

1. Una aproximación a las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas

Ezequiel Uriel Jiménez
FBBVA, 2003. 506 páginas
ISBN: 84-95163-76-4

Para obtener el saldo de una balanza fiscal es necesario poder imputar los ingresos y gastos de un agente determinado de las Administraciones Públicas (AA.PP.). Ello obliga a seleccionar tanto al agente de las AA.PP., el Gobierno Central por ejemplo, como la referencia de esa imputación, territorial y concretamente las Comunidades Autónomas (CC.AA.), por ejemplo. Esas dos referencias han sido las más habituales en la abundante literatura de trabajos que han aparecido en España en los últimos años y que han venido a sumarse a los ya existentes desde los años sesenta (para un exhaustivo repaso *vid.* Barberán, 1999) detectándose progresos evidentes en las dos principales limitaciones de estos estudios: disponibilidad de información y supuestos metodológicos. La utilización de sus resultados desde la política sirve para explicar la proliferación de estos trabajos que va más allá de su estricto interés científico lo que no deja de ser preocupante cuando, como el propio Barberán (2001) demuestra, los saldos son extraordinariamente sensibles ante hipótesis metodológicas alternativas pero dentro de unas prácticas consensuadas.

Es en esta línea de investigación en la que se sitúa el libro del profesor Uriel, *Una aproximación a las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas*, patrocinado por la Fundación BBV y que da contenido a la reseña que presento. El libro consta de seis capítulos. En el primero, basándose en el estudio de Barberán (1999), se ofrece una panorámica muy general de los trabajos realizados en España dedicados a la estimación de las balanzas fiscales. En el segundo, dedicado a cuestiones metodológicas, se especifican el agente del sector público (en este caso la Administración Pública Central-APC) y las operaciones de ingresos y gastos que serán objeto de imputación, se delimita el marco temporal (1991-1996) y se exponen, de forma general, los criterios de incidencia de ingresos y gastos que posteriormente son analizados específicamente en los capítulos tercero (ingresos) y cuarto (gastos). El cálculo de los saldos de las balanzas fiscales se lleva a cabo en el capítulo quinto distinguiéndose tres enfoques; el denominado básico, que incluye las aportaciones netas de la APC a la UE, un segundo enfoque que permite apreciar el impacto de la Seguridad Social y un tercero que recoge el efecto conjunto de nuestras relaciones con la Unión Europea. Por último, en el capítulo sexto se comparan los resultados obtenidos con los tres enfoques alternativos así como con algunos otros trabajos.

En lo que sigue valoraré, en primer lugar, lo que considero sus principales aportaciones para, en segundo lugar, realizar algunos comentarios más generales al presentar los principales resultados del estudio.

Principales aportaciones y su valoración

La valoración se hace teniendo en cuenta el estudio de Castells *et al.* (2000) que es, como el propio Uriel reconoce, el más completo hasta entonces sobre este tema. Los dos consideran el mismo periodo 1991-1996 debido, sin duda, al notable aumento de información disponible a partir de 1991. No debe olvidarse que la información disponible junto con los supuestos metodológicos de imputación de ingresos y gastos afectan decisivamente a los resultados obtenidos en las balanzas fiscales.

Apuesta decisiva por el enfoque carga-beneficio

En los impuestos, principal ingreso de las administraciones públicas, no siempre coinciden los responsables directos del pago (incidencia legal o *de impacto*) y los que efectivamente soportan su *carga* (incidencia económica). Tampoco en los gastos es lo mismo el lugar donde estos se realizan (*impacto*) que donde residen los beneficiarios últimos de ese gasto (*beneficio*).

La selección entre las alternativas posibles exige en primer lugar un criterio de coherencia que limita las opciones a un enfoque de impacto-impacto o de carga-beneficio. Desde ese punto de vista son criticables estudios que emplean enfoques mixtos como el de Martínez (1997) tipo carga-impacto. Una vez que se apuesta por un enfoque integrado, la selección viene condicionada por el objetivo del estudio. Si queremos analizar, por ejemplo, el efecto del sector público sobre la demanda o el empleo regional, será más apropiado el enfoque impacto-impacto; si tratamos de apreciar la distribución territorial de las cargas y beneficios de la actuación pública, como se pretende con las balanzas fiscales, debemos optar por un enfoque carga-beneficio como hace Uriel en su trabajo. Tampoco parece adecuado mezclar un solo criterio de ingresos (carga) con los dos de gastos (impacto y beneficio) como se hace en Castells *et al.* (2000).

