

ESTUDIOS SOBRE LA ECONOMIA ESPAÑOLA

**Problemas metodológicos y distorsiones políticas
en la elaboración de balanzas fiscales
para las regiones españolas**

Angel de la Fuente

EEE 131

Abril 2002



<http://www.fedea.es/hojas/publicado.html>

**Problemas metodológicos y distorsiones políticas en la elaboración
de balanzas fiscales para las regiones españolas**

Angel de la Fuente *

Instituto de Análisis Económico (CSIC)

Abril de 2002

El tema de esta mesa redonda tiene que ver con los problemas metodológicos y de datos que se presentan en la elaboración de balanzas fiscales para las regiones españolas. Aunque intentaré ceñirme al tema en la medida de lo posible, resulta muy difícil (y además sería engañoso) discutir sobre estos problemas sin abordar otra cuestión que tiende a contaminar este tipo de ejercicios -- pero que es también lo que les da un interés considerable para el público no especializado. Se trata, por supuesto, del fuerte contenido político del tema. La polémica sobre los saldos fiscales sólo puede entenderse como un aspecto de un debate más amplio sobre la organización territorial del Estado que no ha perdido actualidad, y ha ido ganando en crispación, desde la transición a la democracia.

En este contexto de elevada sensibilidad regional, resulta particularmente importante para evitar conflictos continuos y asegurar la viabilidad a largo plazo del sistema autonómico que la distribución territorial de las cargas fiscales y del gasto público sea completamente transparente y se ajuste a reglas razonables que la mayoría de los ciudadanos puedan percibir como justas. En consecuencia, la elaboración de balanzas fiscales, o mejor aún, de un sistema territorializado de cuentas públicas, es casi una exigencia de higiene democrática y un instrumento necesario para el control de la Administración Central. Si se consigue hacer bien, podría ser también una buena inversión en la rebaja de la conflictividad territorial.

Pero hay también otra cara de la moneda, y con esto vamos acercándonos al tema de esta sesión. Existe ciertamente la tentación de utilizar las balanzas fiscales de manera demagógica, manipulándolas si es necesario para excitar la indignación ciudadana ante agravios reales o supuestos con la esperanza de obtener rendimientos electorales o de contribuir al fortalecimiento de una "conciencia nacional" cimentada sobre el rechazo a un "Estado español" que se presenta como explotador. Esto se ha hecho con frecuencia, sobre todo en Cataluña donde estamos sometidos a un goteo regular de artículos de opinión y declaraciones

* Este trabajo ha sido preparado para un seminario sobre metodología para la elaboración de balanzas fiscales organizado por el Consejo Económico y Social. Agradezco la financiación del Ministerio de Ciencia y Tecnología a través del proyecto SEC99-1189.

de líderes políticos que insisten machaconamente sobre el latrocinio fiscal que sufrimos los residentes en la región.¹

Tal contaminación política explica por qué en algunos estudios sobre balanzas fiscales se han adoptado opciones "metodológicas" que no sólo son ilegítimas dado el uso que luego se hace de los resultados, sino en ocasiones verdaderos atentados contra la ética y la estética profesionales. Dedicaré la primera parte de mi intervención a identificar algunas de estas prácticas, delimitando así el campo de lo que cabe considerar problemas metodológicos en el sentido propio del término. Seguidamente pasaré a éstos y sostendré que, aunque la naturaleza del problema es tal que no admite una única solución exacta (esto es, que no hay forma humana de elaborar una balanza fiscal perfectamente objetiva), sí que resulta posible hacernos una idea bastante aproximada de la magnitud y composición de los flujos fiscales interregionales que puede servirnos para discutir con sensatez sobre la equidad territorial del sistema fiscal español-- aunque para esto lo mejor sería probablemente olvidarnos del concepto habitual de saldo fiscal y centrarnos en aquellos de sus componentes que responden a una lógica propiamente territorial. Finalmente, hablaré brevemente de las carencias de los datos, de la parte de responsabilidad que en esto tiene la Administración Central, y de por qué me parece muy mala idea su escasa propensión a suministrar la información necesaria para este tipo de análisis.

