
Balanzas fiscales y equidad*

José Barea

Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

Resumen

El objetivo de las Balanzas Fiscales es poner de manifiesto los flujos financieros entre los agentes económicos que tienen un centro de interés en el ámbito territorial de una Región (en España Comunidad Autónoma) con la Administración Central, lo cual quiere decir que dichas operaciones estarán incluidas en las Cuentas Regionales de una determinada Comunidad y en su Balanza Fiscal. Por ello proponemos que la Metodología para elaborar Balanzas Fiscales tenga su base en los criterios de EUROSTAT para elaborar Cuentas Regionales.

En el artículo se analizan los siguientes problemas metodológicos: ámbito regional de la Administración Central y de cada uno de los agentes residentes en la misma, delimitación de los agentes, determinación de las operaciones que deben ser tenidas en cuenta y criterios para la imputación territorial de los ingresos y gastos, que deberá tener en cuenta si se trata de unidades unirregionales o multirregionales.

Dado que las Balanzas Fiscales pueden elaborarse atendiendo a distintas finalidades (por agentes, por funciones y por colectivos beneficiarios), para evaluar la equidad de los saldos de la Balanza Fiscal de una Comunidad Autónoma con la Administración Central, se utiliza en el artículo la Balanza Fiscal Funcional y las conclusiones obtenidas aparecen de forma detallada en el artículo.

Palabras clave: balanzas fiscales, equidad, administración central, regiones, criterios de imputación.

Clasificación JEL: H50, H61, H71, H77

* Para elaborar este artículo he tomado como base la investigación llevada a cabo por J. Barea, D. Díaz, M. Angoitia, M. Barea, M. Fernández y A. Gómez Ciria, publicada por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (Balanzas Fiscales y Financiación Autónoma. 2006).

Abstract

The objective of the Fiscal Balances is to point out the financial flows between the economic agents with concerns at a Regional level (in Spain Comunidades Autónomas) and the Central Administration, what means that such operations will be included in the Regional Accounts of a particular region and its Fiscal Balances. Due to this fact, we propose that the Methodology for the elaboration of the fiscal Balances is based on the EUROSTAT criterions to elaborate Regional Accounts.

In the article we analyze the following methodological problems: regional sphere of the Central Administration and each one of the agents residing on it, delimitation of the agents, establishment of the operations to be taking into account and criterions for the territorial imputation of revenues and expenditures, which must be considered in case of uni-regional or multi-regional unities.

As Fiscal Balances can be elaborated according to several objectives (according to agents, functions and beneficiary collectives), in the case of a Comunidad Autónoma to evaluate the equity of its balances with the Central Administration, in this article the Functional Fiscal Balance have been used and the resulting conclusions appear in detail in the paper.

Key words: fiscal balances, central administration, equity, regions, imputation criterions.

JEL Classification: H50, H61, H71, H77

El tema de las Balanzas Fiscales ha sido en los últimos años sometido a una fuerte controversia, y no digamos si además se liga con la equidad, parámetro junto al de la eficiencia, que sirve de fundamento a la intervención del sector público en la economía. Si a ello le agregamos los diferentes criterios que se utilizan en su elaboración, que da lugar a resultados totalmente diferentes, la polémica está servida.

1.- Las Balanzas Fiscales en el marco conceptual de la Contabilidad Regional.

El Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95) constituye un marco contable cuya finalidad es realizar una descripción sistemática y detallada de una economía en su conjunto (una región, un país o un grupo de países), sus componentes y sus relaciones con otras economías. La elaboración de una serie completa de Cuentas a escala regional implica tratar cada región como una entidad económica diferencial; en este contexto, las operaciones con otras regiones se convierten en un tipo de operaciones con el exterior. Las dificultades conceptuales existentes para elaborar las Cuentas Regionales explican en parte por qué el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95) se limita, en cuanto a las Cuentas Regionales a:

- a) los agregados regionales de las actividades de producción por rama de actividad: valor añadido bruto, remuneración de los asalariados, empleo asalariado y formación bruta de capital fijo;

- b) el producto interior bruto regional;
- c) las cuentas regionales de los hogares.