Delimitación de operaciones

La selección de las operaciones de ingresos y gastos que deben ser imputadas territorialmente constituye otra decisión metodológica trascendente. En general podemos seguir dos caminos. Uno consiste en centrarse en aquellos ingresos y gastos característicos de las Administraciones Públicas. Su aparente simplicidad se difumina cuando han de seleccionarse las operaciones excluidas. Otro, seguido por Uriel y que entiendo más conveniente, considera todas las operaciones, con los ajustes mínimos derivados de este criterio (eliminación de operaciones financieras, de aquellas que no implican flujos monetarios, transferencias entre organismos de la APC, etc.). Ello le permite obviar problemas de delimitación y tener, al no neutralizar el déficit de la APC como veremos más adelante, una referencia adecuada, la necesidad de financiación *per capita* de la APC, para poder analizar los efectos distributivos del presupuesto de la APC y realizar comparaciones a lo largo del tiempo.

Especial referencia a la inclusión del gasto por intereses

Tradicionalmente, incluido el trabajo de Castells *et al.* (2000), estos gastos han sido eliminados al estimar las balanzas fiscales por su consideración de contrapartida de las operaciones financieras (que también se excluyen) o por tratarse de operaciones atípicas (?) de las AA.PP. Lo cierto es que por una parte, como señala Uriel, los intereses constituyen una operación de distribución y por tanto real (no financiera), y por otra, son gastos sin duda necesarios para la prestación de los servicios públicos en su sentido más amplio, lo que lleva a Barberán (2001) a proponer también su inclusión. No se trata de una decisión baladí ya que como este último autor demuestra para el año 1996 con un análisis de sensibilidad, en el que comprueba los efectos de una gran variedad de opciones metodológicas tomando como referencia el estudio de Castells *et al.* (2000), tienen una enorme repercusión en el sentido de que de las seis CC.AA. con balanzas fiscales deficitarias éstas quedarían reducidas a tres (Madrid, Baleares y Cataluña) y con saldos cuyos importes se verían reducidos a menos de la mitad. Una vez decidida su incorporación habrá que decidir el criterio de imputación, decisivo en sus efectos teniendo en cuenta el elevado importe de estos gastos. Uriel utiliza la población al considerarlos gastos de naturaleza indivisible. Se trata de una decisión más neutral que la de Barberán (2001) que, en coherencia con su argumentación, los distribuye según la participación de las distintas comunidades en el resto de gasto imputable.

No neutralizar el déficit presupuestario

Cuando la APC registra un déficit elevado, como sucede en el periodo analizado por Uriel, todas las CC.AA. podrían presentar, si aquellos son lo suficientemente importantes, saldos positivos en su balanza fiscal. Para evitar ese resultado se neutraliza el déficit (o en su caso el superávit) equilibrando las cuentas de la APC. Con ello se consigue que los saldos fiscales negativos de unas CC.AA. se compensen con los positivos de otras. Ese es el resultado que debería esperarse y que parece derivarse del propio concepto de balanza, asociado siempre a la idea de equilibrio. El problema es que el procedimiento es rechazable por irreal ya que no refleja los verdaderos ingresos y gastos de las AA.PP. Además, caben dos vías para neutralizar el déficit, aumentar los ingresos o reducir los gastos, y tanto las hipótesis que están detrás de cada una de ellas como sus efectos en los resultados son bien distintos.

El acertado camino seguido por Uriel, al imputar todos los ingresos y gastos de la APC hace que, como dijimos, la suma de los saldos de las respectivas balanzas fiscales coincida con el déficit de la APC y permite utilizar la necesidad de financiación *per capita* de la APC como referencia idónea para realizar comparaciones, haciendo innecesario calcular los saldos de las balanzas fiscales de los distintos territorios bajo el supuesto del presupuesto equilibrado.

