



Apuntes

Las balanzas fiscales y algunas cuestiones relacionadas

Ángel de la Fuente

Apuntes 2024/19
Julio de 2024

fedea

Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de Fedea.

Las balanzas fiscales y algunas cuestiones relacionadas

Angel de la Fuente (FEDEA e IAE-CSIC)

Julio de 2024

Resumen

Esta nueva entrega de la serie *Food for thought*, de aportaciones al debate sobre políticas públicas, está dedicada a las balanzas fiscales y algunas cuestiones aledañas. Además de una bibliografía organizada sobre el tema, el trabajo incluye una breve discusión de qué son las balanzas fiscales, cómo se construyen o deberían construirse, y por qué conviene ir un paso más allá y elaborar cuentas territorializadas que permiten desagregar los saldos fiscales regionales para investigar sus causas. Seguidamente, se repasa qué hemos aprendido de las muchas balanzas fiscales que se han elaborado hasta el momento y se concluye con una reflexión sobre la conveniencia o no de que el Gobierno central elabore y publique balanzas fiscales regionales, o al menos los datos de base necesarios para su elaboración.

Índice

1. Introducción	1
2. Balanzas fiscales y cuentas territorializadas	2
- No todas las balanzas son iguales	3
- Las cuentas territorializadas	4
3. ¿Qué nos dicen las balanzas que tenemos?	5
- El reparto de la financiación autonómica	7
- ¿Qué pasa por ahí afuera?	9
4. ¿Debería el Gobierno elaborar las balanzas fiscales?	10
5. Referencias	
5.1. Documentos clave	11
5.2. El Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas	11
5.3. ¿Está Cataluña fiscalmente maltratada?	12
5.4. Otros trabajos sobre balanzas fiscales	12
a. Panoramas y metodología	12
b. En España	13
c. En otros países	14

1. Introducción

Esta nueva entrega de la serie *Food for thought*, de aportaciones al debate sobre políticas públicas, está dedicada a las balanzas fiscales regionales. A diferencia de otros números de la serie, por tanto, el trabajo no se centra en una política o conjunto de políticas públicas determinadas, sino en un instrumento estadístico. Este instrumento, sin embargo, puede ayudar a valorar la equidad del reparto territorial de los costes y beneficios ligados a la actuación del sector público y resulta por tanto de utilidad para el diseño o revisión de ciertas políticas.

A ello volveré en secciones posteriores de esta nota, pero antes conviene situar el tema en un contexto más amplio. Resultaría engañoso hablar de balanzas fiscales sin abordar explícitamente una 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 regionales 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, no resulta sorprendente que la literatura sobre balanzas fiscales surja en Cataluña, con contribuciones que se remontan incluso a los años sesenta¹, que muchas de las aportaciones a la misma provengan de allí, o que entre ellas se entremezclen contribuciones más técnicas con textos reivindicativos de carácter claramente político, sin que sea fácil en ocasiones trazar una frontera nítida entre ambos.

Es importante tener presente que en el trasfondo de la literatura sobre balanzas fiscales está casi siempre el descontento ante la percepción de injusticia en el reparto de las cargas y beneficios públicos, o el deseo de fomentar tal percepción con fines electorales. Muchas de las aportaciones a la rama catalana de esta literatura han sido utilizadas por partidos y entidades nacionalistas, así como por la prensa y grupos de interés locales para denunciar el supuesto maltrato fiscal sufrido por la región (en ocasiones calificado de *expolio*), reforzando así su exigencia de un tratamiento más favorable en este ámbito, incluyendo una mejor financiación autonómica y mayores inversiones públicas. La prensa local está repleta desde hace años de editoriales y artículos de opinión en los que se presenta como verdad evidente e indiscutible la tesis de que el déficit fiscal de Cataluña es claramente excesivo y ha de ser corregido para garantizar la competitividad y el progreso de la comunidad, así como su encaje en España.²

Para poder valorar con cierto criterio los méritos de esta queja, así como para ampliar el foco del trabajo a cuestiones más generales, es necesario tomar un pequeño desvío para esbozar el marco conceptual utilizado en la literatura, discutir algunas cuestiones en principio metodológicas y repasar la evidencia acumulada hasta el momento. En la próxima sección se explicará brevemente qué son las balanzas fiscales, cómo se construyen o deberían construirse, y por qué conviene ir un paso más allá y elaborar cuentas territorializadas que permiten desagregar los saldos fiscales regionales para investigar sus causas. Hecho esto, nos preguntaremos qué hemos aprendido de las muchas balanzas fiscales que se han elaborado en

¹ Véanse por ejemplo las referencias recogidas en Barberán (2006), que arrancan con un estudio de Ramon Triás Fargas fechado en 1960.

² Para un ejemplo reciente, véase <https://www.lavanguardia.com/opinion/20230220/8769357/eterno-deficit-fiscal-catalunya.html>.

el mundo en las últimas décadas, fundamentalmente para nuestro país, pero también ocasionalmente para otros, volviendo así a enlazar con Cataluña y las quejas sobre su déficit fiscal como parte de un debate más amplio sobre la posible existencia de inequidades territoriales en España. Finalmente, el cuerpo del trabajo concluye con una reflexión sobre la conveniencia o no de que el Gobierno central elabore y publique balanzas fiscales regionales, o al menos los datos de base necesarios para su elaboración.

Las principales conclusiones del documento son tres. Primera, que aunque 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 sobre la equidad territorial del sistema fiscal español. Esto tiene su interés. La foto resultante de las balanzas fiscales publicadas hasta el momento aporta indicios claros de la existencia de problemas significativos de inequidad territorial que habría que tratar de corregir, pero entre ellos no está el sistemático maltrato fiscal de Cataluña. Segunda, que para enfocar esta discusión de una manera productiva y sensata, lo mejor sería olvidarnos de los saldos fiscales agregados, desagregarlos en componentes generados por políticas de distinta naturaleza y centrarnos esencialmente en aquellos componentes que responden a una lógica estrictamente territorial. Esto nos llevaría a poner el foco en la financiación territorial, los regímenes tributarios especiales y las ayudas regionales, temas en los que hay mucho que discutir. Una queja más que legítima en este ámbito tiene que ver con la sistemática violación del principio de ordinalidad, que afecta a Cataluña pero también a otras regiones. Y tercera, que ésta es una discusión necesaria, o al menos inevitable, en la que la Administración Central debería participar activamente. Al menos para asegurar la disponibilidad y calidad de los datos de partida e, idealmente, para hacer un poco de pedagogía sobre la dimensión territorial de la redistribución y para combatir la demagogia a la que recurren ciertos grupos con el objetivo de arrimar el ascua a su sardina.