El SEC-95 no considera regionalizables, en sentido estricto, algunas de las operaciones de las unidades multirregionales (caso de la Administración Central), como ocurre con la mayor parte de las operaciones de distribución y las operaciones financieras. No compartimos esta opinión, ya que si una unidad institucional multirregional es residente en una región para determinadas operaciones debe serlo para todas las operaciones de producir, financiar, asegurar y redistribuir, a no ser que se estimara que los órganos de la Administración Central son administraciones públicas de otras regiones, en cuyo caso se considerarán como enclaves extraterritoriales. Ahora bien, de considerarse como enclaves extraterritoriales, y por tanto como no residentes, lo serían por la totalidad de sus operaciones, pero no para una parte sí y para otra no.

A mi entender, dichos órganos de la Administración Central no pueden considerarse como administraciones públicas de otros países, sino como órganos de una administración que ejerce sus funciones de producción y redistribución en varias regiones, y si en contabilidad nacional cuando una empresa actúa en varios países se considera residente en cada país por la actividad que en cada uno ejerce, de igual forma podemos considerar que la Administración Central es una unidad residente en cada región por la actividad que en ella ejerza. Podría oponerse a este razonamiento el que los órganos de la Administración Central ubicados en cada provincia no gozan de autonomía de decisión en el ejercicio de sus funciones y, por consiguiente, no pueden ser considerados como unidades institucionales. Pero el mismo supuesto se da para las empresas no residentes que actúan en otro país, pues la actividad que realizan en este último país se imputa a una unidad residente ficticia, aunque dicha unidad no disponga de contabilidad parcial ni de autonomía de decisión. Con arreglo a estos razonamientos, consideramos que los órganos de la Administración Central deben ser considerados como residentes de las Comunidades Autónomas donde están ubicados por la totalidad de sus operaciones¹.

1) Véase Barea, J. y otros (2006).

Eurostat, en su publicación “Métodos de Contabilidad Regional: tablas de las Administraciones Públicas” (1999) parece emprender un nuevo camino, al fijar como objetivo de regionalizar las operaciones de las Administraciones públicas el responder a las siguientes preguntas:

- a) ¿Cuál es la parte del producto interior bruto regional imputable a los bienes y servicios intermedios y a los activos que las Administraciones públicas adquieren para producir servicios (fundamentalmente) no de mercado?
- b) ¿Cuáles son los beneficios regionales no monetarios resultantes del conjunto de bienes públicos de las administraciones públicas y del uso de sus infraestructuras?
- c) ¿Cuál es la parte del producto interior bruto regional imputable a la producción por las administraciones públicas de servicios (fundamentalmente) no de mercado y cuál es el índice de crecimiento del capital fijo total de las administraciones públicas?
- d) ¿Cuál es el impacto de la redistribución de la renta y la riqueza por las administraciones públicas? ¿Cuánto retira a la región y cuánto le ofrece?

Con la nueva concepción de Eurostat, todas las relaciones de las administraciones públicas centrales residentes en una Comunidad Autónoma con los agentes de los restantes sectores institucionales serán integradas en la contabilidad regional.

Como el objetivo de las Balanzas Fiscales es poner de manifiesto los flujos financieros entre los agentes económicos que tienen un centro de interés en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma (sociedades no financieras, instituciones financieras, hogares, instituciones sin fines de lucro, administración local y administración autonómica) con la Administración Central, quiere decir que estas últimas operaciones estarán incluidas en las Cuentas Regionales de una determinada Comunidad Autónoma y en su Balanza fiscal. Por tanto, si se incorpora al SEC-95 la propuesta de Eurostat, la elaboración de las Balanzas Fiscales quedaría subsumida dentro de las Cuentas Regionales de las Administraciones Públicas, como se desprende de los objetivos referentes a regionalizar las operaciones de las administraciones

públicas que hemos enumerado con anterioridad, especialmente del objetivo d) ¿cuál es el impacto de la redistribución de la renta y la riqueza por las administraciones públicas? y ¿cuánto retira a la región y cuánto le ofrece?, objetivo idéntico al de las Balanzas Fiscales.

2.- Problemas metodológicos que se plantean en la elaboración de las Cuentas Regionales de las Administraciones Públicas.

El primer problema consiste en determinar el ámbito regional de la Administración Central y de cada uno de los agentes residentes en la misma. Para ello debe utilizarse el marco conceptual del SEC, que en definitiva albergarán en su día la elaboración de las Balanzas Fiscales.