Relaciones financieras con la Unión Europea

Los problemas metodológicos que plantea la relación de la APC con la UE surgen porque ésta última se sitúa, con respecto a la APC, en el lado opuesto al correspondiente a

las CC.AA. para las que se estiman, no se olvide, las balanzas fiscales. Por esa razón Uriel critica aquellos trabajos en los que se imputan separadamente los flujos de ingresos y gastos entre la APC y la UE. Su alternativa consiste en imputar solo el saldo que se deriva de esa relación y al tratarse de un déficit (nos referimos a la APC y no al conjunto de las AA.PP. con la UE) se considera como un gasto de naturaleza indivisible distribuyéndose en función de la población. Otra opción también razonable pero incompatible con el planteamiento de Uriel, planteada por Barberán (2001), consistiría en ajustar el saldo reduciendo los ingresos de la APC (en función de la carga de los recursos propios de la UE) al considerarlos una carga de origen comunitario.

Los saldos obtenidos por Uriel con la imputación del saldo anteriormente descrita se recogen en el denominado enfoque básico. El autor, como dijimos, presenta un tercer enfoque en el cálculo de las balanzas fiscales consolidando las cuentas de la APC y de la UE (en su relación con España). Consigue así la relación entre dos sujetos, la APC y la UE por un lado y las CC.AA. por otro.

Criterios de imputación de ingresos y gastos

En los impuestos, el principal componente de los ingresos públicos, existe un cierto consenso sobre la incidencia (económica) de aquellos que recaen sobre la renta de las personas físicas (no se produce traslación) y los que recaen sobre el consumo, tanto generales como específicos (se produce traslación hacia los consumidores por parte de los obligados al pago) pero no ocurre lo mismo con el impuesto de sociedades y las cotizaciones sociales (cuotas del empleador).

La ausencia de estudios de incidencia del impuesto de sociedades en nuestro país y los resultados contradictorios de los existentes sobre la incidencia de las cotizaciones sociales ha llevado a que la mayor parte de los estudios de balanzas fiscales, incluido el de Castells *et al.* (2000), sigan una opción equilibrada, que considero apropiada, distribuyendo por terceras partes la recaudación de estas figuras entre accionistas, trabajadores y consumidores. Uriel reparte el impuesto de sociedades entre accionistas (un 70%) y consumidores (30%), no contemplando la posibilidad de reducción de los salarios reales, y considera que las cotizaciones sociales recaen en su totalidad sobre los trabajadores. El autor realiza un análisis de sensibilidad incorporando supuestos alternativos de incidencia sobre estas dos figuras más conflictivas y los resultados muestran que, aunque las diferencias no sean muy importantes, tampoco son irrelevantes. En todo caso, una posición más equilibrada en este ámbito se correspondería mejor con la neutralidad mostrada por el autor en el lado del gasto.

Una crítica específica que se podría hacer a los estudios de balanzas fiscales es que la aplicación de criterios de incidencia impositiva análogos a las rentas según su naturaleza económica les debería llevar a mantener los criterios del impuesto de sociedades para las rentas de tipo empresarial en el IRPF.

Las principales aportaciones de Uriel en este ámbito del estudio están sin duda en la sustancial mejora que lleva a cabo tanto en el análisis de la incidencia del IVA como en el tratamiento de las Comunidades Forales en lo referido a la atribución de ese mismo impuesto.

Con respecto a la primera cuestión el autor insiste con acierto en el error que supone imputar, como se hace en otros trabajos previos sobre la materia, toda la carga del IVA a los residentes cuando parte de esa carga es soportada por no residentes. Los ingresos soportados por no residentes, al igual que los ingresos patrimoniales, los considera indivisibles y son distribuidos en función de la población. Por otra parte, resulta muy destacable el estudio previo realizado del tipo de IVA aplicable a cada una de las variedades de productos (más de 800) lo que le permite llevar a cabo el proceso de imputación del impuesto con una precisión mayor que la alcanzada en estudios previos.

