

## **Economía y Política de las Balanzas Fiscales en España**

Ramón Barberán Ortí  
Thomson Reuters Aranzadi, 2014  
ISBN: 978-84-9059-187-1

En estos momentos de tensión social y política a raíz del embate soberanista catalán, de uso del concepto de balanza fiscal como argumento para justificar el maltrato de esta región por parte del Gobierno central, y de confusión general de la ciudadanía respecto a qué son y cómo deben interpretarse las balanzas fiscales regionales, debemos agradecer a Ramón Barberán la lúcida, didáctica y perfectamente comprensible exposición que sobre las balanzas fiscales en España nos ofrece en este libro. Es un libro riguroso pero pensado también para el público no especialista, porque hoy este concepto está en los medios, en las discusiones políticas y en la conversación diaria de la gente. Es un libro de economía, que en esencia trata de la incidencia territorial de los Presupuestos del Estado, pero es también un ensayo político sobre el uso inapropiado de un concepto económico. Es en fin una reflexión oportuna, intelectualmente solvente y bien escrita sobre un problema que preocupa a la ciudadanía y que suscitará el interés del lector.

Se trata de un libro breve (94 páginas), estructurado en once capítulos que abarcan de forma concisa, pero completa, el conjunto de cuestiones que importan sobre la definición del concepto de balanza fiscal, la forma de medirlo empíricamente, los pros y contras de las distintas metodologías existentes para hacerlo, y la interpretación y uso de los resultados obtenidos.

La balanza fiscal mide la incidencia económica territorial de la actividad presupuestaria del Estado. Su definición es engañosamente simple: para una determinada región, la balanza fiscal es la diferencia entre lo que el Estado aporta a esta región en términos de transferencias, bienes y servicios, y lo que en compensación obtiene de la misma en términos de impuestos. Parecería que lo único necesario para calcularla son las estadísticas oficiales que miden estos conceptos. Sin embargo, estas estadísticas se han elaborado con el objetivo de ayudar a la gestión de ingresos y gastos, no necesariamente para calcular la diferencia entre el beneficio que una región recibe de la actividad presupuestaria del Estado y la aportación que en términos de impuestos realiza para financiar este beneficio. Barberán explica perfectamente por qué estos objetivos son distintos, y los esfuerzos específicos (supuestos de asignación territorial y de traslación impositiva) que el analista debe hacer para dar respuesta a la pregunta que el concepto de balanza fiscal quiere responder utilizando estadísticas compiladas para otros fines.

Por si estas dificultades no fueran suficientes, el mismo concepto de balanza fiscal no siempre se define de la misma manera. La definición anterior es la que corres-

ponde al enfoque carga-beneficio. Pero otro enfoque, flujo monetario, postula que, más que la diferencia entre servicios recibidos e impuestos pagados, la balanza fiscal debe medir el impacto económico del presupuesto del Estado sobre una región. En tal caso, como indica Barberán, los gastos se asignan no según la residencia de los beneficiarios sino según la residencia de quienes cobran del presupuesto para realizar estos servicios, o según la localización de las inversiones realizadas. Bajo este criterio, la mayor parte del gasto en servicios no divisibles de ámbito nacional, como son las altas instituciones del Estado, defensa, justicia, servicio exterior etc. se asignan a Madrid, cuando es obvio que de los mismos nos beneficiamos todos los españoles. La elección de enfoque no es una cuestión meramente académica. Según Barberán y tomando como referencia Cataluña, el enfoque flujo monetario da en promedio (de 2002 a 2010), una balanza fiscal adversa a esta región del orden de 2,5 puntos del PIB mayor que la obtenida con el enfoque carga-beneficio.

Otro mito que desmonta Barberán es la pretendida facilidad de cálculo bajo el enfoque flujo monetario frente a la dificultad para asignar territorialmente el gasto utilizando el enfoque carga-beneficio. La verdad, sin embargo, es que ambos enfoques necesitan de supuestos similares. En este aspecto el enfoque flujo monetario no tiene ventaja alguna sobre el enfoque carga-beneficio. Y en lo referente a sus resultados tiene la gran desventaja de que es difícil darles un significado económico concreto. Como señala Barberán, medir el impacto económico regional del presupuesto del Estado requeriría de un enfoque mucho más desagregado, que tuviera en cuenta la distinta naturaleza de cada programa de gasto y que fuera capaz de identificar la relación *input-output* que subyace a cada tipo de gasto. Un avión militar estacionado en Aragón, pero construido en Alemania, tiene probablemente un impacto económico en esta región muy inferior a su coste.

