

LAS BALANZAS FISCALES: CUÁNTO PAGAMOS Y CUÁNTO RECIBIMOS A CAMBIO

Para ofrendar nuevas glorias a España...

MAXIMILIÀ THOUS, 1909

*Inicio del himno oficial de
la Comunitat Valenciana*

Para poder hablar de balanzas fiscales es necesario entender primero los vínculos de derechos y deberes que existen entre el Estado y sus ciudadanos. Por ello, antes de explicar el concepto de balanza fiscal resulta pertinente definir las características básicas del Estado de Bienestar que disfrutamos en la actualidad.

1.1. ¿QUÉ ENTENDEMOS POR ESTADO DE BIENESTAR?

Los Estados occidentales actuales se basan en el llamado *estado de bienestar*, entendido como un conjunto de servicios públicos desarrollados por los gobiernos con finalidades sociales y redistributivas. Las tres patas principales del estado de bienestar son la sanidad (universal y gratuita), la educación (que

garantiza a todos los ciudadanos el acceso al conocimiento) y la protección social (subsidios por edad, paro, pobreza). Además de estos servicios públicos fundamentales, los Estados asumen también un conjunto numeroso de responsabilidades en ámbitos como la construcción de infraestructuras de transporte y comunicaciones, la seguridad civil y militar, el fomento de la actividad económica, etc.

Todos esos servicios públicos se financian principalmente mediante tributos que pagan de manera directa o indirecta los ciudadanos, cuyo nivel de recaudación está relacionado con la actividad económica y el nivel de renta. Por este motivo el estado de bienestar ha ido ganando peso en los países desarrollados al mismo tiempo que se consolidaban las instituciones democráticas y se experimentaba el continuado crecimiento económico posterior a la Segunda Guerra Mundial. En el Estado español se retrasó algunas décadas y empezó a ser importante a partir del restablecimiento de la democracia durante la década de los años setenta del siglo pasado.

El estado de bienestar comporta unos elevados gastos, motivo por el cual durante los períodos de crisis económica se pone en duda la continuidad del modelo, ya que la falta de actividad económica y el incremento del paro provocan mayores gastos y menores ingresos. Un problema al que se le suma la evolución creciente del gasto ligado al envejecimiento de la población y el aumento de costes de la actual tecnología sanitaria. Estas dudas sobre la sostenibilidad del modelo de estado se produjeron ya durante la crisis energética de los años setenta y durante la corta

crisis del inicio de los noventa, y vuelven a aflorar con la mucho más larga recesión actual. Por eso ahora más que nunca resulta necesario definir claramente cuáles son las prioridades del bienestar que deseamos, controlar adecuadamente su cumplimiento, analizar el coste de oportunidad de cada política pública y dotar así de eficacia y eficiencia a los servicios públicos.

El sector público tiene diferentes instrumentos para garantizar el estado de bienestar. Puede prestar directamente servicios como la sanidad y la educación, o puede financiar a entidades privadas para que oferten esos servicios de manera pública (escuelas u hospitales concertados). Por otro lado, puede realizar transferencias para garantizar una renta mínima a los ciudadanos o para facilitar, por ejemplo, el acceso al conocimiento (becas) y a los medicamentos (subvenciones totales o parciales). Asimismo, legisla para regular la calidad de los servicios públicos o para establecer unos mínimos garantizados a todo el mundo. El Estado cumple así una función proveedora de los servicios públicos, pero también redistribuidora por la manera en que asigna los recursos. Las familias reciben ingresos gracias a su participación en la actividad económica (renta bruta inicial), pero a continuación el sector público recauda una parte en forma de impuestos y cotizaciones sociales. Posteriormente, la Administración lo devuelve con inversiones públicas, prestaciones sociales monetarias (pensiones, becas...) y también en especie (educación, sanidad, etc.). Todo este entramado precisa de una política económica adecuadamente definida y de un sistema fiscal bien estructurado.