En cuanto al tratamiento de las Comunidades Forales, en trabajos anteriores, se daba por buena que la suma de la recaudación del IVA y las compensaciones del Estado recibidas por las Haciendas Forales era igual a la carga soportada por los ciudadanos de estos territorios. Uriel llega a la conclusión de que, en el periodo estudiado, los ingresos por IVA de las Haciendas Forales superan claramente a las cargas soportadas por los ciudadanos de esos territorios. Esa es, entre otras, una de las razones de que las Comunidades Forales tengan, en el estudio de Uriel, unos resultados más favorables que los que alcanzan en el de Castells *et al.* (2000).

En relación con los gastos, resulta oportuno el recordatorio inicial del autor sobre el supuesto simplificador de que, en los estudios empíricos, «valoramos» los bienes por el coste de producción y no por el beneficio que proporciona el gasto público. En ese marco general no estaría de sobra recordar también la limitación que supone imputar gastos directos obviando los gastos fiscales, es decir, el importe no ingresado como consecuencia de deducciones y bonificaciones fiscales.

Una vez que se opta por el enfoque del beneficio, en la imputación territorial del gasto, el investigador se enfrenta con un grado de dificultad variable según el tipo de gastos. Aquellas transferencias personales como es el caso de las pensiones no plantean problemas especiales. En cambio, en los bienes públicos tradicionales (defensa, justicia, ...) debido a su carácter indivisible, caben distintos criterios de imputación (población y renta, básicamente) lo que provoca efectos distintos en la estimación de los resultados de las balanzas fiscales de los territorios según su nivel de desarrollo. Otros gastos como los de inversión plantean problemas específicos cuando uno pretende llevar el criterio del beneficio hasta sus últimas consecuencias.

Resulta destacable el desglose funcional que Uriel hace del gasto para el conjunto de la APC. Para la imputación territorial de los gastos, el autor los agrupa en cuatro bloques: actividades de carácter general, actividades sociales y para la comunidad, actividades económicas y otras (donde se incluyen los pagos por intereses de la deuda pública). Solamente indicar que para el primer grupo, la variable de imputación seleccionada fue la población y que especialmente positiva me parece la aplicación del criterio del beneficio hasta sus últimas consecuencias como sucede, entre otros, con los gastos de infraestructuras. En estos gastos trata de identificar a los beneficiarios de las mismas que no tienen porque coincidir con los residentes de la región en la que se produce la inversión. La posible crítica que podría hacerse en cuanto a la mayor subjetividad del análisis creo que se contrarresta, como hace Uriel, explicitando los supuestos empleados en cada caso con el fin de que puedan ser discutidos y permitiendo que la investigación avance.

Resultados y algunos comentarios generales

El siguiente cuadro resume algunos resultados obtenidos por Uriel utilizando el enfoque básico (medias del periodo 1991-1996).

Comunidad Autónoma	PIB per cápita		Saldo per capita			Diferencia con el déficit de la APC	
	Nº de orden	Pesetas	Nº de orden	Pesetas	Porcentaje sobre el PIB	Pesetas	Porcentaje sobre el PIB
Baleares	1	2.109.813	2	-144.973	-6,87	-219.488	-10,40
Madrid	2	2.021.141	1	-206.835	-10,23	-281.350	-13,92
Cataluña	3	2.003.367	3	-65.574	-3,27	-140.089	-6,99
Navarra	4	1.989.691	7	76.363	3,84	1.848	0,09
País Vasco	5	1.878.517	8	124.249	6,61	49.734	2,65
Aragón	6	1.817.036	4	44.896	2,47	-29.619	-1,63
La Rioja	7	1.813.134	5	55.819	3,08	-18.696	-1,03
Com. Valenciana	8	1.571.901	6	63.281	4,03	-11.234	-0,71
Cantabria	9	1.570.778	9	134.848	8,58	60.333	3,84
Castilla y León	10	1.507.449	10	149.833	9,94	75.318	5,00
Canarias	11	1.493.546	14	200.633	13,43	126.118	8,44
Asturias	12	1.471.571	17	232.176	15,78	157.661	10,71
Murcia	13	1.435.472	11	158.449	11,04	83.934	5,85
Ceuta y Melilla	14	1.420.765	13	183.616	12,92	109.101	7,68
Castilla-La Mancha	15	1.360.126	16	213.245	15,68	138.730	10,20
Galicia	16	1.278.882	12	177.556	13,88	103.041	8,06
Andalucía	17	1.203.743	15	211.089	17,54	136.574	11,35
Extremadura	18	1.133.843	18	284.929	25,13	210.414	18,56