Como el resto de los documentos de esta serie, el trabajo incluye en su sección final un listado organizado de referencias que, en esta ocasión, mezcla trabajos de Fedea con otros ajenos. Dicha sección se divide en varios apartados. El primero destaca lo que podríamos llamar los *documentos clave*, en los que de alguna forma se sintetizan las ideas y resultados que se resumen en esta nota y los demás recogen otros documentos relevantes clasificados por temas.

2. Balanzas fiscales y cuentas territorializadas

La actuación del sector público genera costes y beneficios que inciden desigualmente sobre distintos segmentos de la población. A través de impuestos, cotizaciones sociales, tasas y precios públicos, las administraciones públicas de todos los países avanzados obtienen un ingente volumen de recursos con los que luego se financia una larga lista de servicios públicos, prestaciones sociales, ayudas a sectores económicos e infraestructuras productivas. Todo ello genera importantes efectos redistributivos, pues ni las cargas ni los beneficios ligadas a estos flujos de ingreso y gasto se reparten de manera uniforme por niveles de renta, grupos de edad, sectores económicos o territorios de residencia.

La incidencia de la actuación del sector público sobre distintos colectivos es, lógicamente, objeto permanente de atención y controversia en todos los países pues está en el centro de la acción política. Tradicionalmente, la discusión ha tendido a centrarse en el nivel deseable de redistribución por niveles de renta, pero en tiempos recientes se comienza a prestar mayor

atención a la dimensión intergeneracional de la cuestión. En nuestro país, finalmente, existe una especial sensibilidad a la incidencia territorial de la actuación pública. Como ya hemos visto, la controversia sobre la supuesta inequidad del reparto de sus costes y beneficios ha sido especialmente intensa y agria en el caso de Cataluña, pero el tema está también muy presente en el debate público en prácticamente todas las demás comunidades autónomas. En cada una de ellas se tiende a poner el foco sobre aquellos aspectos de las relaciones fiscales con el Estado que se perciben como injustos o discriminatorios desde una óptica local, evadiendo por otra parte el debate sobre cuestiones que no interesa destacar.

En este debate han jugado un papel importante, aunque no siempre clarificador, las llamadas *balanzas fiscales* regionales como instrumento para cuantificar los flujos fiscales entre distintos territorios y la Administración Central.

No todas las balanzas son iguales

Los saldos fiscales regionales son muy sensibles a la forma en que se miden los retornos de la Administración Central. Sobre esta cuestión, encontramos en la literatura española dos enfoques muy diferentes, el de *carga-beneficio* y el de *flujo monetario*. En el enfoque de flujo monetario los retornos se identifican con el gasto estatal realizado físicamente en la región, mientras que en carga-beneficio se intenta aproximar la distribución territorial de los beneficiarios de tal gasto, que no tiene por qué coincidir necesariamente con su localización física. En principio, el flujo monetario podría verse como una primera aproximación al enfoque de carga-beneficio, pues resulta más sencillo de aplicar y en muchos casos es cierto que los beneficios se concentran en las zonas donde se realiza el gasto. En España, sin embargo, hay quien lo presenta como una metodología alternativa perfectamente diferenciada y con una base teórica propia, cosa que generalmente no sucede en la literatura internacional.

Las diferencias entre las dos metodologías se aprecian con especial claridad en el caso de aquellas partidas que financian bienes y servicios públicos de ámbito nacional, tales como la defensa, la investigación científica, las relaciones exteriores y la superestructura política y administrativa del Estado, que en principio benefician a todos los ciudadanos de la misma forma con independencia de dónde se localice físicamente su producción. Una situación similar, aunque más complicada de tratar, surge en el caso de partidas como las inversiones en infraestructuras de transporte o culturales, cuyos beneficios se extienden a todo el territorio nacional, pero no de una forma uniforme. En todos estos casos, el enfoque de flujo monetario atribuye el gasto únicamente a las regiones en las que éste se materializa, mientras que el enfoque de carga-beneficio lo reparte entre todas ellas en proporción a algún indicador que intenta aproximar la participación de sus residentes en los beneficios relevantes. En los casos más sencillos este indicador suele ser la población, pero en otros hace falta recurrir a indicadores más complejos que a menudo entrañan aproximaciones opinables.

En la medida en que el objetivo último del ejercicio es valorar la equidad del reparto territorial de los costes y beneficios del sector público -- y de eso estamos hablando desde el principio-- el procedimiento natural para calcular los saldos fiscales regionales es el de carga-beneficio a pesar de su mayor complejidad y margen de subjetividad. Los que utilizan el enfoque de flujo monetario suelen presentarlo, engañosamente, como parte de un estándar internacional comúnmente aceptado (véase el Recuadro 1 en de la Fuente, 2024a) y defenderlo con el argumento de que esta metodología es la que mejor permite aproximar el impacto de la

actuación de las administraciones públicas sobre la actividad económica de los distintos territorios (véase p. ej. Generalitat de Cataluña, 2018, pp. 13-14). A efectos de la discusión que aquí nos interesa, sin embargo, los posibles efectos indirectos del gasto estatal sobre el empleo y la actividad económica deberían ser una consideración muy secundaria en el mejor de los casos porque el grueso del gasto público persigue objetivos específicos que poco o nada tienen que ver con el estímulo a la actividad económica. En consecuencia, el enfoque del flujo monetario no es, a mi entender, una opción metodológica aceptable en el presente contexto porque renuncia de entrada a medir correctamente aquello sobre lo que se está discutiendo.

Por otra parte, resulta bastante dudoso que esta metodología recoja adecuadamente el impacto del sector público sobre la actividad económica pues lo relevante a estos efectos no sería dónde se materializa el gasto de la Administración Central, que es el dato del que generalmente se dispone y casi siempre se utiliza, sino dónde se producen los bienes y servicios que ésta compra, lo que muchas veces no se conoce y en ocasiones nos llevaría fuera de España. ¿Qué pasa, por ejemplo, con la compra de un F-16 asignado a la base aérea de Zaragoza que patrulla por todo el espacio aéreo español? De acuerdo con el flujo monetario, este gasto se imputaría por entero a Aragón, pero es en Missouri donde se produce el avión y se genera por tanto empleo y renta y está claro que los beneficiarios de sus servicios de defensa somos todos los españoles.