En definitiva, somos los ciudadanos los que nutrimos los presupuestos públicos a partir de nuestra participación directa o indirecta mediante impuestos, tasas y cotizaciones sociales. No todos contribuimos por igual, ya que en el Estado español existe un sistema tributario progresivo que implica que –por lo menos en su definición– paguen proporcionalmente más los individuos con ingresos mayores. Esta progresividad descansa principalmente en el funcionamiento del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), diseñado de manera que tiene en cuenta la renta del contribuyente. Una progresividad que existe, pero que en muchos casos es criticada por débil. En realidad, el sistema fiscal español podría ser mucho más progresivo sin alterar los tipos impositivos actuales; simplemente sería necesario reducir el fraude, rediseñar algunos beneficios fiscales de equidad dudosa y hacer desaparecer determinados instrumentos fiscales que ahora son legales, pero que suelen beneficiar a los contribuyentes con rentas elevadas. Es decir, el sistema fiscal español precisaría una reforma que solucione los problemas de capacidad recaudadora y que mejore la equidad.

1.2. ¿QUÉ SON LAS BALANZAS FISCALES?

Acabamos de decir que los ciudadanos contribuimos al funcionamiento del Estado con una serie de aportaciones monetarias en forma principalmente de impuestos y cotizaciones. Con esos ingresos los Estados financian los numerosos servi-

cios públicos que caracterizan el actual estado de bienestar. No todos los ciudadanos aportamos por igual, ni tampoco todos nos beneficiamos de los servicios públicos de igual manera. Así, por ejemplo, los trabajadores contribuimos mediante el impuesto directo relacionado con el trabajo; los parados reciben prestaciones sociales; los jóvenes sacan provecho de la educación; los jubilados perciben pensiones; todos nos beneficiamos de la sanidad; los consumidores aportamos a través de los impuestos indirectos relacionados con el consumo, etc.

A lo largo de nuestra vida vamos pasando por diferentes circunstancias y en algunos momentos recibiremos más de lo que aportaremos, mientras que en otros contribuiremos más de lo que percibiremos. Asimismo, una persona con ingresos elevados aportará más que otra con ingresos precarios, porque sus rentas están gravadas a tipos superiores, y también porque suele realizar un mayor consumo.

El *saldo* o diferencia entre las aportaciones realizadas y los servicios recibidos depende mucho de la edad del individuo, de su renta y de otras particularidades socioeconómicas. En resumen, podríamos decir que un niño o un anciano reciben mucho del sector público, mientras que un trabajador de mediana edad aporta mucho más de lo que recibe. Sin embargo, todos los habitantes de un mismo Estado deben ser tratados con igualdad, de manera que personas con características semejantes reciban saldos semejantes. Por tanto, su localización geográfica no tendría que ser motivo de diferencias sustanciales en los servicios que reciben, como tampoco en

los impuestos que pagan (a no ser que un elevado grado de autonomía permitiera gestionar diferentes preferencias del estado de bienestar).

Este análisis anterior lo hemos planteado en términos individuales, pero podemos proponerlo también en términos del conjunto de los habitantes de un determinado territorio. Así es como nace el cálculo de las balanzas fiscales de cada comunidad autónoma con las Administraciones centrales, que son un instrumento para poder comparar los ingresos recaudados en un determinado territorio con los gastos que allí se realizan. Por una parte, se miden las aportaciones que los habitantes y empresas de un territorio realizan a la hacienda central mediante sus cotizaciones sociales y el pago de impuestos (IVA, IRPF, impuesto de sociedades, impuestos especiales y otros). Por otra, se cuantifica el gasto que las Administraciones centrales realizan en favor de esos mismos habitantes y empresas (bienes y servicios públicos, pensiones, etc.). De la comparación entre los ingresos y los gastos territorializados se obtiene un saldo que sintetiza si un determinado territorio aporta más que recibe (*déficit fiscal*) o recibe más de lo que aporta (*superávit fiscal*).

Como hemos dicho antes, dos personas con características análogas deberían tener saldos análogos. Por tanto, los conjuntos de habitantes semejantes deberían tener saldos fiscales semejantes, con independencia de su territorio de residencia. Es decir, la localización geográfica no debería provocar diferencias entre aquello que se aporta y lo que se recibe a cambio.



El cálculo de las balanzas fiscales en el Estado español surgió para tener un punto de referencia del desequilibrio fiscal existente en cada comunidad autónoma. Las primeras balanzas fiscales oficiales se publicaron en 2008 con información referida a 2005¹ y no tuvieron continuidad. En 2014 se han publicado de nuevo, referidas al ejercicio 2011² y con el formato de cuentas públicas territorializadas, de las cuales se puede extraer la información necesaria para calcular las balanzas fiscales. Además de estas dos estimaciones oficiales, otros investigadores o gobiernos autonómicos también han

1. Instituto de Estudios Fiscales (2008).

2. De la Fuente, Barberán y Uriel (2014b).

realizado sus propios cálculos para períodos más largos³ o para determinadas comunidades autónomas⁴ (CA).

