciones corrientes se imputan según el doble criterio de naturaleza de la actividad económica y de residencia del beneficiario. Cuando el agente perceptor sólo opera en una comunidad, se asignan íntegramente a la misma (por ejemplo, plantas potabilizadoras de aguas en Canarias, Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, Hospital Clínico de Barcelona); si el servicio es de interés general, se distribuyen según el criterio de población, puesto que benefician a todos los españoles (investigación científica, establecimiento de redes, defensa de la competencia); y si el servicio es de carácter regulador, se computan según el valor añadido regional del sector en que opere (mejora de la producción y mercados

agrarios, modernización de las estructuras comerciales, promoción del turismo). La formación bruta de capital se reparte en función de su localización, salvo para los bienes públicos puros, donde se aplica el criterio de población, y algunas otras excepciones en que se tienen en cuenta las posibles externalidades (museos, bibliotecas, exposiciones...). Las transferencias de capital se distribuyen según la cifra de negocios obtenida en el territorio y, cuando no es posible aplicar este criterio, según el número de trabajadores de los centros productivos regionales. Las partidas que no pueden regionalizarse aplicando las pautas anteriores, se asignan en función del porcentaje que supone el producto interior bruto regional a precios de mercado en relación con la producción nacional.

Ahora bien, aun cuando la hipótesis de incidencia esté bien definida y, por tanto, el criterio de imputación se adecue a la carga fiscal soportada o a la residencia del beneficiario, puede ocurrir que se carezca del detalle estadístico necesario para su aplicación, bien porque los datos no están disponibles, bien porque estándolo se impide el acceso a los mismosPor el lado de los gastos públicos se utilizan tres fuentes de información estadística básica sin las cuales no es posible estimar una balanza fiscal: el SICOP *(Sistema de Información Contable y Presupuestaria de la Administración del Estado),* elaborado por la Intervención General de la Administración del Estado; el SICOSS *(Sistema Integrado de Contabilidad de la Seguridad Social),* elaborado por la Intervención General de la Seguridad Social; y las *Memorias Anuales* de los propios organismos centralizados. Estos datos se complementan con información que procede de la *Memoria de Objetivos de los Programas de Gasto* (Presupuestos Generales del Estado) y con consultas realizadas a los propios centros administrativos sobre determinados parámetros o sobre la idoneidad de aplicar un indicador u otro. Sin embargo, la base estadística del SICOP presenta importantes limitaciones. Más de dos terceras partes de los gastos del Estado no están territorializados y parte del gasto regionalizado lo está con criterios meramente contables, que no resultan útiles para la elaboración de balanzas fiscales.Por ejemplo, las becas de estudios se imputan a la región donde se encuentre el habilitado y no donde reside el becario. La conversión de la contabilidad pública a la contabilidad nacional no puede efectuarse en determinadas partidas al carecerse de la información disponible con el suficiente detalle, como es el caso de las transferencias y subvenciones.Y el ajuste de los gastos cofinanciados por la Unión Europea se realiza globalmente, al no disponerse de información particularizada que permita deducir de cada programa de gasto estatal la parte financiada por instituciones comunitarias. Más precisa resulta la información de la base estadística del SICOSS al ajustarse sus criterios de territorialización a la metodología de la contabilidad nacional (SEC 95). En efecto, las cotizaciones se imputan a la provincia donde la empresa tiene su centro productivo, con independencia de que la recaudación por cotizaciones se ingrese en la delegación que corresponde al domicilio social; las subvenciones de explotación se computan en la región

donde se desarrolla la actividad subvencionada; las transferencias, en función de la residencia de los perceptores. Cuando la prestación se percibe en especie se utiliza algún indicador para su distribución espacial: por ejemplo, en el caso de las subvenciones del precio de los productos farmacéuticos, el gasto se territorializa en función de las recetas expedidas en cada comunidad. .Todos coinciden en señalar el *secretismo,* cada vez más acusado, con que se tratan datos que por su propia naturaleza deben ser públicos. O, ¿es que la actividad económica desarrollada por los agentes que integran el sector público no debe ser conocida por los ciudadanos con el suficiente detalle?