Los saldos fiscales, como todos los conceptos económicos, se ven afectados por el momento cíclico en que se efectúa la medición de los mismos. Es una cuestión aritmética que la magnitud de las balanzas fiscales regionales se ve afectada por el déficit global del Estado y que este depende del momento cíclico particular en que se encuentra la economía. El resultado de estas fuerzas es que, cuando la economía se encuentra en la fase expansiva del ciclo, todas las balanzas fiscales (definidas como gasto menos ingresos) decrecen en términos algebraicos, ya que los gastos, por lo menos en la parte asociada a programas sensibles al ciclo como por ejemplo el seguro de desempleo, tenderán a bajar y los ingresos a subir. Y en cambio, cuando la economía está en la fase recesiva del ciclo todas las balanzas fiscales crecen. Por ejemplo, la balanza fiscal de Cataluña fue -16.292 millones de euros en el pico del año 2007 (es decir, ese año Cataluña pagó en impuestos 16.292 millones de euros más de lo que recibió en servicios), y 4.015 millones de euros en la crisis del año 2009 (ese año Cataluña recibió en servicios 4.015 millones de euros más de lo que pagó en impuestos).

Esta dependencia del ciclo es un hecho con el que se puede perfectamente convivir. El analista, el político o el ciudadano simplemente debe tener presente que las balanzas fiscales observadas varían con el ciclo económico. Una implicación de este hecho es que es difícil medir la incidencia regional de la actividad presupuestaria

del Estado tomando como referencia un año concreto, y que se obtiene una idea más completa viendo cómo varía la balanza observada a lo largo del ciclo o, si lo que se persigue es una medida representativa, calculando la media a lo largo de dicho ciclo.

La falta de series suficientemente largas y homogéneas, sin embargo, ha llevado a los economistas a tratar de encontrar esta medida estructural, representativa del largo plazo, basándose en la corrección de los datos de un solo año a través de lo que se conoce como la «neutralización» de la balanza fiscal. Hay muchas maneras de llevar a cabo esta neutralización. La más frecuente consiste en preguntarse cuáles serían las balanzas fiscales regionales si, hipotéticamente, el déficit o superávit del Estado fuera cero. Barberán señala con razón que esto «nunca sucede en realidad». Pero aun habiendo decidido este extremo, existen varias vías alternativas (que dan, todas ellas, resultados distintos) acerca de cómo aplicar tal hipótesis. ¿Vamos a suponer que el déficit del Estado es cero porque los gastos se reducen al nivel de los ingresos, porque los ingresos aumentan hasta igualar a los gastos, o por una combinación de reducción de gastos y aumento de ingresos? La institución que más uso hace de la neutralización de su balanza fiscal, la Generalitat de Cataluña, aboga por la segunda de estas alternativas, que implica añadir a los ingresos realmente observados una cantidad igual a la participación de la comunidad (según sus ingresos observados relativos) en la financiación del déficit del Estado. Utilizando el enfoque monetario, que es el preferido por la Generalitat, esto supuso en 2009 incrementar los ingresos observados de 46.195 millones de euros a 61.812 millones de euros (un incremento del 33,8%) y pasar de una balanza fiscal observada de -792 millones (-0,4% del PIB catalán) a otra «neutralizada» de -16.409 millones (8,5% del PIB catalán).

Si el dato hipotético, que a la postre es el que la Generalitat propagó como la verdadera medida de la diferencia entre lo que el Estado da a Cataluña y lo que el Estado obtiene de Cataluña, es casi 21 veces mayor (en términos absolutos) que el dato observado, uno esperaría que esta enorme diferencia sería merecedora de por lo menos una mención en el informe oficial correspondiente. Sin embargo, como señala Barberán, esta esperanza sería en vano porque la Generalitat simplemente ni siquiera menciona el saldo observado. Para la Generalitat el único saldo que existe es el «neutralizado» con «la peculiaridad de que ni siquiera se advierte de este carácter en los propios cuadros de datos».

