

No todo vale en las balanzas fiscales

Para conocer la diferencia entre lo que los ciudadanos de una comunidad aportan y lo que reciben hay que calcular el saldo por el método carga-beneficio; no se debe manipular con el método del flujo monetario

Por **RAMÓN BARBERÁN** y **EZEQUIEL URIEL**

El Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas (SCPT) recientemente hecho público por el Ministerio de Hacienda, del que somos coautores junto con Ángel de la Fuente, ha sido objeto de numerosas valoraciones, con elogios y críticas diversas. La crítica más reiterada hace hincapié en que solo se aplica uno de los enfoques metodológicos existentes para el cálculo de balanzas fiscales, lo cual se interpreta como muestra de parcialidad. De este modo se pretende descalificar el trabajo ante la opinión pública al tiempo que se la confunde con la falsa idea de que hay numerosos enfoques metodológicos para aproximarse a la medición de la incidencia territorial de la actividad presupuestaria de la Administración central y que lo realmente riguroso es dar a elegir a los usuarios. Sin embargo, como explicamos seguidamente, no todo vale para todo en el debate sobre las balanzas fiscales.

En la elaboración de las balanzas fiscales de las comunidades autónomas con respecto a la Administración central en los últimos años solamente se han aplicado en España dos enfoques metodológicos: el de carga-beneficio y el de flujo monetario. En 2006 la comisión de expertos del Instituto de Estudios Fiscales (IEF) —de la que formamos parte— identificó dos finalidades distintas de las balanzas fiscales, una para cada uno de esos enfoques: la valoración del efecto redistributivo entre territorios ocasionado por los ingresos y gastos públicos se atribuye al enfoque de carga-beneficio; el análisis de la influencia de la acción del sector público sobre la actividad económica de un territorio, al enfoque de flujo monetario. Posición que coincide con la adoptada en 2005 por el grupo de trabajo creado por la Generalitat de Cataluña para actualizar la metodología y las cifras de la balanza fiscal de esta comunidad. Lo importante de este consenso es que reconoce que los enfoques no son intercambiables para dar respuesta a una misma pregunta y, por tanto, que la elección de la metodología depende de la cuestión que se quiera esclarecer y no del capricho del investigador o del usuario.

Teniendo esto claro, no hay ningún problema en que se calculen los saldos por ambos enfoques o solo por uno de ellos, siempre que se utilicen para la finalidad establecida. Lo que no resulta aceptable es dar al saldo obtenido por un enfoque la interpretación del otro. Precisamente esto último es lo que se viene haciendo por la vía de los hechos y de modo sistemático en la difusión de los resultados de la balanza fiscal de Cataluña que cada año elabora la Generalitat. Un claro ejemplo se da en la presentación de los resultados de 2010, donde se dice que el objetivo de la balanza fiscal es medir el efecto redistributivo entre territorios de la política fiscal de la Administración central. De esta afirmación parece desprenderse que la Generalitat se decanta muy claramente por el método de carga-beneficio; sin embargo, en la difusión de los resultados da una prioridad absoluta a los saldos obtenidos por el método de flujo monetario que, como hemos expuesto, no reflejan para nada los aspectos redistributivos.

En realidad, el saldo calculado según el enfoque de flujo monetario no se utiliza para valorar el impacto de los ingresos y gastos estatales sobre la actividad económica porque no sirve para ello, según se dejaba entrever en el informe de la Comisión de expertos del IEF y es ampliamente reconocido por los economistas. Esta finalidad

del enfoque de flujo monetario queda reducida a un mero pretexto para legitimar una metodología que permite engordar artificialmente el déficit fiscal de algunas regiones. A esto se suma que el debate social está centrado exclusivamente en la equidad de la redistribución entre territorios, por lo que cualquier resultado de la balan-

za Sin embargo, desde una óptica soberanista, algunos autores defienden la aplicación del enfoque de flujo monetario por considerar que el saldo obtenido muestra el "dividendo fiscal de la independencia". Obviamente esta interpretación tiene un interés limitado desde la perspectiva general, ya que constituye una simulación de lo

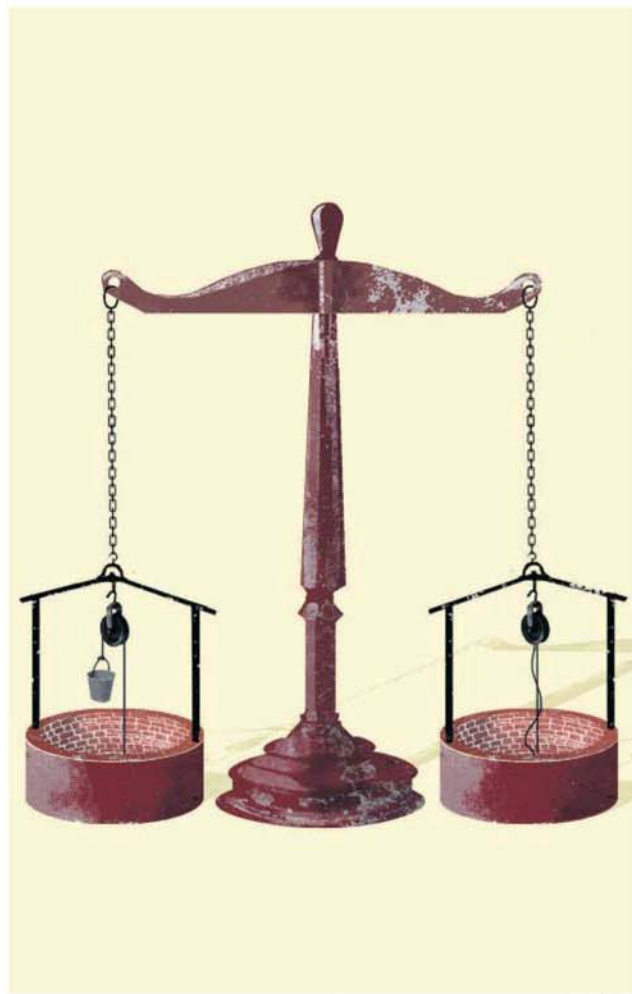
la independencia" que permite estimar los recursos financieros adicionales de que dispondría una comunidad si fuera independiente pero que no incluye los gastos adicionales en que necesariamente tendría que incurrir.

