Una aproximación a las balanzas fiscales de las comunidades autónomas

Posted on 1 de marzo de 2004 by Ezequiel Uriel

En el contexto de los estudios regionales, en las últimas décadas se ha prestado en España una especial atención a las balanzas fiscales. Los estudios sobre balanzas fiscales tratan de responder, en su mayoría, a dos preguntas: ¿cómo imputar regionalmente los ingresos de la Administración Pública Central? y ¿cómo imputar regionalmente sus gastos? A partir de la respuesta a estas preguntas, se obtienen los saldos de balanzas fiscales.

En esta línea se inscribe el estudio que, patrocinado por la Fundación BBVA, se ha publicado recientemente (Uriel, 2003). En este artículo, aunque se va a centrar fundamentalmente en exponer los resultados que he obtenido, se tratará también de analizar los problemas metodológicos para que el lector pueda valorar el alcance de dichos resultados.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

DELIMITACIÓN INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL

Como primera precisión, es necesario delimitar lo que he denominado Administración Pública Central (APC). Con esta denominación me refiero, como en otros estudios, al conjunto formado por el Estado, los organismos de la Administración central y las Administraciones de la Seguridad Social no transferida. En consecuencia, se van a analizar los flujos entre la APC y las comunidades autónomas. Para la elaboración de las balanzas fiscales de las comunidades autónomas, en su relación con la APC, me ha parecido razonable incluir, y en consecuencia imputar territorialmente, todas las operaciones que aparecen en la cuenta de ingresos y gastos de la APC. De esta forma, al abordar su actuación en su totalidad, la suma de los saldos de las balanzas fiscales de todas las autonomías será igual a la necesidad de financiación de la APC.

En otros estudios se ha prescindido de ciertas operaciones de la cuenta de ingresos y gastos de la APC. Como todos los residentes de España lo son de alguna comunidad autónoma, los ingresos y gastos no asignados territorialmente conforman lo que podríamos denominar «resto APC», que constituye en realidad una entelequia, dado que no se imputan a nadie.

CRITERIOS DE INCIDENCIA DE INGRESOS Y GASTOS

Una vez efectuada la delimitación institucional y de operaciones es necesario realizar la distribución (es decir, imputar) de los ingresos y los gastos de la APC. Antes de entrar en detalles sobre este punto, conviene advertir sobre la complejidad que reviste este tipo de operaciones.

Desde el lado de los ingresos, los impuestos constituyen la principal fuente de financiación de las Administraciones públicas. Al establecer los impuestos, la ley señala de forma concreta sobre qué agentes recae la responsabilidad de su pago. En este sentido, se puede distinguir entre incidencia legal o de *impacto*, que corresponde al agente que tiene responsabilidad directa de su pago, e incidencia efectiva, que corresponde al agente que al final soporta la *carga*. Cuando existe disparidad entre estos dos tipos de incidencia, convencionalmente se dice que existe *traslación* de la carga tributaria.

Desde el punto de vista de la asignación de los gastos, pueden considerarse diversas alternativas, pero en la práctica en los estudios realizados en España solamente se han aplicado el método del *impacto* y el método del *beneficio*. En el primero de estos métodos se asigna el gasto a los agentes que son destinatarios directos de los pagos realizados por las Administraciones públicas. Así, si la Seguridad Social paga una receta médica de uno de sus afiliados, el gasto se imputa a la farmacia en que se ha realizado la compra. En el método del beneficio se imputa al agente a favor del cual se ha realizado el gasto. En el ejemplo de la receta médica, el gasto se imputaría al paciente. En cualquier caso, es importante recalcar que, con el término beneficio, hacemos referencia tanto al flujo correspondiente a una prestación directa como a la parte alícuota de un gasto general.

En lo que antecede, hemos considerado dos criterios de imputación de ingresos y otros dos de gastos. Veamos ahora cómo se pueden combinar en la elaboración de una balanza fiscal. En principio, en un enfoque integrado parece razonable exigir que el criterio de incidencia de los ingresos sea coherente con el criterio de imputación de los gastos. Así, el criterio de incidencia efectiva de los ingresos debería asociarse con el criterio del beneficio en los gastos para conformar un enfoque integrado que denominaremos *enfoque carga-beneficio* . Por otra parte, un segundo enfoque integrado, al que se ha denominado *enfoque impacto,* o de flujos económicos, se obtiene al considerar el criterio de impacto tanto en los ingresos como en los gastos. Ahora bien, como ya hemos indicado, en un análisis de las balanzas fiscales debe ser determinante *quiénes* (residentes de una comunidad autónoma) se benefician de los gastos de la APC, y sobre *quiénes* recae la carga, es decir, el enfoque adecuado en este tipo de análisis, que es el que hemos adoptado en mi estudio: el *enfoque carga-beneficio* .