Un problema adicional se debe a la borrosa frontera que existe en este ámbito entre metodología e ideología. Los defensores del enfoque del flujo monetario, o al menos las administraciones y grupos políticos que encargan y patrocinan sus cálculos (notablemente la Generalitat de Cataluña, los partidos que la han gobernado en tiempos recientes y sus asociaciones afines), suelen interpretar el déficit fiscal de su comunidad autónoma con el Estado como lo que sus residentes pagan de más, o incluso como lo que el perverso Estado español les roba. Esta línea de argumentación lleva rápidamente al absurdo. Primero, si el déficit fiscal ha de ser cero, esto es, si todos los impuestos han de volver necesariamente a los territorios en los que se pagan, no habría espacio alguno para la redistribución regional. Tal como se hacen las cuentas en el flujo monetario, además, tampoco habría espacio para contribución alguna a la financiación de los servicios comunes del Estado que no se localizan físicamente en la propia comunidad. Así, por ejemplo, cada comunidad debería financiar (por entero) aquellas unidades e instalaciones militares que se localizan en su territorio, pero nada más. En el caso de aquellos bienes y servicios que se producen fuera del territorio nacional, finalmente, la conclusión sería que nadie en España tendría por qué hacerse cargo de su coste. Las embajadas, por ejemplo, deberían ser sufragadas por los residentes de los países en los que se sitúan, pues ellos serían los beneficiarios reales del gasto de acuerdo con la lógica del flujo monetario.

Las cuentas territorializadas

Los saldos fiscales regionales son una magnitud muy difícil de valorar directamente porque mezclan cosas muy distintas. Estos saldos se obtienen agregando sin más una gran cantidad de partidas de gasto e ingreso público que responden a lógicas muy diversas y su uso tiende a llevarnos de forma mecánica a valorar el conjunto de la actuación de la Administración Central en términos de un único criterio -- su impacto territorial en términos netos-- cuya relevancia es más que dudosa. Un determinado saldo fiscal podría ser o no razonable dependiendo de lo que haya detrás del mismo, pero eso es algo que generalmente no se analiza de forma sistemática en los estudios sobre balanzas fiscales.

Para ayudar a informar el debate sobre la equidad del reparto territorial de los recursos públicos se necesitan instrumentos estadísticos que hagan posible un análisis de los flujos fiscales interregionales más rico y matizado que el que permiten los saldos fiscales agregados. Este es precisamente el objetivo del Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas (SCPT), adoptado durante algunos años por el Ministerio de Hacienda.³ Esta herramienta estadística ofrece una radiografía detallada de las cuentas públicas de nuestro país, desagregadas por funciones y territorios, y permite calcular la contribución de cada programa o grupo de programas presupuestarios a los saldos fiscales regionales.⁴ La posibilidad de descomponer los saldos agregados, a su vez, permite valorar el reparto de cada partida presupuestaria por separado y en términos de los objetivos que ésta persigue y hace posible centrar la discusión en aquellos programas que responden a una lógica territorial (como la financiación autonómica o las ayudas regionales), separándolos de otras cosas (como las pensiones y otras prestaciones sociales de carácter personal) en las que la incidencia regional sólo puede ser, en su caso, una consideración secundaria.

3. ¿Qué nos dicen las balanzas que tenemos?

Tras varias décadas de trabajo, se ha acumulado una extensa literatura sobre balanzas fiscales⁵ que, aunque desproporcionadamente concentrada en España y lastrada por problemas de heterogeneidad metodológica y de deficiente cobertura y calidad de los datos, permite alcanzar algunas conclusiones de interés. La primera es que, en términos generales, las cosas son más o menos como deberían ser en este ámbito. En su conjunto, los estudios disponibles muestran un patrón consistente de redistribución regional en el que la actuación del sector público tiende a reducir las diferencias de renta entre territorios dentro de cada país, con transferencias netas que generalmente reflejan el nivel de renta relativa de cada uno de ellos. Como sucede a nivel individual, los ricos pagan más impuestos, pero en general reciben más o menos los mismos servicios públicos, y generan por tanto un excedente fiscal que es lo que financia la redistribución y las políticas sociales. La segunda es que hay ciertas excepciones a esta regla que podrían exigir actuaciones correctivas. Las balanzas pueden ayudarnos a identificarlas -- de ahí su interés—pero han de ser complementadas con un análisis más cuidadoso antes de saltar a conclusiones sobre qué habría que hacer en cada caso.

El Gráfico 1 resume visualmente unos resultados que cabría considerar típicos de los numerosos estudios de balanzas fiscales realizados con datos de las comunidades autónomas españolas utilizando un enfoque de carga-beneficio. En él se muestra la relación entre el saldo fiscal por habitante de cada territorio y su PIB per cápita, con datos del SCPT de 2011 y con ambas variables medidas en miles de euros. Junto a la nube de puntos que representan las posiciones de los distintos territorios, se muestra también la recta de regresión ajustada a la