LAS BALANZAS FISCALES EN ESPAÑA

La elaboración de balanzas fiscales regionales cuenta con amplia tradición en España desde los trabajos de Trías (1960) y Petit (1965) referidos a Cataluña. Estos primeros ensayos se limitaron a recopilar resultados contables de ingresos y gastos públicos, y presentan importantes carencias metodológicas.
El desarrollo del Estado de las Autonomías, recogido en el Título VIII de la Constitución española, ha impulsado las investigaciones sobre temas regionales, en general, y sobre la elaboración de balanzas fiscales, en particular. A partir del estudio de Castells (1979), que supuso un cambio importante al incorporar una amplia variedad de hipótesis metodológicas, empezaron a proliferar balanzas fiscales regionales que incorporaban criterios de imputación cada vez más perfeccionados (cuadro 1).

Como puede observarse en el cuadro anterior, en los últimos años se opta por medir la incidencia efectiva a través del enfoque del beneficio, de forma que los saldos permiten valorar la carga fiscal soportada por los residentes en una comunidad autónoma y los beneficios del gasto público que perciben. Dejando al margen los artificios contables utilizados para inflar el desequilibrio financiero negativo, tales como deflactar los gastos por el índice de precios regional, incorporar el grado de fraude fiscal de la región o no considerar el efecto de la capitalidad administrativa (López Casanovas y Martínez, 2000), las discrepancias técnicas entre las balanzas fiscales realizadas para las regiones españolas se reducen básicamente a cinco aspectos, anteriormente comentados: la territorialización de la carga de la deuda pública, la regionalización del déficit público, la posible traslación del Impuesto sobre Sociedades y de las cotizaciones sociales, la distribución del IVA soportado por los no residentes y la consideración separada de los flujos con la Unión Europea.
No existe, pues, una única balanza fiscal para cada comunidad autónoma, sino múltiples: una por cada criterio metodológico adoptado para distribuir geográficamente cada gasto y cada ingreso públicos, existiendo una amplia dispersión en los resultados alcanzados por los distintos estudios para una misma comunidad autónoma.

En efecto, el análisis de sensibilidad realizado por Barberán (2004) muestra una variabilidad de varias decenas de millones de euros y varios puntos de valor añadido según cuál sea la hipótesis de incidencia o el enfoque adoptado para el cálculo del saldo fiscal regional. Como se aprecia en el cuadro 2, la variabilidad más alta corresponde a las comunidades autónomas de Andalucía, Cataluña y Madrid, con oscilaciones superiores a 5.300 millones de euros, y la menor a Ceuta, Melilla, La Rioja, Navarra y Cantabria, con horquillas inferiores a 530 millones de euros. Las regiones de Madrid y Baleares son las únicas que arrojan un saldo negativo con cualquier estimación; no así Cataluña, cuyo signo depende de las hipótesis realizadas.

La elevada dispersión de los saldos fiscales regionales obtenidos, cuyo signo deficitario puede pasar de ocho a tan solo dos comunidades autónomas, obedece tanto a la cuantía de los ingresos y los gastos públicos considerados como a los criterios de distribución geográfica elegidos para repartir las operaciones presupuestarias seleccionadas.Así, los saldos presupuestarios a repartir oscilan desde los 18.000 millones de euros del trabajo de Uriel (2001) a los 6.000 millones de euros del estudio de López Casanovas y Martínez (2000). Lógicamente, a igualdad de criterios de distribución territorial, distintas cuantías presupuestarias se traducen en diferentes saldos de balanzas fiscales regionales.

Por otra parte, las variaciones en los criterios de imputación regional originan cambios significativos en los resultados, alteraciones que afectan de forma desigual a las comunidades autónomas según les beneficie o perjudique el nuevo criterio de distribución elegido. Por ejemplo, resulta desfavorable para Baleares la distribución del IVA según el consumo final de las familias, dado el peso tan destacado que tiene el consumo de los turistas; para Andalucía resulta perjudicial la inclusión de los recursos propios comunitarios y de los gastos financiados por la Unión Europea; para Cataluña, la imputación del Impuesto sobre Sociedades según las rentas de capital de los hogares frente al excedente neto de producción; o, para Madrid, la imputación de los gastos institucionales según la sede del organismo, efecto de capitalidad que se evita aplicando como criterio de reparto la población por tratarse de bienes públicos.