Cabe preguntarse ahora cuál de los dos enfoques (*carga-beneficio* o *impacto*) es el más adecuado para elaborar balanzas regionales. En mi opinión, en coincidencia con otros

muchos autores, el enfoque adecuado es el enfoque carga-beneficio, aunque el enfoque impacto pueda tener interés en otro tipo de análisis. Así, para determinar el efecto multiplicador del gasto público es relevante la región *donde* se realiza el gasto, pero en un análisis de balanzas fiscales debe ser determinante *qué* región se beneficia del gasto, y de igual manera se podría argumentar con los ingresos de las Administraciones públicas. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el lugar donde las Administraciones públicas recaudan sus impuestos (enfoque impacto) en muchas ocasiones solamente refleja prácticas administrativas sin ninguna relevancia económica.

En algunos estudios sobre balanzas fiscales realizados en Cataluña –por ejemplo, en el estudio de López Casanovas y Martínez– se adopta el criterio de *carga* para la asignación de los ingresos y el de *flujo* o impacto para la imputación de los gastos. En mi opinión, este enfoque mixto no parece coherente. En el estudio de Castells *et altera* realizado para España se adopta un solo criterio para los ingresos (el criterio de la carga), pero dos criterios para los gastos: beneficio e impacto (o flujo monetario). Combinando los dos criterios de gasto se obtienen dos saldos de balanzas fiscales diferentes. Como en el caso anterior, no resulta adecuado calcular el saldo de una balanza fiscal con un enfoque mixto.

CRITERIOS ESPECÍFICOS DE IMPUTACIÓN DE INGRESOS

Desde el punto de vista de los ingresos de la APC, las partidas más importantes son el IRPF, las cotizaciones sociales, el impuesto sobre sociedades, el IVA y los impuestos especiales. En los *impuestos sobre la renta* hay práctica unanimidad de que no existe traslación de la carga tributaria. De igual forma, en los estudios empíricos existe un consenso general de que en los *impuestos sobre los productos* (IVA o impuestos sobre importación, por ejemplo) la carga final recae básicamente sobre los consumidores.

Por el contrario, existe un amplio debate sobre quiénes soportan la carga en los impuestos de sociedades y sobre las cotizaciones sociales. En algunos círculos se me ha acusado de que en mi estudio cometía un sesgo debido a que el impuesto de sociedades lo asignaba a la comunidad en que está localizada la sede de la sociedad, lo cual implicaría que la Comunidad de Madrid apareciera con una carga superior a la que le debería corresponder. Nada más lejos de la realidad. En mi estudio, para el impuesto de sociedades, he adoptado la hipótesis de que la carga la soportan los accionistas fundamentalmente (0,7), y en menor medida los consumidores (0,3), utilizando como variables de distribución los dividendos recibidos y el gasto de los consumidores, respectivamente. En el caso de las cotizaciones sociales, he adoptado la hipótesis de que la carga de las cotizaciones de los empleadores recae totalmente sobre los trabajadores.

Los ingresos patrimoniales de la APC y los ingresos por impuestos cuya carga recae sobre no residentes –por ejemplo, el IVA pagado por los turistas– los he considerado como *ingresos indivisibles*. De forma análoga a los *gastos indivisibles* , la territorialización de los ingresos indivisibles se ha realizado utilizando el indicador genérico de población como variable de imputación.

IMPUTACIÓN DE GASTOS

A efectos de imputación territorial de los gastos, he considerado cuatro grandes bloques: actividades de carácter general, actividades sociales y para la comunidad, actividades económicas y otras.

Los gastos en *actividades de carácter general* , que se refieren a los servicios generales de la Administración pública, asuntos de defensa, de orden público y seguridad, se caracterizan por ser bienes *indivisibles*. En el enfoque que he aplicado, se considera que los beneficios o, si se prefiere, los costes de estos servicios afectan por igual a todos los residentes, por lo que la variable de imputación aplicada es la población.

Los gastos en *actividades sociales y para la comunidad* (que incluyen las actividades relativas a educación, sanidad, servicios sociales, vivienda y servicios culturales) son en su mayor parte bienes *divisibles individualmente* y, por lo tanto, divisibles territorialmente. También se incluyen en este bloque aquellos gastos destinados a la comunidad, tales como los gastos en actividades culturales, que se caracterizan por ser bienes *divisibles territorialmente* . Para los bienes divisibles individualmente, la variable de imputación utilizada ha sido la localización del gasto y, alternativamente, cuando no se dispone de esta información se han utilizado indicadores indirectos lo más correlacionados posible con el gasto que se trata de imputar.