La principal dificultad en la elaboración de las balanzas fiscales radica en la imputación territorial de determinados servicios públicos, así como en la localización de la carga de determinados impuestos. Por sus características, hay servicios cuyo beneficiario se identifica claramente, pero hay otros respecto a los cuales es necesario establecer criterios de imputación. Por ejemplo, nos podríamos preguntar a quién beneficia el gasto para la construcción de un pantano: ¿a los individuos que viven en la misma zona?, ¿a los que viven aguas arriba?, ¿o tal vez a los de aguas abajo? Asimismo, por la parte de los ingresos, habría que decidir, por ejemplo, cómo se distribuyen los tributos pagados por una gran empresa que tiene un único domicilio fiscal, pero que despliega su actividad en diferentes territorios.

1.3. DOS MODALIDADES PRINCIPALES DE BALANZAS FISCALES

En función de cómo se realiza la imputación territorial de los ingresos y de los gastos, existen dos criterios principales de las balanzas fiscales: el de *carga-beneficio* y el de *flujo moneta-*

3. Uriel y Barberán (2007).

4. Generalitat de Catalunya (2013).

rio. Cada una de estas dos maneras de abordar la estimación atiende a unos objetivos:

- El método de *carga-beneficio* valora el efecto redistributivo entre territorios ocasionado por los ingresos y los gastos públicos. Los ingresos se imputan al territorio en el que residen las personas que finalmente soportan su carga. De la misma manera, los gastos se imputan al territorio en el que residen las personas a las que van destinados los servicios públicos, con independencia del territorio en el que se producen esos servicios.
- El método de *flujo monetario* analiza la influencia que la acción del sector público provoca sobre la actividad económica de un territorio. Los ingresos tributarios se imputan al territorio donde se localiza la capacidad económica sometida a gravamen (*objeto imponible*) y los gastos se atribuyen al territorio donde se localizan los servicios.

La diferencia entre los dos métodos se puede entender mejor con un ejemplo: según el criterio de flujo monetario, el mayor beneficiario del AVE Madrid-Barcelona sería Aragón, porque allí se realizó la mayor parte de la obra; mientras que según el criterio de carga-beneficio, los mayores beneficiarios serían Madrid y Cataluña, porque sus ciudadanos son los principales usuarios del servicio.

La existencia de dos métodos diferentes de cálculo ha generado encrespadas discusiones entre los defensores de una y otra perspectiva. Esta controversia ha provocado duros en-

frentamientos entre el gobierno catalán y el español, porque el primero defiende el criterio de flujo monetario mientras que el segundo ha apostado por el criterio de carga-beneficio.

El objetivo de este libro es valorar la situación financiera valenciana y consideramos innecesario entrar en la polémica de cuál de las dos principales modalidades resulta más o menos ventajosa. Desgraciadamente, el pueblo valenciano padece déficit fiscal tanto con un criterio como con el otro.⁵ El déficit es mayor si se observa desde la perspectiva del flujo monetario, pero también es importante y sorprendente el resultado obtenido por el método de carga-beneficio. Por eso evitaremos la polémica y realizaremos el análisis partiendo de los datos oficiales publicados por el Gobierno de España en 2014, basados en el criterio de carga-beneficio y centrado en reflejar los aspectos redistributivos. Con ese criterio ya será suficiente para mostrar algunos resultados atípicos del caso valenciano.

1.4. ¿ES LÓGICO QUE HAYA COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON DÉFICIT FISCAL Y OTRAS CON SUPERÁVIT?

La respuesta a esta pregunta depende del tipo de relación que adopten los territorios. Es evidente que no podríamos hablar de déficit ni de superávit fiscal si nos refiriésemos a territorios totalmente independientes entre sí. Sin embargo, según la Cons-

5. Instituto de Estudios Fiscales (2008).

titución Española, el llamado Estado español de las Autonomías se organiza territorialmente en municipios, provincias y comunidades autónomas, de manera que todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, al tiempo que se declara la solidaridad interterritorial. A esta característica hay que añadirle que el sistema fiscal español es progresivo –como ya hemos comentado antes–, de manera que los individuos con rentas elevadas pagarán proporcionalmente más que los individuos con rentas escasas. Esta es la base teórica del sistema fiscal español, aunque el elevado fraude y la ingeniería fiscal pueden estar perjudicando ese loable objetivo.