Más aún, las disparidades se agravan cuando se ajustan los datos presupuestarios utilizando *artificios contables* para obtener un mayor déficit fiscal en la comunidad de referencia, caso de la balanza fiscal elaborada por López Casanovas y Martínez para Cataluña. Por una parte, el efecto cumplimiento fiscal supone corregir al alza la recaudación imputada del IVA bajo la justificación de que el fraude existente en dicha comunidad es menor que la media nacional, por lo que si todas las comunidades autónomas aumentasen su grado de cumplimiento fiscal (redujesen sus niveles de fraude) se obtendrían mayores ingresos financieros. Por otra, el ajuste de los gastos públicos por el diferencial de costes regional aumenta el saldo deficitario de Cataluña, ya que el nivel de precios en esta región es mayor que el promedio nacional y,

por tanto, el gasto estatal tiene un poder adquisitivo menor en Cataluña. El efecto conjunto de estas maquinaciones contables supone aumentar el déficit de la balanza fiscal catalana en más de 1.300 millones de euros.

Las divergencias anteriores pueden hacer dudar de la utilidad o conveniencia de las balanzas fiscales regionales. Nada más lejos de la realidad, ya que no se cuestiona la elaboración de las mismas: los ciudadanos tienen derecho a conocer cuál es la actividad realizada por el sector público a nivel espacial. De hecho, la mayoría de los países con gobiernos descentralizados publican anualmente sus saldos fiscales regionales (Australia, Canadá, Estados Unidos…), al igual que la Unión Europea, que elabora regularmente los saldos financieros de las instituciones comunitarias con los Estados miembros para que cada país conozca los ingresos y gastos monetarios que se derivan de su pertenencia al proyecto europeo.

Valorar cuándo un saldo fiscal es excesivo implica introducir juicios de valor a fin de determinar el criterio de nivelación entre jurisdicciones que se considera más aceptable. Si todas las balanzas fiscales fuesen equilibradas no quedaría margen alguno para la redistribución y, en consecuencia, para la solidaridad. A este respecto, Zubiri (2004) señala que el saldo fiscal negativo de una región de renta elevada no es indicativo de que las demás estén creciendo a sus expensas, sino que las ganancias deben medirse por la parte de crecimiento regional imputable por pertenecer a la nación. Para Giménez (2004), la justicia distributiva exige tener en cuenta los saldos fiscales,financieros y migratorios, esto es, no sólo quién paga los impuestos sino, también, dónde se genera el ahorro que se invierte en la región y de dónde procede el capital humano empleado. Bosch y Espasa (2004) sugieren que las regiones han de pagar sus impuestos en función del producto interior bruto per cápita y recibir gastos en proporción a su población. Utrilla (2004) constata la existencia de una correlación negativa entre el nivel de desarrollo regional y la magnitud del saldo fiscal confrontando la distribución primaria de la renta (aquella que procede directamente de la remuneración de los factores productivos) y la renta disponible ajustada (que incluye, además, las cargas fiscales satisfechas y las prestaciones y transferencias públicas percibidas). El informe *Balance económico regional (autonomías y provincias),* de Alcaide y Alcaide (2004), persigue un objetivo más amplio, puesto que cuantifica los recursos públicos generados en cada región por la totalidad de las Administraciones públicas, incluidos los ingresos y gastos fiscales de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales, y compara la transferencia neta por habitante al sector público con el PIB per cápita y la renta familiar bruta disponible.

Cuestión distinta es si deben existir o no límites a la solidaridad y, en caso de haberlos, cuál debe ser su dimensión cuantitativa y cualitativa. Esto supone introducir en el debate

aspectos relacionados con la equidad horizontal, la equidad intergeneracional y las asimetrías competenciales.Aspectos que, a la postre, conducen erróneamente a relacionar las balanzas fiscales con el debate sobre la financiación autonómica. Es cierto que la redistribución de la renta y de la riqueza debe abordarse desde una perspectiva personal, dado que lo que se tiene que garantizar es el acceso a servicios equivalentes por parte de todos los ciudadanos con independencia del lugar donde residan, máxime si se tiene en cuenta que tres cuartas partes de los saldos fiscales corresponden a procesos de redistribución personal (entre individuos) y sólo una cuarta parte a procesos de redistribución espacial (beneficios de carácter regional)Según De la Fuente, dos terceras partes de los flujos económicos corresponderían a la óptica de la distribución personal de la renta y una tercera parte se enmarcaría dentro de la óptica de la distribución espacial. En términos generales, el gasto público se distribuye de la siguiente forma: un 5% se destina a financiar bienes públicos de carácter nacional (defensa, justicia, seguridad…), un 3% a la promoción y regulación de actividades y mercados (pesqueros, lácteos, comercio minorista…), casi la mitad a satisfacer prestaciones sociales (pensiones,desempleo, educación, vivienda y sanidad),una cuarta parte son gastos comprometidos del Estado (asociados a la deuda pública, a la financiación de las administraciones territoriales, a la participación en las Comunidades Europeas y al Fondo de Contingencia) y el 17% son ayudas sectoriales e inversiones en infraestructuras (óptica de la distribución espacial de la renta). (De la Fuente, 2002). Pero no es menos cierto que los saldos de las balanzas regionales con la Administración central son equitativos para las comunidades de régimen común, puesto que el actual sistema de financiación garantiza el cumplimiento de los servicios a cargo de las mismas (Barea, 2004)A este respecto, Barea sostiene que los recursos recibidos por las comunidades autónomas en concepto de gastos transferidos (educación, sanidad y servicios sociales) y por gastos efectuados por organismos de la Administración central en la producción de servicios públicos puros se distribuyen en función de la población beneficiaria, y los de bienes preferentes (pensiones y desempleo) se imputan donde residen sus beneficiarios. Por la vertiente de los ingresos, la financiación procede de impuestos generales –satisfechos con arreglo a los principios de capacidad de pago y equidad–, de las cotizaciones sociales y de las transferencias nivelatorias del Fondo de Compensación Interterritorial y del Fondo Complementario..