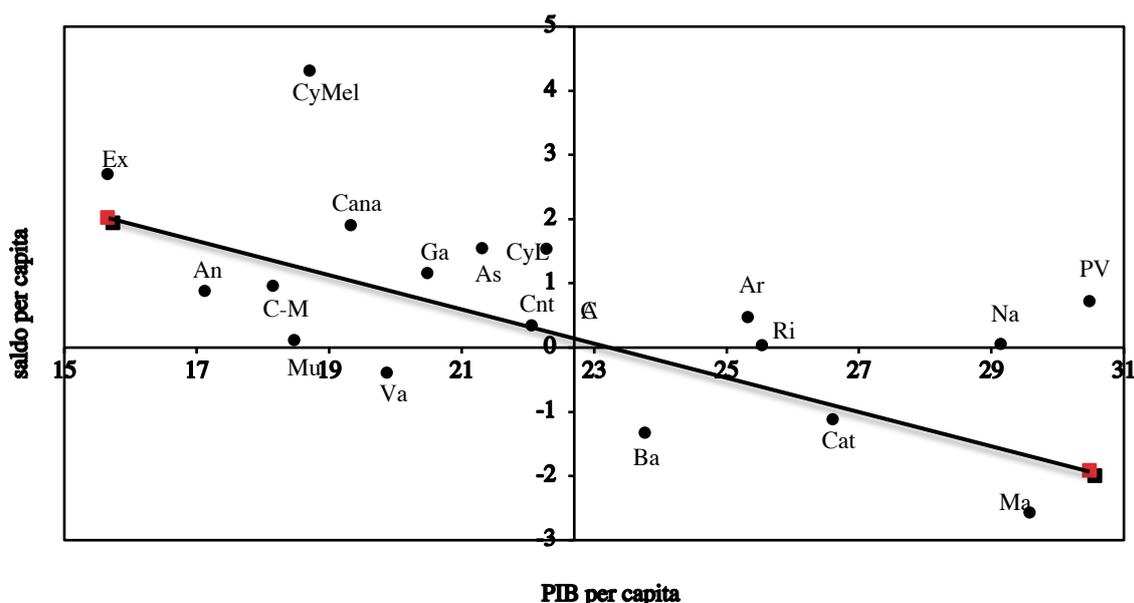
³ Véase DBU (2014a y b) y MH (2024).

⁴ Para garantizar su descomponibilidad aditiva, los saldos fiscales regionales se definen y calculan en el SCPT en términos relativos. En vez de preguntar si en una región determinada entra más o menos de lo que sale (lo que sólo tiene sentido en el agregado), se calcula en qué medida la región está mejor o peor tratada que el promedio trabajando con datos por habitante (lo que puede hacerse programa a programa) y el resultado de este cálculo se multiplica por la población y se suma sobre programas para llegar a un saldo relativo total que coincide con el saldo fiscal convencional siempre que el déficit presupuestario de la Administración Central se trate de una forma determinada. Para más detalles, véase de la Fuente, Barberán y Uriel (2014a).

⁵ Para dos panorámicas con perspectivas diferentes, véase Barberán (2006) y Montasell y Sánchez (2012).

submuestra integrada por las comunidades autónomas de régimen común, excluyendo por atípicas a las comunidades forales y a Ceuta y Melilla. Esta recta describe lo que podríamos llamar la relación "normal" en España entre la renta per cápita y el saldo fiscal regional. Como cabría esperar, la recta de regresión tiene pendiente negativa, indicando que el saldo fiscal tiende a deteriorarse según aumenta el nivel de renta per cápita, de forma que los territorios más ricos generalmente presentan déficits fiscales mientras que los de menor renta suelen disfrutar de superávits.

Gráfico 1: Saldo fiscal per cápita vs. PIB per cápita, miles de euros, 2011



- *Clave:* An = Andalucía; Ar = Aragón; As = Asturias; Cana = Canarias; Cat = Cataluña; CyL = Castilla y León; CyMel = Ceuta y Melilla; Cnt = Cantabria; C-M = Castilla-La Mancha; Ex = Extremadura; Ga = Galicia; Ma = Madrid; Mu = Murcia; Na = Navarra; PV = País Vasco; Ri = Rioja; Va = Valencia.

- *Fuente:* SCPT de 2011 (MH, 2024).

Como se aprecia en el gráfico, existen también algunas desviaciones llamativas sobre el patrón habitual que define la recta de regresión. La más chocante es la posición de las comunidades forales (y en menor medida la de Aragón y la Rioja), que disfrutaban de saldos fiscales positivos pese a estar entre las regiones más ricas. También resultan sorprendentes las situaciones de Valencia, que presenta un saldo deficitario pese a situarse por debajo de la renta media por habitante, y de Murcia, que está prácticamente en equilibrio a pesar de su reducido nivel de renta. Lo que no llama en absoluto la atención es la posición de Cataluña. Puesto que esta comunidad está entre las regiones con mayor renta per cápita, lo esperable es que presente un déficit fiscal y así sucede. Es más, la región se sitúa casi exactamente sobre la recta ajustada de regresión, lo que nos dice que el tamaño de su déficit es aproximadamente el que "le toca" de acuerdo con su nivel de renta.

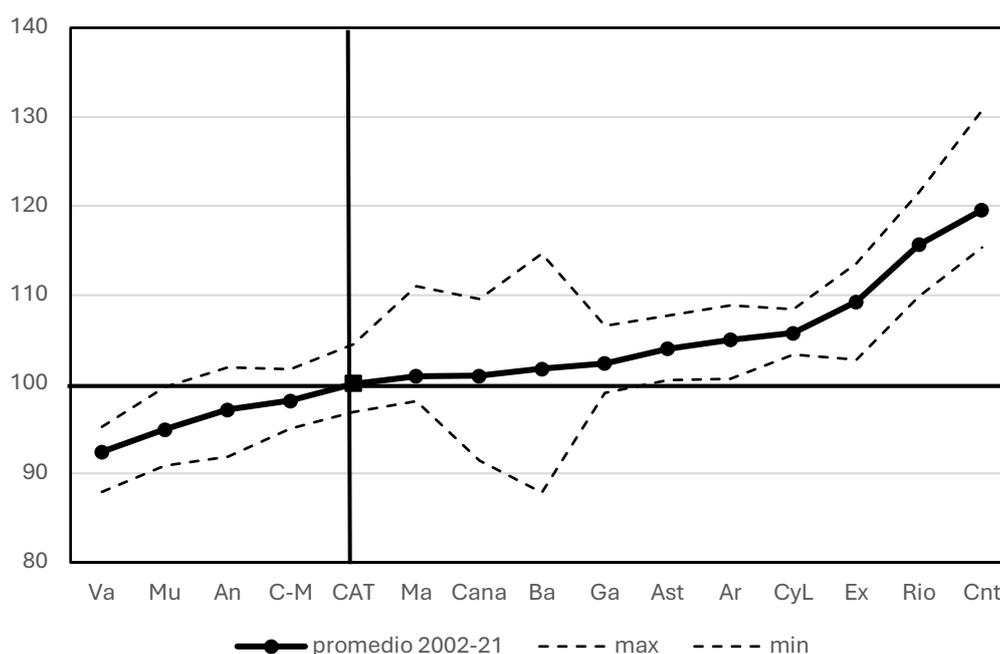
Rascando un poco más con ayuda del SCPT, un resultado importante y tranquilizador es que el grueso de los saldos fiscales regionales (entre dos tercios y tres cuartos, dependiendo del año) se debe simplemente a que en los territorios con mayor renta se pagan más impuestos. La parte restante de tales saldos, que es la potencialmente preocupante, proviene de los programas de