Los gastos en *actividades económicas* , integrados por funciones sectoriales (agricultura, minería, construcción, manufacturas, transportes y comunicaciones) y por funciones económicas de carácter general, son fundamentalmente bienes *divisibles territorialmente* . Estos gastos afectan a una determinada rama de actividad o son gastos en infraestructuras. En los gastos que afectan a la actividad económica o a una determinada rama de actividad específica, se han utilizado indicadores de actividad en la región como variables de imputación para los gastos. Los gastos en infraestructuras están identificados perfectamente desde el punto de vista territorial, pero esto no quiere decir, en buena parte de los casos, que los beneficiarios de la inversión realizada en infraestructuras sean exclusivamente los residentes en la región en que ha tenido lugar la inversión. Por este motivo, en los gastos en infraestructuras, he tomado como variables de imputación aquellas que, de acuerdo con la

información disponible, permiten identificar mejor los beneficiarios de las mismas.

Finalmente, para otros gastos de naturaleza indivisible, como pueda ser el pago de los intereses de la deuda pública, se ha aplicado, asimismo, al criterio de la población para su distribución territorial.

CÁLCULO DE LOS SALDOS DE LAS BALANZAS FISCALES

En muchos estudios realizados a nivel nacional se calculan los saldos de las balanzas fiscales bajo el supuesto de presupuesto equilibrado con objeto de neutralizar el déficit de la APC. Esto supone incrementar de manera proporcional los ingresos imputados por todas las autonomías. La razón dada para proceder de esta forma es la de poder analizar los efectos distributivos del presupuesto de la APC y también realizar comparaciones a lo largo del tiempo. También José V. Sevilla, en un interesante trabajo publicado el mes pasado en estas mismas páginas, se muestra partidario de distribuir territorialmente el déficit con el mismo patrón que los ingresos. En mi opinión, este tipo de distribución del déficit no refleja adecuadamente la realidad y, además, es aventurado suponer que en el futuro, cuando se amortice la deuda pública, la estructura territorial de los impuestos pagados a la APC sea la misma que la que existe actualmente.

En mi investigación no he calculado los saldos bajo el supuesto de presupuesto equilibrado, porque, además, lo he considerado innecesario dada la estructura de mi estudio. En efecto, en el enfoque básico para el cálculo de los saldos de las balanzas fiscales, la opción que he adoptado ha sido la de imputar todos los ingresos y gastos de la APC, con lo que se obtiene que el déficit (o necesidad de financiación) de la APC es igual a la suma de los saldos fiscales de todas las comunidades autónomas. De esta forma, tenemos una perfecta referencia –el déficit de la APC per cápita– para poder realizar comparaciones a lo largo del tiempo y también para ver los efectos distributivos de la actuación de la APC.

En mi estudio, además de obtener los saldos de las balanzas fiscales bajo un enfoque básico, he analizado otras dos variantes para poder estudiar el impacto de la seguridad social y el efecto conjunto de nuestras relaciones con la Unión Europea. A continuación vamos a realizar un análisis sobre los resultados obtenidos en el enfoque básico relativos a ingresos, gastos y saldos. A su vez, en cada apartado diferenciaremos según los datos sean totales, per cápita o en forma de ratio con respecto al PIB. En todos los casos comentaremos únicamente los resultados obtenidos para la media del período 1991-1996, ya que los datos anuales de una comunidad tienen menor relevancia, porque pueden venir afectados por la imputación de gastos de carácter excepcional.

INGRESOS

Los ingresos totales imputados a cada comunidad autónoma están lógicamente relacionados con su tamaño. Por ello, las comunidades con mayor volumen de ingresos totales imputados son, con muy poca diferencia entre ellas, Cataluña y Madrid. De acuerdo con los ingresos totales imputados, Andalucía, que es la primera en población, ocupa la tercera posición. De todas formas, tiene mayor interés analizar los ingresos relativos.

A priori cabría esperar que, salvo circunstancias especiales, las distintas comunidades autónomas soportaran una similar carga fiscal con relación a su PIB. Como puede verse en el gráfico 1, la ratio saldo fiscal/PIB es muy similar en las comunidades autónomas, salvo en algunos casos. Por una parte, las comunidades con mayor porcentaje de ingresos imputados con relación a su PIB son Madrid (41,14%) y Asturias (37,97%), debido, en el primer caso, a una mayor carga soportada por IRPF y, en el segundo, debido a unas mayores cotizaciones sociales. Con menor ratio ingresos/PIB se encuentran el País Vasco (19,59%), Navarra (19,68%), Canarias (22,87%) y Ceuta y Melilla (25,10%). Todas estas comunidades se caracterizan por sus peculiaridades en materia fiscal.