Los capítulos 8 y 9 abordan la «política» de las balanzas fiscales y son excelentes. Barberán, de forma lógica y pausada, plantea una crítica demoledora al uso abiertamente político que la Generalitat, una institución del Estado, ha hecho del concepto de balanza fiscal, ignorando «las prevenciones de tipo académico» que necesariamente deben ser tenidas en cuenta y utilizando «de entre los diversos saldos disponibles, el más negativo, como modo de alimentar el victimismo fiscal». Efectivamente, de entre los dos enfoques opta por el flujo monetario y de entre el saldo observado y el «neutralizado» opta por este último. El resultado son los 16.500 millones de euros que hoy conocen de memoria todos los catalanes.

La combinación «flujo monetario» y «neutralización» puede ser efectiva para alimentar el victimismo, pero difícil de defender desde un punto de vista económi-

co. Como señala Barberán, si el objetivo del enfoque «flujo monetario» es medir el impacto económico del presupuesto del Estado, es absurdo enmascarar este impacto con una hipótesis que atribuye al Estado una capacidad para extraer recursos totalmente imaginaria en tiempos de crisis. O dicho en palabras del mismo autor: «la “neutralización” equivale a asumir que la función estabilizadora de la política presupuestaria del Gobierno central es irrelevante para la economía de la región».

La neutralización debe ser manejada con prudencia incluso para la balanza obtenida con el enfoque carga beneficio. Como se señala más arriba, es razonable querer tener una idea estructural, de largo plazo, de la incidencia regional del presupuesto del Estado. Pero debemos ser conscientes de que la balanza estructural depende del modelo que utilicemos para estimarla y, desgraciadamente, no disponemos de un modelo único e indiscutido para abordar esta estimación. Cada modelo da una balanza estructural distinta y, por implicación, una medida distinta de la acción coyuntural del Gobierno en la región. Lo único que no cambia es la balanza observada. De ahí que sea tan sorprendente la pertinaz política de comunicación de la Generalitat de Cataluña, sistemáticamente queriendo ignorar la balanza fiscal observada.

En el período 1991-2005, expresada en euros de 2005 y calculada con el enfoque carga beneficio, la balanza fiscal de Cataluña fue -6.934 millones de euros, equivalente (en términos absolutos) a un 5,2% del PIB catalán medio de este período. ¿Es esta una balanza grande o pequeña? ¿Es la balanza que deberíamos esperar dadas las características económicas y demográficas de esta región, o el resultado del persistente maltrato fiscal del Gobierno central? Estas son las cuestiones que Barberán responde en el penúltimo capítulo del libro y la respuesta es inequívoca. En general, los ingresos que el Estado obtiene de las distintas regiones se distribuyen según el PIB y los servicios que presta de acuerdo con la población de las mismas. Por tanto, el saldo fiscal per cápita «debe estar inversa y estrechamente asociado con su PIB per cápita». Y esto es precisamente lo que ocurre en España. Con la excepción de Ceuta, Melilla y Canarias, que por su especial condición tienen un tratamiento específico en materia de tributos estatales, y de Navarra y el País Vasco, que disfrutan de un tratamiento privilegiado gracias a la forma en la que se define el cupo, la balanza fiscal de las demás regiones se ajusta de forma muy significativa a la anterior relación. Cataluña, en particular, no tiene «una situación atípica [ ] que justifique las enfáticas y generalizadas denuncias de maltrato fiscal, ya que su saldo per cápita es acorde a su PIB per cápita».

Las balanzas fiscales describen cuál es la incidencia regional de la política presupuestaria del Estado, pero se utilizan para condicionar las relaciones financieras entre territorios. En particular, para presionar al Gobierno central a corregir su política cuando, como ocurre con las regiones ricas, las balanzas fiscales son adversas. ¿Qué efectos económicos cabría esperar de un mundo en el que estas presiones tuvieran el efecto deseado? Esta es la última pregunta que Barberán formula en su libro y la respuesta, que en parte se basa en la experiencia de la relación entre la Comisión Europea y los Estados miembros, no es nada tranquilizadora. Los efectos serían negativos tanto desde el punto de vista de la equidad, por las restricciones que estas presiones supondrían al ejercicio de la política de redistribución personal del Gobierno central,

como desde el punto de vista de la eficiencia, por la inducción de migraciones por motivos fiscales y no económicos. En palabras de Barberán, un mundo regido por las balanzas fiscales, «resultaría claramente indeseable en términos de su equidad y eficiencia, contrariamente a lo que se sostiene en ocasiones con la finalidad de conseguir o defender privilegios».

Por **Antoni Zabalza**  
Universidad de Valencia