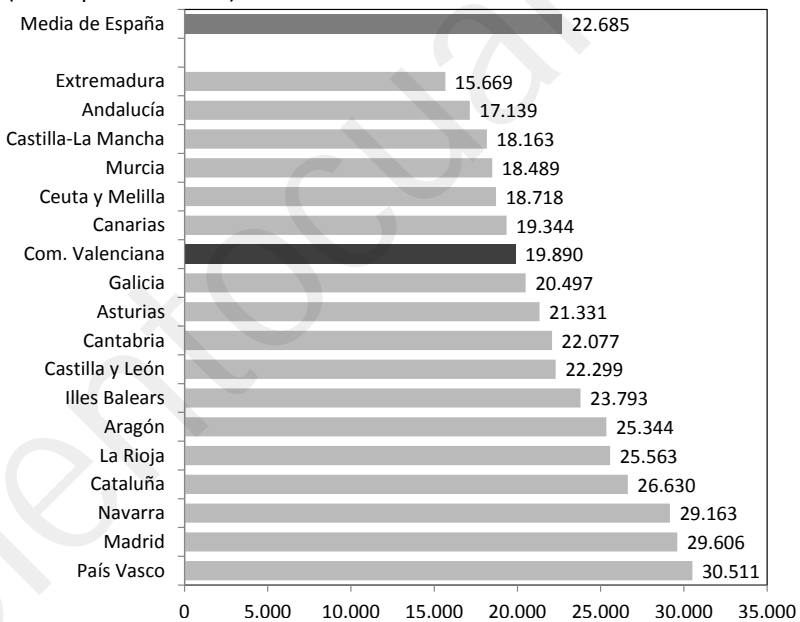
La conjunción de un sistema fiscal progresivo y de la solidaridad entre autonomías debería conducir a una situación en la que las comunidades autónomas con rentas por habitante superiores presentaran déficits fiscales y las CA con rentas inferiores disfrutaran de superávits fiscales. Este sería un resultado lógico del sistema, aunque no significaría que quedara exento de polémica, debido a las diferentes interpretaciones del grado de solidaridad que cada uno está dispuesto a aceptar entre individuos y territorios.

El Producto Interior Bruto (PIB) es la suma de todos los bienes y servicios finales producidos en un determinado territorio durante un año, excluyendo el consumo intermedio utilizado en la producción. Desde otra perspectiva, el PIB equivale también a la suma de las rentas o ingresos generados durante un año. Cuando el PIB se expresa en relación con el número de habitantes, se convierte en el indicador más utili-

zado para medir la renta relativa de un país: el PIB *per cápita* o *renta per cápita*. No obstante, el PIB es un indicador insuficiente para medir completamente el bienestar económico y social de un país porque no tiene en cuenta la distribución de las rentas, ni las externalidades negativas, ni el dinero dedicado a actividades destructoras del bienestar. Por estos motivos el PIB es criticado y se han propuesto otros indicadores para corregir sus defectos, pero hoy en día no existe ningún otro con un uso tan generalizado para hacer comparaciones.

Gráfico 1: PIB per cápita en 2011.

(euros por habitante)



Fuente: INE y elaboración propia.

El gráfico 1 muestra la ordenación de las comunidades autónomas en 2011 según el PIB por habitante. Hemos uti-

lizado 2011 por ser el mismo año para el que disponemos de estimaciones de las balanzas fiscales, y así facilitamos la comparación con gráficos posteriores. De la observación de los datos llama la atención la elevada diversidad entre territorios, hasta el punto de que la comunidad con mayor renta per cápita (País Vasco, 30.511 euros por habitante) casi duplica a la de menor (Extremadura, 15.669 euros por habitante). La Comunitat Valenciana, con 19.890 euros por persona, se sitúa un 12,3 % por debajo de la media estatal en 2011.

En un Estado con estas notables diferencias de renta per cápita, con un sistema fiscal progresivo y con un diseño territorial que contempla la solidaridad entre comunidades, es previsible que exista déficit fiscal en las comunidades más ricas y superávit fiscal en las pobres.