Por otra parte, el debate sobre las balanzas fiscales se complica y oscurece porque en algunos estudios —como los realizados recientemente por la Generalitat— no se difunden los saldos reales sino solamente los saldos "neutralizados". Con la operación de neutralización se pretende eliminar las oscilaciones cíclicas de las series de saldos. En nuestra opinión —que coincide con la expresada por la Comisión de expertos del IEF— es imprescindible que se publiquen los saldos reales y es inaceptable que se difundan solo los saldos neutralizados. En el caso de Cataluña y utilizando únicamente datos de la Generalitat, la media de los saldos reales (no publicados) del enfoque de carga-beneficio para los años 2009-2011 da un déficit de 264 millones de euros, mientras que los saldos neutralizados (publicados) dan un déficit de 11.202 millones de euros según ese mismo enfoque y de 15.986 millones de euros según el enfoque de flujo monetario. La confusión generada con este modo de proceder es equivalente a la que se produciría si los portavoces del Gobierno al dar la información sobre el paro dijeran que la tasa (neutralizada) es, digamos, del 10% en la actualidad y desplazaran a un lugar secundario o no hablaran para nada de la tasa real que ronda el 25%.

Por último, hacemos mención de otra crítica al SCPT, en este caso por ofrecer resultados solo para 2011, con la que se pretende quitar relevancia al trabajo realizado. Al respecto, coincidimos en el interés de contar con series históricas de balanzas fiscales, dado que tiene la ventaja de que permiten analizar la evolución de los saldos. Además, como los efectos cíclicos y meramente coyunturales se compensan entre los distintos años, se hace innecesaria la operación de neutralización para establecer cuál es el saldo fiscal estructural de un territorio. Pero el SCPT sigue la pauta habitual en cualquier estadística oficial, donde primero se publica la metodología y su aplicación a un año base y, en los años sucesivos, se da continuidad a la serie. No obstante, la necesidad de contar con una serie larga de las balanzas fiscales de todas las comunidades autónomas está cubierta por un trabajo anterior, del que somos autores, en el que se ofrecen resultados para el periodo 1991-2005 (Fundación BBVA, 2007) y cuya actualización hasta 2011 verá la luz próximamente.

No todo vale en el debate sobre las balanzas fiscales si se quiere evitar que siga aumentando la confusión y la crispación en España en torno al debate territorial. La respuesta a la cuestión de cuál es la diferencia entre lo que los residentes en una comunidad aportan y reciben del Estado solo la ofrece la balanza fiscal calculada según el enfoque de carga-beneficio y, en concreto, su saldo real sin ajuste alguno para neutralizar el impacto de la coyuntura en los presupuestos públicos. Solo a partir de estos datos, confrontados con los de renta *per capita*, puede valorarse si el tratamiento fiscal del Estado a los distintos territorios autonómicos es o no equitativo.

Ramón Barberán es catedrático de Economía Pública de la Universidad de Zaragoza. **Ezequiel Uriel** es catedrático de Análisis Económico de la Universidad de Valencia e investigador del IVIE.



EVA VÁZQUEZ

También es incorrecto difundir una cuenta "neutralizada" que oculta el balance actual

El Gobierno catalán resta aquello que ahorraría con la independencia y omite lo que asumiría

za fiscal tiende a interpretarse desde esa perspectiva. En consecuencia, sería deseable prescindir de este enfoque, tal y como se ha hecho en el SCPT, para evitar equívocos en la interpretación de sus resultados.

que pasaría si cada una de las comunidades autónomas españolas fuera independiente, y no justifica la adopción de este enfoque en el SCPT.

Además, esta interpretación debe matizarse. La principal peculiaridad del flujo monetario es, *grosso modo*, que no se reparten las cargas generales del Estado (como política exterior, defensa, altas instituciones del Estado, servicios centrales de ministerios y numerosos organismos autónomos que operan de modo centralizado) entre todas las comunidades autónomas. Ciertamente, cualquier comunidad que accediese a la independencia no tendría que pagar la parte alícuota de esas cargas, pero a cambio debería asumir otras nuevas para crear servicios y desarrollar políticas que las sustituyesen. Es decir, el saldo de flujo monetario es más propiamente una simulación del "dividendo fiscal bruto de