Desde la óptica de la equidad intergeneracional, las balanzas fiscales adolecen de un problema metodológico: se imputan a un ejercicio determinado gastos que por su propia naturaleza tienen un horizonte temporal mucho más dilatado. Es el caso de las inversiones públicas que se registran en términos brutos en el momento en que se realizan, no computándose cantidad alguna en concepto de consumo de capital fijo para evitar contabilizar dos veces la misma partida: una cuando se efectúa la inversión y otra mediante

amortizaciones anuales de la misma. Sin embargo, puesto que el saldo fiscal mide los flujos anuales, el consumo de capital fijo reflejaría mejor la utilidad percibida, dado que los beneficiarios de la infraestructura pertenecen tanto a la generación actual como a las futuras, si bien ninguna balanza fiscal opta por este criterio. Lo mismo ocurre con la perspectiva de renta vitalicia para el gasto en pensiones planteada por Monasterio (2004), que trata de evitar disociar territorialmente el pago de cotizaciones con la percepción de prestaciones que se produciría cuando el pensionista retorna a su lugar de origen una vez concluida su vida laboral.

En lo que sí existe unanimidad es en la asimetría redistributiva que originan los distintos niveles competenciales de ingresos que tienen las comunidades autónomas en nuestro país: mientras que el sistema de financiación de régimen común es altamente redistributivo, los regímenes forales contribuyen de forma limitada a la solidaridad interterritorial. El País Vasco y Navarra se quedan con la recaudación de los principales impuestos, estableciéndose un sistema de pagos por los gastos generales del Estado y las competencias no asumidas (el cupo vasco y la aportación navarra); sistema que no es neutral frente al resto de comunidades, entre otras razones, porque en su cómputo se excluyen un conjunto de gastos estatales de cuantía significativaEl problema surge a la hora de cuantificar las cargas no asumidas, ya que en el momento de calcular los cupos sólo se tienen en cuenta los gastos asociados al proceso productivo, pero no los de carácter redistributivo, como es el caso de las denominadas «transferencias de nivelación de servicios», que son aquellos gastos necesarios para mantener un determinado nivel común de prestación en los servicios transferidos (por ejemplo, educación y sanidad). Castells y otros (2000) señalan que con la hipótesis de máxima descentralización, y suponiendo que todo el gasto público se destinase a financiar las competencias transferidas, el saldo de la balanza fiscal vasca y navarra sería cero, mientras que el resto de comunidades autónomas tendría saldos positivos o negativos según su menor o mayor nivel de desarrollo. Igualmente, pueden consultarse los artículos de Sevilla (2004) y Zubiri (2004).. Según cálculos efectuados por Zubiri (2004), el menor esfuerzo redistributivo de las haciendas forales se traduce en una asignación de ingresos públicos por habitante superior entre un 55 y 75 por 100 a la de las comunidades autónomas de régimen común que poseen niveles competenciales similares (aquellas que accedieron a la autonomía por el artículo 151 de la Constitución), las cuales determinan su financiación mediante indicadores de necesidad.Y aquí no caben más que dos alternativas: o se redefine el cupo y la aportación, o se cambia el sistema de financiación. Pero ¿soportarían las finanzas públicas españolas una extensión del modelo foral a todas las comunidades que así lo deseasen? O ¿es que debería extenderse el mismo sólo a determinadas regiones? Y, en este caso, ¿qué argumentos o criterios deben utilizarse para su selección?