gasto y de los regímenes tributarios especiales. Aquí juegan un papel importante la financiación autonómica, con un peso medio en los saldos regionales agregados cercano al 20%, las ayudas regionales (en torno al 6%) y las subvenciones a ciertos sectores productivos (entre el 7% y el 10%), especialmente la agricultura.⁶ El volumen agregado de los saldos fiscales generados por las partidas cuya distribución es potencialmente cuestionable desde el punto de vista de la equidad territorial se situaba en los años cubiertos por el SCPT en torno a los 11.000 millones de euros, de lo que más de la mitad proviene del desigual reparto de la financiación autonómica. Puesto que estamos hablando, como máximo, de reasignar de una forma más razonable el equivalente de un 1% del PIB nacional, la tarea no debería ser imposible. Pero convendría ponerse a ello, cuanto antes mejor.

El reparto de la financiación autonómica

Los problemas relacionados con el diseño y resultados financieros del sistema de financiación autonómica se han analizado en detalle en otro documento de esta serie y las referencias allí recogidas (véase de la Fuente, 2024b). Aquí sólo quiero comentar brevemente los problemas a los que apuntan los saldos fiscales comentados más arriba y sus implicaciones para la cuestión catalana.

Gráfico 2: Financiación homogénea por habitante ajustado



- Fuente: de la Fuente (2023).

El Gráfico 2 muestra la financiación homogénea (a iguales competencias y esfuerzo fiscal) por habitante ajustado (o por unidad de necesidad) de las comunidades autónomas de régimen común durante el período 2002-21 utilizando índices con media igual a 100 para el conjunto de estos territorios. La línea continua muestra el promedio de esta variable durante el conjunto del período y las líneas discontinuas los valores máximo y mínimo de la misma para cada

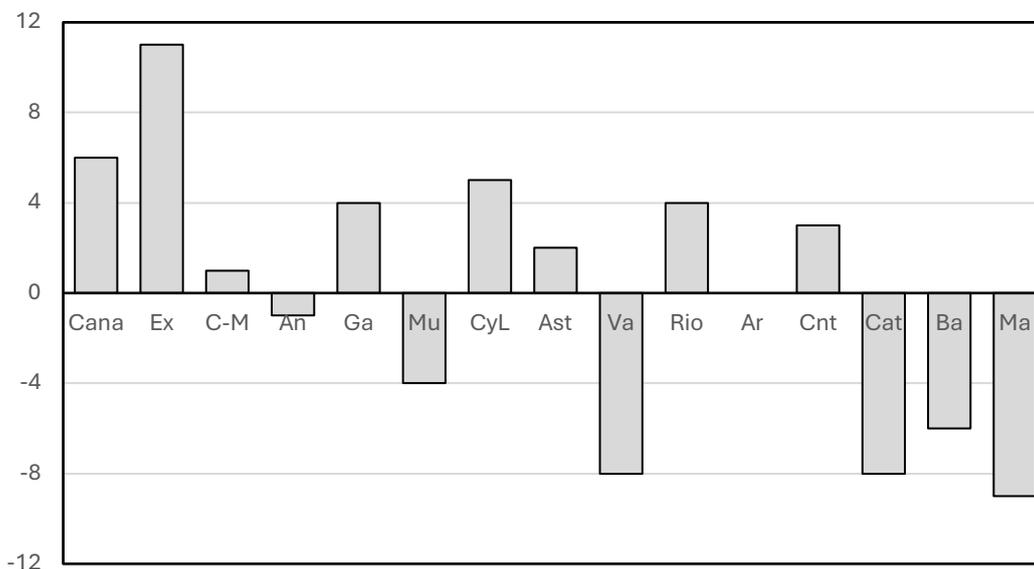
⁶ Para un análisis más detallado, véase de la Fuente (2017).

región. No se incluyen las comunidades forales por falta de datos comparables para todo el período, pero la información disponible en el SCPT (MH, 2024) apunta a que tanto Navarra como el País Vasco disfrutaron de niveles de financiación muy superiores a los de cualquier comunidad de régimen común (véase la sección 3 en de la Fuente, 2019).

Como se aprecia en el Gráfico 2, Cataluña ha estado siempre en torno a la media de las comunidades de régimen común en términos del indicador que estamos analizando. Casualmente, el promedio de su índice de financiación homogénea es exactamente 100,0, con un mínimo de 96,9 y un máximo de 104,5. Los datos, por tanto, no avalan la tesis del maltrato, pero esto no quiere decir que no haya problemas o legítimos motivos de queja por parte de Cataluña y otras comunidades en materia de financiación autonómica.

Estos problemas tienen que ver con la elevada desigualdad del reparto de recursos entre autonomías y con su alto grado de arbitrariedad. Trabajando con promedios sobre veinte años, existe un abanico de 27 puntos porcentuales entre las comunidades de régimen común mejor y peor tratadas por el sistema que puede generar diferencias importantes en la calidad de los servicios públicos de competencia autonómica. Así, Valencia estaría en 92,4 en términos del índice de financiación relativa por habitante ajustado, mientras que Cantabria está en 119,6 sin que existan motivos comprensibles para ello. Disparidades de esta magnitud ayudan a entender los sorprendentes saldos fiscales de algunas comunidades comentados más arriba.

Gráfico 3: Cambios en el *ranking* de recursos por habitante ajustado inducidos por el SFA, al pasar de capacidad fiscal a financiación definitiva (promedios entre 2002 y 2021)



La ordenación de las comunidades autónomas en términos de recursos por habitante ajustado tras la aplicación del sistema de financiación autonómica (SFA) carece, además, de toda lógica. No es que las regiones pobres, o las ricas, estén sistemáticamente bien o mal tratadas, sino que hay un poco de todo. Así, Andalucía y Murcia están entre 95 y 97 mientras que Extremadura anda por 109. Cataluña y Madrid están entre 100 y 101 frente a los casi 120 ya citados de Cantabria o los 116 de la Rioja. Así pues, el sistema cambia por completo la ordenación de las CCAA en términos de recursos por habitante. Esto se aprecia con claridad en el Gráfico 3, donde se muestran las variaciones que el sistema induce en el *ranking* de recursos por habitante

ajustado, al pasar de la capacidad fiscal de cada territorio (sus ingresos tributarios homogéneos o a igual esfuerzo fiscal) a su financiación homogénea realmente observada tras la aplicación del sistema. Así, Extremadura pasa de la penúltima a la tercera posición, ganando once puestos en el *ranking* regional, mientras que Madrid pierde nueve posiciones, Cataluña y Valencia ocho y Baleares seis.