1. Problemas metodológicos que no son tales

El saldo fiscal de una región se define como la diferencia entre la contribución vía impuestos de sus residentes al sostenimiento de las administraciones públicas y los beneficios que éstos derivan de su actuación. Para calcularlo, resulta necesario imputar a las distintas unidades territoriales los flujos tributarios y de gasto que genera la Administración Central (y posiblemente la comunitaria). El aspecto más conflictivo de este ejercicio tiene que ver con la imputación del gasto, donde cabe distinguir básicamente entre dos enfoques alternativos. En el primero de ellos (conocido como de *flujo monetario*) el gasto público se imputa en base a su localización geográfica, mientras que en el segundo (de *flujo de beneficio*) el criterio de imputación es la residencia de sus beneficiarios. La principal diferencia práctica entre estos dos enfoques tiene que ver con el tratamiento de aquellas partidas de gasto público que financian bienes y servicios de interés nacional, tales como la defensa, las relaciones exteriores y la superestructura política y administrativa del Estado. En estos casos, el enfoque de flujo monetario atribuye el gasto únicamente a las regiones en las que éste se materializa

¹ Un ejemplo paradigmático de demagogia victimista es el artículo publicado por Josep Huguet, portavoz de ERC en el Parlament de Catalunya, en *La Vanguardia* el 2 de marzo de 2001. Tras darle muchas vueltas y aduciendo diversos motivos entre los que cabe citar mi condición de no representante de ningún partido político y el insuficiente interés del tema, este periódico no quiso publicar mi respuesta a las tesis del Sr. Huguet. Entre otros muchos ejemplos, véase también Mas (1999) y el volumen publicado por Omnium Cultural sobre las relaciones fiscales y económicas entre Cataluña y el resto de España (Cabana y otros, 1998).

directamente, mientras que el enfoque de flujo de beneficio llevaría a repartirlo entre todas las regiones en proporción a distintos indicadores que intentan capturar la participación de cada una de ellas en los beneficios generados por los programas relevantes.

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

El enfoque del flujo monetario no es, por tanto, una opción metodológica legítima en el presente contexto, sino una forma bastante burda de inflar los déficits fiscales (o de camuflar los superávits) regionales que, en el caso de Cataluña, supone unos 200.000 millones de pesetas anuales. No es, sin embargo, el único expediente que se ha utilizado con tales fines. Entre otras prácticas que deberían provocar sonrojo, destaca sin duda la curiosa propuesta de deflatación creativa consistente en corregir por el diferencial de precios entre Cataluña y el promedio de España el gasto del Estado en la región, pero no los ingresos de éste en el Principado, lo que aumenta el "expolio" fiscal sufrido por esta comunidad en otros 200.000 millones anuales.

2. El concepto de saldo fiscal

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

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

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

Para poder hacer esto, es necesario partir de un concepto de saldo fiscal que se preste de manera natural a una descomposición por grupos de programas presupuestarios. Una posibilidad es trabajar con lo que podemos llamar saldos relativos. Esto es, en vez de preguntarnos si entra más de lo que sale en una región determinada (lo que sólo tiene sentido en el agregado), podemos preguntarnos si ésta está mejor o peor tratada que el promedio en términos per cápita y multiplicar el resultado de este cálculo por la población para llegar al saldo total. La gran ventaja de este enfoque es que se puede aplicar programa por programa, tanto por el lado del ingreso como por el del gasto, lo que permite construir saldos parciales y analizar por separado el impacto de cada grupo de programas o restringir el cálculo de los saldos fiscales a aquellas partidas que tiene sentido evaluar en base a su incidencia territorial.

Este enfoque puede ayudar a desdramatizar considerablemente el problema de los saldos fiscales regionales. Según mis cálculos (de la Fuente, 2000) aproximadamente dos tercios de los flujos económicos que genera la actuación del sector público español provienen del sistema impositivo y de protección social, algo más de un 5% se destina a financiar bienes públicos de carácter nacional, y en torno a un 3% se dedica la promoción y regulación de diversas actividades económicas. Los flujos de carácter territorializable, por tanto, representan únicamente una cuarta parte del total. En consonancia con estas magnitudes, el grueso de los saldos fiscales regionales refleja el resultado del proceso de redistribución personal. En una región tipo, este componente genera tres cuartas partes del saldo total, mientras que el componente territorializable sólo supone un 17% de esta magnitud, de lo que aproximadamente la mitad corresponde a la financiación autonómica y local.