EL POSIBLE CONSENSO

No puede obviarse el fuerte contenido político de las balanzas fiscales regionales, de forma que se utilizan los saldos fiscales como argumento de un debate más amplio sobre el estado de las autonomías y su financiación, convirtiéndose el signo negativo de las mismas en un instrumento de presión políticamente muy efectivo. De hecho, el interés por este tema se intensifica en períodos electorales o cuando está negociándose un nuevo marco de financiación autonómica. Sin embargo, los expertos denuncian reiteradamente estas prácticas, insistiendo en la utilidad de elaborar las balanzas fiscales regionales como indicador de políticas redistributivas de ingresos y gastos públicos que ayuden a corregir los desequilibrios territoriales existentes. En este contexto resulta necesario separar el debate sobre las balanzas fiscales de cualquier interpretación política para no viciar los resultados obtenidos desde el análisis económico, que se supone realizado con rigor científico y neutralidad académica, con exposición y discusión sobre la metodología utilizada que, a su vez, resulta coherente con la teoría de la hacienda pública y con la normativa europea de contabilidad nacional SEC-95.

Justificada la necesidad de elaborar balanzas fiscales regionales, quienes hemos participado en su elaboración coincidimos en dos aspectos claves de cara al futuro: facilitar el acceso a la información estadística disponible e institucionalizar su confección regular. Las bases estadísticas del SICOP y del SICOSS son sistemas públicos de información contable, imprescindibles para este tipo de análisis, por lo que no se comprenden las dificultades con que se enfrentan los investigadores cuando quieren acceder a los mismos. La confección anual de las balanzas fiscales regionales por parte de un organismo independiente con una metodología única impediría la emisión de juicios de valor, amparados por la sensibilidad que presentan los saldos fiscales respecto de las hipótesis metodológicas efectuadas, tanto sobre la incidencia de los distintos tipos de ingresos y gastos como sobre su distribución geográfica. Con ello, se evitarían las manipulaciones políticas que nada tienen que ver con la finalidad de las balanzas fiscales, que no es otra que ver cuál ha sido el grado de cumplimiento del principio de solidaridad interterritorial recogido en la Constitución española. Redistribución de la renta y de la riqueza, por otra parte, imprescindible para alcanzar la cohesión económica y social nacional.

BIBLIOGRAFÍA

· **Julio Alcaide y Pablo Alcaide:** *Balanceeconómico regional (autonomías y provincias). Años 1995-2003,* Madrid, FUNCAS, 2004.
· **José Barea, Maximino Carpio, Dolo- res Dizy, Miguel Angoitia, Carmen Pérez e**

Ignacio Abásolo: «La balanza fiscal de la Comunidad de Madrid», en *La balanza de pagos de la Comunidad de Madrid (1995-1998),* Madrid, Civitas, 2001, pp. 249-365.
· **Ramón Barberán:** *Variaciones metodológicas y resultados en el cálculo de balanzas fiscales regionales (Revisión de las estimaciones en España y análisis de sensibilidad para 1996),* Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2001.
· **Maximino Carpio (coord.):** *Metodología para la elaboración de las balanzas fiscales de las comunidades autónomas,* Madrid, Consejo Económico y Social,2002.
· **Antoni Castells, Ramón Barberán, Núria Bosch, Marta Espasa, Fernando Rodrigo y Jesús Ruiz-Huerta:** *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas (1991-1996).Análisis de los flujos fiscales de las comunidades autónomas con la Administración central,* Barcelona, Ariel, 2000.
· **Ángel de la Fuente:** «Problemas metodológicos y distorsiones políticas en la elaboración de balanzas fiscales para las regiones españolas», en Maximino Carpio (coord.), *op. cit.,* pp. 99-104.
· **Dolores Dizy:** «La solidaridad financiera de la Comunidad de Madrid: análisis de los flujos fiscales con la Administración del Estado y con la Unión Europea», *IX Congreso de Economía Pública,* Vigo, 2002.
· **Guillem López Casanovas y Esther Martínez:** *La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració Central (1995-1998),* Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2000.
· **José Víctor Sevilla:** «Las propuestas financieras catalanas y el concierto económico», en *Revista de libros,* núm. 86 (febrero de 2004), pp. 20-25.
· **Ezequiel Uriel:** *Una aproximación a lasbalanzas fiscales de las comunidades autónomas,* Bilbao, Fundación BBVA, 2003.