Por lo tanto, nuestro sistema de financiación regional viola sistemáticamente lo que en ocasiones se denomina el *principio de ordinalidad*, esto es, la muy razonable restricción que permite que el sistema reduzca (hasta cero, si así se desea) las diferencias de partida entre comunidades, pero exige que esto se haga sin alterar la ordenación de los territorios en recursos por habitante ajustado. Revertir esta situación, a la vez que se garantiza un reparto más igualitario, debería ser una de las prioridades de la próxima reforma y ayudaría a corregir algunos de los saldos atípicos que se observan en el Cuadro 1.

¿Qué pasa por ahí afuera?

La situación española en materia de redistribución territorial y saldos fiscales regionales no es muy distinta de la existente en otros países de nuestro entorno. Esto se aprecia muy claramente en el Gráfico 4, en el que una muestra similar a la utilizada en el Gráfico 1 se amplía con datos de una serie de países avanzados (Italia, Canadá, Australia y el Reino Unido) para los que se dispone de estimaciones de saldos fiscales regionales al menos aproximadamente comparables a las españolas y, como éstas, referidas a fechas próximas a 2005.⁷

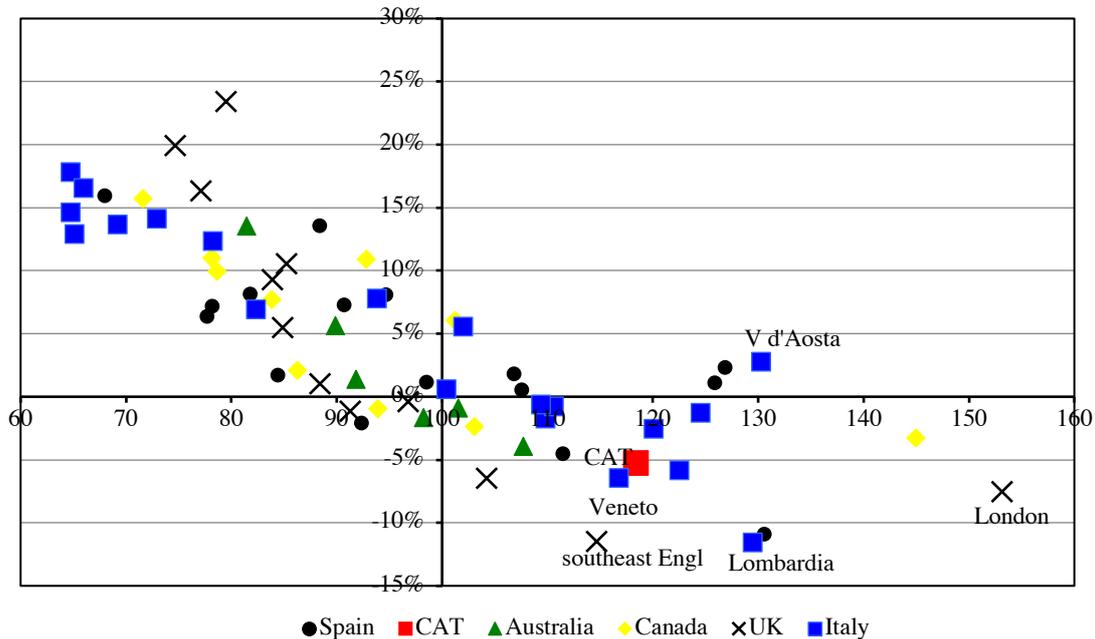
Como el lector puede apreciar, el encaje de las diversas muestras es sorprendentemente bueno, observándose en todas ellas un patrón muy similar cualitativa y cuantitativamente. La similitud con el caso italiano es extraordinaria, pues no sólo coincide el patrón general sino que incluso existen *gemelos* italianos para ciertas regiones españolas. Así, Cataluña tiene una renta relativa muy similar a la del Véneto y presenta un saldo fiscal muy parecido al de esta región italiana (de hecho algo más favorable). Lo mismo es cierto de Madrid y Lombardía. Tan similares son los dos países que Italia tiene incluso el equivalente de la excepción foral en sus regiones especiales, entre las que destaca el minúsculo Valle de Aosta por su favorable saldo fiscal pese a su elevado nivel de renta.

El Gráfico 4 muestra que Cataluña tampoco es un caso llamativo en un contexto internacional. Cuando la comparamos con otros territorios españoles o extranjeros con niveles de renta relativa similares, la comunidad está mucho más cerca de la norma que de la sangrante excepción que denuncian algunos nacionalistas. Es verdad que en ciertos países hay algunas regiones ricas que parecen tener saldos fiscales más favorables que el catalán – comenzando por los territorios forales españoles. Algunos de estos datos podrían ser un tanto engañosos, pero en cualquier caso resulta cuando menos discutible que la ausencia de privilegios constituya base suficiente para una acusación de maltrato.⁸

⁷ Para más detalles sobre la fuente de estos datos y la metodología empleada para construirlos, véase de la Fuente (2014).

⁸ Véanse por ejemplo los comentarios que se hacen en de la Fuente (2014, p. 14) sobre Londres y Alberta, las dos observaciones más a la derecha en el Gráfico 2, y sobre los estados federales alemanes de mayor renta (p. 10). En ocasiones se argumenta que el déficit fiscal catalán es muy elevado en comparación con el que sufren estos últimos, pero hasta donde yo sé, y bien que he mirado, no se dispone de datos sobre tales déficits. La información disponible sobre financiación regional en Alemania apunta más bien en la dirección contraria.

Gráfico 4: Saldos fiscales regionales como % del PIB vs. renta per cápita relativa España, Italia, Reino Unido, Canadá y Australia en torno a 2005



- Fuente: de la Fuente (2014).