Por ponerlo de otra forma, los saldos fiscales regionales se reducen en promedio a una sexta parte de su tamaño original cuando eliminamos el componente de los mismos que proviene de la operación normal y deseable del sistema impositivo y de protección social como mecanismo de redistribución entre individuos. También es verdad que en estos saldos ajustados se detectan indicios de prácticas territorialmente discriminatorias que ciertamente habría que denunciar

y corregir. Pero puesto que estamos hablando de cifras mucho más modestas que las que suelen citar algunos de nuestros representantes políticos, es de esperar que podamos discutir sobre ellas de forma algo menos acalorada que hasta ahora.

3. Otros problemas metodológicos

Todo investigador que haya trabajado alguna vez en el tema (y cualquier lector atento de estos estudios) sabe que la elaboración de una balanza fiscal dista mucho de ser una ciencia exacta. Uno de los principales problemas tiene que ver con la imposibilidad de imputar las distintas partidas del presupuesto de acuerdo con criterios plenamente objetivos. En la práctica no hay más remedio que trabajar con indicadores que capturan only aproximadamente la distribución territorial de los costes y beneficios relevantes, y esto introduce un cierto elemento de arbitrariedad que es imposible eliminar.

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

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

Sobre estos temas se puede discutir, y además es necesario que lo hagamos porque algunas de estas opciones tienen efectos cuantitativamente importantes sobre los resultados. En cualquier caso, yo soy bastante más optimista que alguno de mis compañeros. Ramón Barberán, por ejemplo, parece ser partidario de que dejemos de hacer cosas de estas hasta que nos pongamos todos de acuerdo en exactamente cómo hay que hacerlas. Yo creo que esto, además de ser imposible, es innecesario. Por algún intento de reconciliación que he hecho, tengo la impresión de que balanzas fiscales elaboradas por gente razonable (y en las que no se recurre a las

prácticas comentadas más arriba) tienden a parecerse mucho y pueden, en todo caso, homogeneizarse fácilmente por diferencias en el tratamiento del déficit o de los intereses de forma que sean más fácilmente comparables. Pienso, por tanto, que sí que es posible hacernos una idea razonablemente aproximada de la magnitud de los flujos interregionales relevantes y que, si nos ceñimos a los componentes de estos flujos que de verdad responden a una lógica territorial, esta información puede ser muy útil para identificar y corregir disfunciones en la asignación del gasto público.

4. Problemas de datos

Como ya he indicado en la sección anterior una de las dificultades que surgen en la elaboración de balanzas fiscales tiene que ver con carencias de la información estadística de la que se dispone para imputar regionalmente el presupuesto público de ingresos y de gastos. En buena parte, el problema es inevitable. Dado que la elaboración de series estadísticas es costosa y que los recursos son limitados, los investigadores estamos condenados a seguir quejándonos amargamente de las limitaciones de los datos y a intentar hacerlo lo mejor posible con lo que hay.

Dicho esto, también hay que decir que las dificultades con las que uno se encuentra en este campo específico en el caso de España son probablemente mayores de lo que deberían ser, y que esto es en buena parte responsabilidad de la Administración Central porque ésta debería poder y querer decirnos de dónde provienen y dónde se gastan sus recursos (que a la postre son nuestros) y a menudo no es así. La información territorializada existente sobre las finanzas de las administraciones públicas españolas es muy deficiente² por dos razones que se entrelazan. En primer lugar, el sistema español de estadística y contabilidad pública presenta importantes deficiencias y, en particular, todavía no se ha adaptado al Estado autonómico. Esto hace que muchos indicadores de interés no se elaboren. En segundo lugar, los sucesivos gobiernos españoles no se han distinguido precisamente por su entusiasmo a la hora de suministrar información territorializada sobre sus actuaciones. Por lo tanto, mucha de la información que sí existe no se hace pública o se publica tarde y mal.

Entre otros ejemplos importantes, hay que destacar la dificultad de acceso a los sistemas públicos de información contable (el SICOP y el SICOSS) y a la información territorializada de la que dispone la Agencia Tributaria. Los representantes de la Administración suelen aducir que estos sistemas no están diseñados para la elaboración de balanzas fiscales y que, dado que su utilización puede conducir a resultados engañosos, prefieren no hacer públicos los datos. Todo esto es seguramente cierto. Pero, primero, dado que llevamos al menos veinte años

² Aunque el problema es menos relevante a la hora de elaborar balanzas fiscales regionales, las administraciones autonómicas tampoco son precisamente un ejemplo de virtud ni en este tema ni en la colaboración con la Administración Central en materia de estadísticas de interés general. La información presupuestaria que proporcionan los gobiernos regionales es generalmente mucho peor que la que suministra la administración central y rara vez viene desglosada por ámbitos territoriales.

discutiendo sobre estos temas (lo que indica un considerable interés ciudadano por los mismos) no se entiende que estos sistemas no se hayan adaptado todavía de forma que sí sirvan para este tipo de cosas. Y segundo, con todas sus deficiencias, esta información sigue siendo la mejor disponible así que, si lo que preocupa es la calidad de los resultados, lo mejor sería ciertamente hacerla pública.