Recordando los criterios de imputación utilizados, el autor los anticipa: la ordenación de los saldos de las balanzas fiscales *per capita* debería ser muy similar a la ordenación según el PIB *per capita* debido a que los ingresos fiscales *per capita* estarán muy relacionados con la capacidad económica de la población de las CC.AA. y los gastos *per capita*, salvo que haya circunstancias especiales, no deberían diferir entre las CC.AA. (recuérdese que en la imputación de los gastos indivisibles, entre los que se incluye una partida tan importante como los intereses de la deuda pública, se utiliza la población).

Tres CC.AA. (Madrid, Baleares y Cataluña) presentan un saldo negativo significativo tanto en términos *per capita* como en relación al PIB. Debido a que no se neutraliza el déficit, tres comunidades más (Aragón, La Rioja y Valencia) tendrían también un saldo negativo (saldo *per capita* inferior a la referencia, necesidad de financiación *per capita* de la APC), aunque Valencia lo tiene con un PIB per cápita ligeramente inferior a la media española.

Las CC.AA. con menor nivel de renta presentan un saldo positivo o superávit con alguna diferencia significativa en la ordenación como sucede con Asturias (favorable) y Galicia (desfavorable).

Los resultados confirman la favorable situación de las CC.AA. con sistemas fiscales específicos (País Vasco, Navarra y Canarias) que, como señala Monasterio (2000) y comparto, es donde tiene verdadero interés este tipo de estudios, es decir, en comparar comunidades con distintos sistemas fiscales (por ejemplo, común frente a foral) y con similares niveles de renta. Destacan las Comunidades Forales que con un PIB *per capita* superior a la media presentan un superávit en su balanza fiscal respecto a la APC. Este resultado confirma lo que ya sabíamos por otros trabajos específicos sobre la materia (*vid.* Sevilla, 2001). En definitiva, mediante el laborioso e indirecto camino de las balanzas fiscales se pone de manifiesto la mayor suficiencia relativa del régimen foral frente al régimen común para regiones con un nivel de renta relativamente elevado.

Tal vez hubiera sido preferible tratar de responder a la pregunta ¿qué resultados esperamos obtener? elevando la mirada por encima de los criterios de imputación utilizados para situarnos en las tareas que tiene encomendadas la APC en un contexto descentralizado como el español. La teoría normativa del federalismo fiscal nos respondería con funciones de asignación para bienes públicos de ámbito nacional, de estabilización y fundamentalmente de distribución de la renta y la riqueza. La propia Constitución española exige desde los ingresos un sistema fiscal progresivo y una asignación equitativa de esos recursos para los gastos. En consecuencia, los signos y la magnitud de las balanzas fiscales dependerán, fundamentalmente, de la renta *per capita* de cada CA con respecto a la media española. Eso es lo que, en términos generales, sucede con las desviaciones ya indicadas entre las que destaca el favorable tratamiento de la Comunidades Forales.