4. ¿Debería el Gobierno elaborar las balanzas fiscales?

Con independencia de su orientación política, los sucesivos gobiernos españoles no se han distinguido precisamente por su entusiasmo a la hora de suministrar información territorializada sobre sus actuaciones. Mi impresión es que la tradicional falta de colaboración del Gobierno central en estos temas es también una cuestión política y responde a una estrategia, no sé si meditada o instintiva, de no facilitar la elaboración de estudios que pueden resultar políticamente incómodos. Dada la utilización que se ha hecho de algunos de estos trabajos esta actitud no es del todo 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 se trata, sin duda, de 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 pequeño. Y es miope porque las balanzas fiscales digamos reivindicativas se van a seguir haciendo igual, quiéralo o no el Gobierno, y cuánto menos información pública se tenga, mayor será el margen disponible para la manipulación.

En años recientes hemos asistido a un llamativo vaivén en este ámbito. La publicación del Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas y de los datos de base subyacentes supuso un claro cambio de rumbo, pero el ejercicio de transparencia no sobrevivió al primer cambio de gobierno, pues el nuevo ejecutivo optó enseguida por dejar de publicar tanto el SCPT como los datos subyacentes para “evitar reproches” entre comunidades. Ante la presión de sus socios nacionalistas catalanes, sin embargo, el mismo Gobierno que acabó con la nueva estadística ha

anunciado recientemente que volverá a hacer públicos los datos brutos para que quien lo desee pueda elaborar balanzas fiscales regionales, pero que no ofrecerá estimaciones propias porque, a su entender, no existe un consenso suficiente sobre la metodología que debería utilizarse.⁹ Una primera entrega de estos datos, todavía muy parcial, se ha publicado hace unos meses en la página web del Instituto de Estudios Fiscales, y no parece haber excesiva prisa por completarlos.¹⁰

La rectificación parcial del Gobierno en este ámbito es bienvenida pero insuficiente. La transparencia es sin duda la mejor política en esta espinosa cuestión, pero el Gobierno no debería renunciar a elaborar los datos de la mejor manera posible y a hacer pedagogía a partir de sus resultados. Los ciudadanos ciertamente tienen derecho a disponer de la información necesaria para entender y valorar el impacto territorial de la actuación del sector público. Publicar los datos brutos es necesario para que todas las balanzas fiscales que se publiquen puedan someterse a un escrutinio técnico independiente, lo que no siempre ha sido posible en el pasado. Pero publicar *sólo* los datos brutos supone abdicar de la responsabilidad de ofrecer estadísticas manejables y comprensibles sobre el tema que cuenten con una cierta garantía pública de calidad. Por otra parte, supone también renunciar a la importante ventaja que tiene el Gobierno a la hora de obtener e interpretar los datos necesarios, pues desde fuera de la Administración es muy complicado contactar con los departamentos implicados para pedir explicaciones adicionales sobre las dudas que vayan planteando los datos según se avanza en su análisis.

5. Referencias

5.1. Documentos clave

de la Fuente, A. (2024a). “Balanzas fiscales: ¿qué son y para qué sirven?” FEDEA, Colección Apuntes no. 2019-08, versión actualizada en julio de 2024. Madrid. <https://bit.ly/2TNupS0>.

de la Fuente, A. (2014). “¿Maltrato fiscal?” Mimeo, Instituto de Análisis Económico, CSIC. Barcelona. <http://pareto.uab.es/wp/2014/94314.pdf>

versión en inglés: Is Catalonia being fiscally mistreated? Barcelona GSE Working Paper Series, WP nº 766. <https://bse.eu/research/working-papers/catalonia-being-fiscally-mistreated>

5.2. El Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas

de la Fuente, A., R. Barberán y E. Uriel (DBU, 2014a). “Un sistema de cuentas públicas territorializadas para España: Metodología y resultados para 2011.” Estudios sobre Economía Española no. 2014-03, FEDEA. <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2014-03.pdf>

⁹ Véase por ejemplo <https://www.europapress.es/nacional/noticia-montero-descarta-publicar-balanzas-fiscales-ser-instrumento-favorece-reproches-ccaa-20220524202822.html> y <https://cincodias.elpais.com/economia/2024-01-15/una-balanza-fiscal-al-gusto-de-cataluna-dispararia-su-financiacion-en-20000-millones.html> <https://www.elmundo.es/economia/macroeconomia/2024/01/12/65a02c06e85eceb74d8b45b1.html>

¹⁰ Véase <https://www.ief.es/investigacion/saldosFiscales.vbhtml> y de la Fuente (2024c).

de la Fuente, A., R. Barberán y E. Uriel (DBU, 2014b). "A system of regionalized public accounts for Spain. Methodology and results for 2005." *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 209(2), pp. 99-150.

<file:///Users/angeldelaFuente/Downloads/A-System-of-Regionalized-Public-Accounts-for-Spain.Methodology-and-Results-for-2005.pdf>

de la Fuente, A. (2017). "¿Qué nos dicen las Cuentas Territorializadas? Algunas reflexiones con cinco años de datos." *Presupuesto y Gasto Público* 88/3, pp. 9-24.

https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/88_01.pdf

Ministerio de Hacienda (MH, 2024). Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas.

<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/OtraInformacionEconomica/Sistema-cuentas-territorializadas.aspx>

5.3. ¿Está Cataluña maltratada fiscalmente?

de la Fuente, A. (2012a). "El mito alemán: anexo de datos y cálculos." Mimeo, Instituto de Análisis Económico, CSIC. <http://ideas.repec.org/p/aub/autbar/920.12.html>

de la Fuente, A. (2012b)., "¿Cisne negro o pollo del montón? El déficit fiscal catalán en perspectiva." Mimeo, Instituto de Análisis Económico, CSIC. <http://ideas.repec.org/p/aub/autbar/914.12.html>

de la Fuente, A. (2019). "Financiación autonómica: una breve introducción." FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2019-07. Madrid. Revisado en agosto de 2023.

<https://bit.ly/2Fz7rKD>

de la Fuente, A. (2023). "La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2021." FEDEA, Estudios de Economía Española no. 2023-28, Madrid. <https://bit.ly/3EMvfsj>, datos: <https://bit.ly/3t2dZwD>

de la Fuente, A. (2024b). "Financiación autonómica y local." Serie *Food for Thought*: Aportaciones al debate sobre políticas públicas. FEDEA, Colección Apuntes no. 2024-04. Madrid. <https://bit.ly/3Obl8SW>

5.4. Otros trabajos sobre balanzas fiscales

a. Panoramas y metodología

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, editores, *Desequilibrios territoriales en España y Europa*. Ariel Economía, Barcelona, 1999.