GASTOS

En gastos totales se sitúa, en primer lugar por su cuantía, la comunidad de Andalucía, seguida a una cierta distancia de Cataluña y, todavía con una diferencia mayor, de Madrid.

En el caso de los gastos, a priori se podría esperar que las comunidades con rentas más bajas tuvieran una mayor ratio gastos/PIB. Según los resultados obtenidos esta ratio es superior al 50%, según puede verse en el gráfico 2, en las siguientes comunidades: Extremadura (56,70%), Asturias (53,63%) y Andalucía (50,27%). El hecho de que Asturias tenga una ratio tan elevada –en PIB per cápita le corresponde el puesto 12, según puede verse en el cuadro 1– se debe al problema específico del sector minero. En el extremo opuesto, y con una ratio inferior al 30%, se encuentran Navarra (23,44%), País Vasco (26,09%) y Baleares (26,89%).

En el caso de los gastos es conveniente examinar también los gastos per cápita de las distintas comunidades autónomas, que se han representado en el gráfico 3. Como puede verse, solamente existe una comunidad (Asturias) que tiene un gasto muy superior a la media, mientras que por debajo de la media se sitúan, además de Baleares, las comunidades con regímenes fiscales especiales.

SALDOS

En el período 1991-1996 presentan saldos negativos tres comunidades autónomas: Madrid (–1.037.688 millones), Cataluña (–401.170 millones) y Baleares (–108.288 millones). Entre los saldos con signo positivo sobresale Andalucía, con un saldo imputado de 1.503.457 millones de pesetas. Le siguen por orden de importancia, pero con saldos imputados inferiores al medio billón de pesetas en todos los casos, las siguientes comunidades: Galicia, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Canarias y Extremadura.

Dado que en la imputación de los gastos indivisibles se ha utilizado un indicador neutro como es la población, a priori cabría esperar que la ordenación de las comunidades autónomas según los saldos de las balanzas fiscales per cápita fuera muy similar a la ordenación según su PIB per cápita. Esta similitud se debería a que, por una parte, los ingresos fiscales per cápita están muy relacionados con la capacidad económica de la población de las distintas comunidades y a que, por otra parte, los gastos per cápita no deberían diferir sensiblemente de unas comunidades a otras, salvo que haya circunstancias especiales.

Con objeto de analizar los saldos de las balanzas fiscales en términos per cápita y con relación al PIB se ha elaborado el cuadro 1 (ya reproducido parcialmente por José V. Sevilla en el núm. 86 de *Revista de libros*), en el que aparecen las comunidades autónomas ordenadas (de mayor a menor) según el PIB per cápita; el saldo fiscal per cápita, el número de orden y el porcentaje sobre el PIB; y la diferencia entre el saldo fiscal y el déficit de la APC y el porcentaje que representa sobre el PIB.

Las tres comunidades autónomas con saldo negativo son Madrid, Baleares y Cataluña. Sin embargo, cuando se toma como referencia el déficit de la APC –que en mi opinión es la referencia más adecuada– son seis las comunidades que presentan un saldo negativo. Además de las tres citadas, deben añadirse Aragón, La Rioja y la Comunidad Valenciana.

En la ordenación del saldo per cápita tres comunidades con regímenes fiscales especiales (País Vasco, Navarra y Canarias) bajan tres puestos en relación con la ordenación según el PIB per cápita. Por otra parte, en la ordenación del saldo, Asturias se sitúa cinco puestos por debajo del que tiene en la ordenación del PIB.

Como hemos visto, las expectativas de ordenación de los saldos fiscales en relación con la ordenación del PIB no se han visto cumplidas en las comunidades autónomas con regímenes fiscales especiales (País Vasco, Navarra y Canarias), así como en el caso de Asturias. Todas ellas se caracterizan por tener un saldo positivo superior al que les correspondería por su nivel de PIB. En sentido contrario, hay que destacar a las comunidades de Aragón, La Rioja, Comunidad Valenciana, Murcia, Andalucía y, especialmente, Galicia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Antoni Castells, Ramon 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.

Guillem López Casanovas y Esther Martínez: *La balança fiscal de Catalunya amb Govern Central. Resultats de l'estimatio de la balança fiscal per al periode 1995-1998* . *L'evolució de la balança fiscal per al periode 1987-1998* . Extracto del trabajo original, para la Memoria de la Sociedad Catalana de Economía, correspondiente a la conferencia presentada por sus autores en la sede de dicha sociedad. Barcelona, Mimeo, 2000.

José V. Sevilla Segura: «Las balanzas fiscales, el concierto económico y las propuestas financieras del nuevo gobierno catalán», *Revista de libros,* núm. 86 (febrero de 2004), págs. 20-25.

Ezequiel Uriel: *Una aproximación delas balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas* . Bilbao, Fundación BBVA, 2003.