Tampoco debería perderse de vista que las balanzas fiscales de las CC.AA. con respecto a la APC son, más que una opción de política territorial, el reflejo territorial de una opción redistributiva esencialmente personal. Por ello resulta sumamente interesante para esta literatura la novedosa propuesta de De la Fuente (2001) de descomponer el saldo fiscal global por grupos de programas presupuestarios calculando los saldos parciales para cada uno de ellos. Este autor llega a la conclusión de que tres cuartas partes de los saldos fiscales se corresponden con el proceso de redistribución personal y el resto con flujos territoriales (más significativo aún es que, aunque no se explicita, se refiere a saldos calculados desde una perspectiva integrada de la APC y la UE). En esa dirección, aunque como una primera aproximación, podría enmarcarse, desde mi punto de vista, el segundo enfoque de Uriel en el que se excluyen, con respecto al enfoque básico, las cotizaciones y los gastos a la Seguridad Social contributiva. La comparación de los saldos obtenidos con uno y otro enfoque permite aproximarnos al carácter redistributivo que tiene ese programa.

Me hubiera gustado encontrar en un estudio tan completo y riguroso como el de Uriel algunos comentarios al hilo de los resultados de aquellas cuestiones, algunas ya señaladas, que deberían incluirse dentro de lo que podríamos denominar sentido, alcance y limitaciones de las balanzas fiscales (no basta el saldo de la balanza fiscal de una CA para apreciar su trato más o menos favorable sin acudir a los saldos de otras balanzas, incluso hay gastos del primer enfoque que vienen territorialmente condicionados por la UE, etc.) y que el lector interesado encontrará en el trabajo citado de Monasterio (2000).

En todo caso se trata de una obra, como puede deducirse de esta reseña, que supone un avance significativo desde el punto de vista metodológico en la estimación de las balanzas fiscales y que constituirá una referencia básica para los futuros trabajos sobre la materia como ha ocurrido con la investigación del equipo de Castells (2000) y del que es buena prueba el trabajo que comentamos.

Bibliografía

- Barberán, R. (1999): «La estimación de las balanzas fiscales regionales en el Estado de las autonomías: el estado de la cuestión». En A. Castells y N. Bosch (eds): *Desequilibrios territoriales en España y en Europa*. Ariel. Barcelona.
- Barberán, R. (2001): *Variaciones metodológicas y resultados en el cálculo de las Balanzas Fiscales Regionales*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- Castells, A. et al. (2000): *Las Balanzas Fiscales de las Comunidades Autónomas (1991-1996)*. Ariel. Barcelona.
- De La Fuente, A. (2001): «Un poco de aritmética territorial: Anatomía de una balanza fiscal para las regiones españolas». *Estudios de Economía Española*, 91. FEDEA. Madrid.
- Martínez, E. (1997): «La balanza fiscal de Catalunya amb L'Administració central». En: M. Parellada (coord.): *La balança de pagaments de Catalunya: Una aproximació als fluxos econòmics amb la resta d'Espanya i l'estranger (1993-1994)*. Institut d'Estudis Autònoms. Generalitat de Catalunya.
- Monasterio, C. (2000): *Balanzas Fiscales y Financiación Autonómica*, Colección Pablo Olavide. Junta de Andalucía.
- Sevilla, J.V. (2001): *Las claves de la financiación autonómica*. Crítica. Barcelona.

Francisco Pedraja Chaparro

Universidad de Extremadura

2. Economía y sociedad andaluza. Análisis avanzado de las causas del desarrollo relativo

J. Aurióles y E. Manzanera (Coordinadores) y colaboradores
centrA: Fundación Centro de Estudios Andaluces, 2004. 288 páginas
 ISBN: 84-8444-804-5

La vía andaluza hacia el bienestar

centrA, la Fundación Centro de Estudios Andaluces, ha publicado un importante libro sobre la economía y la sociedad andaluzas que a la vez contiene numerosos elementos de comparación entre la comunidad autónoma y el resto de España. Sobre todo se trata de una obra que permite hacer un balance sustantivo de cuáles son (algunos de) los determinantes de la distancia económica que separa a Andalucía de la media del resto de las regiones españolas. Las obras colectivas tienen la ventaja de ofrecer un amplio menú de elementos pues el reparto del trabajo entre los autores facilita la diversidad de enfoques metodológicos, áreas de estudio y, como en este caso, aproximaciones disciplinares. Pero, como se ha dicho, el objetivo de la obra en su conjunto es bien preciso: el de analizar con suficiente detalle y argumentos de profundi-