Barberán, R. (2006). "Los estudios sobre balanzas fiscales regionales en España (1960-2005)." *Presupuesto y Gasto Público* 43, pp. 63-94.

https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/43_BalanzasFiscales.pdf

Bosch, N. y M. Espasa (2014). "Punto de vista IEB." En IEB Report 1/2014. Balanzas fiscales, pp. 3-5. <https://ieb.ub.edu/wp-content/uploads/2013/04/201401-IEB-Report.pdf>

López i Casasnovas, G. (2014). "El debate de las balanzas fiscales: diálogo de sordos." En IEB Report 1/2014. Balanzas fiscales, pp. 10-13.

<https://ieb.ub.edu/wp-content/uploads/2013/04/201401-IEB-Report.pdf>

Montasell, G. y E. Sánchez (2012). "Comparació internacional de les balances fiscals de les regions amb el sector públic central: una anàlisi de l'efecte redistributiu." Papers de Treball, sèrie sector public, no. 1/2012, juliol. Generalitat de Catalunya, Departament d'Economia i Coneixement, Barcelona.

http://economia.gencat.cat/web/.content/70_economia_catalana/arxius/pt_201201.pdf

Vaillancourt, F. (2014). "Flujos fiscales regionales cuantificación, determinantes e interpretación." En IEB Report 1/2014. Balanzas fiscales, pp. 14-17. <https://ieb.ub.edu/wp-content/uploads/2013/04/201401-IEB-Report.pdf>

b. En España

Castells, A., R. Barberán, N. Bosch, M. Espasa, F. Rodrigo y J. Ruiz-Huerta (2000). *Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas (1991-1996)*. Ariel Economía, 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.

<https://ideas.repec.org/p/fda/fdaeee/91.html>

de la Fuente, A. (2004). "Reflexiones de un ciudadano preocupado sobre las balanzas fiscales regionales." *Papeles de Economía Española* 99, pp. 19-27.

<https://www.funcas.es/articulos/reflexiones-de-un-ciudadano-preocupado-sobre-las-balanzas-fiscales-regionales/>

de la Fuente, A. (2024c). "¿Qué datos se necesitan para territorializar las cuentas públicas?" FEDEA, Colección Apuntes no. 2024-12. Madrid. <https://bit.ly/3VpQ5av>

Generalitat de Catalunya (2009). "Metodologia y càlcul de la balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central 2002-05." Departament d'Economia y Finances, Barcelona.

<http://economia.gencat.cat/ca/ambits-actuacio/analisi-finances-publicues/balanca-fiscal-catalunya-administracio-central/>

Generalitat de Catalunya (2018). "Metodología y cálculo de la balanza fiscal de Catalunya con el sector público central los años 2012, 2013 y 2014." Monografías, número 23. Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda. Generalitat de Catalunya.

<https://economia.gencat.cat/ca/ambits-actuacio/analisi-finances-publicues/balanca-fiscal-catalunya-administracio-central/>

López Casanovas, G. y E. Martínez (2000). *La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central (1995-1998)*. Generalitat de Catalunya, Col·lecció Institut d'Estudis Autònoms 27, Barcelona.

Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2008). "Las balanzas fiscales de las CC.AA. españolas con las AA. Públicas Centrales, 2005." Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/BalanzasFiscalesCCAA.pdf

Ruiz Huerta, J. y otros (2006). *Informe sobre metodología de cálculo de las balanzas fiscales*. Comisión de expertos sobre metodología para la elaboración de las balanzas fiscales de las regiones españolas. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.

https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/Metodologia_BalanzasFiscales.pdf

Uriel, E. y R. Barberán (2007). *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas con la Administración Pública Central (1991-2005)*. Fundación BBVA, Bilbao.

<http://www.uv.es/uriel/publicaciones/NBF2007.pdf>

c. En otros países

- Ambrosanio, M. F., M. Bordignon y F. Cerniglia (2008). "Constitutional reforms, fiscal decentralization and regional fiscal flows in Italy." *Quaderni dell'Istituto di Economia e Finanza* no. 84. Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano.
- Dubay, C. (2006). "Federal tax burdens and expenditures by state." Tax Foundation, Special Report no. 139, March. <http://taxfoundation.org/article/federal-tax-burdens-and-expenditures-state>
- Government of Alberta (2012). Fiscal Spotlight. Albertans' net contribution to confederation. <http://www.finance.alberta.ca/publications/fiscal/spotlights/2012-0223-alberta-net-contribution-to-confederation.pdf>
- Office for National Statistics (ONS, 2013). Workplace and residence estimates of regional GVA. <http://www.ons.gov.uk/ons/publications/re-reference-tables.html?edition=tcm%3A77-317145>
- Oxford Economics (2008). "Regional winners and losers in UK public finances." *Economic Outlook* 32(3), pp. 5-15. <http://www.isitfair.co.uk/Reports/Public/OE%20UKPublicFinance.pdf>
- Statistics Canada (2013). Provincial and territorial economic accounts. Data tables. <http://www.statcan.gc.ca/pub/13-018-x/2011001/tab-eng.htm#al>
- Tax Foundation (2007). Federal taxes paid vs. federal spending received by state, 1981-2005. <http://taxfoundation.org/article/federal-taxes-paid-vs-federal-spending-received-state-1981-2005>
- Ruggeri, G. C. y W. Yu (2000). "Federal fiscal balances and redistribution in Canada, 1992-97." *Canadian Tax Journal* 48(3), pp. 626-55.
- Ruggeri, G. C. (2010). "Interregional fiscal flows: Canada" in N. Bosch, M. Espasa and A. SoléOllé, editors, *The Political Economy of Inter-Regional Fiscal Flows: Measurement, Determinants and Effects on Country Stability*. Barcelona: Edward Elgar, pp. 125-145.
- Smith, D. Et al. (1999, actualizado en 2005). "Fiscal subsidies within the Australian federation: Western Australia's net subsidy to other states.": Western Australia Treasury, Intergovernmental Relations Division, discussion paper. Perth.