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

Creo que en algún momento el Congreso ha llegado a aprobar una resolución pidiendo al Gobierno que publique balanzas fiscales "oficiales" para todas las regiones españolas. Dado el inevitable margen de subjetividad del ejercicio, esto no me parece una buena idea. Pero sí creo que la Administración Central debería elaborar todos los años una liquidación territorializada de sus presupuestos de ingreso y gasto desglosados por programas que podría servir de base para la elaboración de balanzas fiscales -- y quisiera aprovechar mi presencia aquí para pedirle al Consejo Económico y Social que impulse alguna iniciativa en esta dirección. Tampoco sería mala idea llevar este informe al Senado y discutirlo con luz y taquígrafos. Sería una buena ocasión para desmontar algunas de las falacias que circulan sobre el tema.

5. Conclusión

Mi intervención se ha centrado en dos tipos de problemas que afectan a la elaboración y al uso de balanzas fiscales para las regiones españolas. El primer grupo de problemas es de carácter técnico y no me preocupa demasiado. Es cierto que hay diferencias metodológicas y deficiencias difícilmente subsanables en los datos que introducen márgenes de error y de subjetividad apreciables en el cálculo de los saldos fiscales. Pero creo que es posible hacernos una idea razonable del tamaño y composición de los flujos interregionales de recursos que genera el sector público, y que es importante realizar este tipo de ejercicios porque satisfacen

una legítima demanda política y aportan información necesaria para el control del ejecutivo en un sistema democrático.

Lo que me preocupa más es que la considerable carga política del tema crea distorsiones que hacen que estos estudios a menudo generen menos luz que calor. Por si hace falta, quisiera aclarar que lo que me parece mal no es el cálculo independentista implícito en algunas balanzas fiscales, que considero perfectamente legítimo, sino su falta de rigor y el recurso a la manipulación demagógica. A los alemanes les fastidia mucho que parte de sus impuestos se vaya a Francia y a los países del sur en forma de ayudas regionales y agrícolas de la Unión Europea. A los españoles esto nos suele parecer insolidario cuando no egoísta, pero ¿cuántos de nosotros estaríamos dispuestos a pagar más impuestos o a recibir peores servicios para financiar ayudas a Marruecos? Entiendo perfectamente que un nacionalista catalán o mallorquín pueda sentir lo mismo en relación con aquella parte de "su dinero" que se va a Asturias o a Extremadura, especialmente cuando algunas comunidades tan ricas como la suya o más tienen saldos fiscales positivos gracias a sus privilegios forales. Pero el amor a la causa no justifica prácticas "metodológicas" que dan hasta un poco de vergüenza ajena. Tampoco es legítimo es que unos flujos redistributivos que en su mayor parte provienen de la existencia de un sistema impositivo y de protección social común a todo el territorio (esto es, de la aplicación de reglas uniformes a nivel individual) se presenten como el resultado de actuaciones arbitrarias o discriminatorias por parte de la Administración Central. Desgraciadamente, a fuerza de repetirla, la idea de que algo de esto hay parece haber ido calando entre la población de ciertas regiones. Esto me preocupa, más como ciudadano que como economista, porque no puede ser bueno para la convivencia, y es por ello que he dedicado buena parte de mi tiempo a este problema.

Referencias

- Cabana, F. y otros autores (1998). *Catalunya i Espanya. Una relació econòmica i fiscal a revisar*. Òmnium Cultural, Barcelona.
- de la Fuente, A. (2000). "Un poco de aritmética territorial: anatomía de una balanza fiscal para las regiones españolas." Mimeo, Instituto de Análisis Económico, CSIC.
- Mas, A. (1999). *Un tracte just per als ciutadans de Catalunya: el pacte fiscal, una proposta concreta*. Generalitat de Catalunya, Barcelona.