Con carácter general, el territorio económico de un país suele dividirse en los territorios regionales y en el territorio extrarregional, incluyendo el primero la región que forma parte del territorio geográfico de un país y las zonas francas, incluidos los depósitos y fábricas bajo control aduanero, situadas en la región.

La economía de la región se define en términos de unidades institucionales que tienen su centro de interés en el territorio económico de la región. El territorio económico está constituido por tanto por el territorio geográfico que a efectos de Balanza Fiscal es el de la Comunidad Autónoma.

Las unidades institucionales pueden ser de dos tipos:

- Unirregionales, aquéllas cuyo centro de interés económico radica en una sola región (Comunidad Autónoma) y cuyas actividades se desarrollan en su mayor parte en esta misma región. Es el caso de los hogares, de las sociedades cuyas unidades de actividad económica locales se encuentran en la misma región, de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, de las instituciones sin fines de lucro

de ámbito regional al servicio de los hogares y de las administraciones de la Seguridad Social con competencias transferidas a la Comunidad Autónoma.

- Multirregionales, unidades cuyo centro de interés económico se realiza en más de una región, o en la totalidad del país, caso de las sociedades, las instituciones sin fines de lucro y la Administración Central.

La totalidad de las operaciones realizadas por unidades unirregionales se imputan a la Comunidad Autónoma en que radica su centro de interés económico; en los hogares el centro de interés económico es la Comunidad Autónoma en que residen, no en la que trabajan, y en las demás unidades unirregionales su centro de interés económico es la Comunidad Autónoma en la que están situadas. Para las unidades multirregionales expondrá más adelante los criterios que deben servir de base para imputar a cada Comunidad Autónoma la parte que le corresponda de cada una de las operaciones realizadas por las citadas unidades multirregionales.

El segundo problema metodológico que se plantea se refiere a la delimitación de los agentes que deben ser incluidos dentro de la Administración Central del Estado. Para ello debe también utilizarse el marco conceptual del SEC.

En Contabilidad Nacional la Administración Central comprende todos los órganos administrativos del Estado y otros organismos centrales cuya competencia se extiende normalmente a la totalidad del territorio económico, con excepción de las administraciones de la Seguridad Social de la propia Administración Central, que se incluyen en el subsector Administraciones de Seguridad Social. A efectos del marco conceptual de la Balanza Fiscal, se incluye dentro de la Administración Central las administraciones de Seguridad Social no transferidas a Comunidades Autónomas.

El tercer problema metodológico surge en la determinación de las operaciones que deben ser tenidas en cuenta para la regionalización. Han de incluirse todas las operaciones de bienes y servicios, las de distribución del valor añadido y las de redistribución de la renta y de la riqueza. La base para determinar estas operaciones son las cuentas económicas de las administraciones públicas.

El cuarto problema que se presenta es el de la metodología a emplear para la imputación territorial de los ingresos y gastos, que deberá tener en cuenta si se trata de unidades unirregionales o multirregionales y la posible traslación de determinados impuestos.

3.- Criterios para regionalizar las operaciones de la Administración Central y por tanto de la Balanza Fiscal.

Constituye el problema más importante, ya que se trata de regionalizar las operaciones de unidades institucionales multirregionales (Estado y Seguridad Social), las que abarcan a todos el territorio nacional.

Como principio general, Eurostat propone que los agregados de las actividades de producción deberán asignarse a la región en que reside la unidad que realiza las operaciones pertinentes. Propone que este principio se aplique igualmente a la formación bruta de capital fijo (FBCF), a las ayudas a la inversión, consumos intermedios, de acuerdo con la unidad de actividad económica local (UAE local) de la Administración Central, regionalizando de esta forma uniformemente, con excepción del consumo colectivo efectivo, todas las operaciones de bienes y servicios y aplicando el mismo criterio a las operaciones de tipo distributivo: ayudas a la inversión y remuneración de los asalariados. Otra opción del Manual de Eurostat es regionalizar la FBCF y las ayudas a la inversión, de acuerdo con el criterio de la localización efectiva de la inversión. Esta segunda operación es la que recomienda el Manual como preferente.

Para las demás operaciones, el Manual establece el criterio de la residencia de la unidad de contrapartida. En la mayoría de los casos, uno de los asociados en una operación de la Administración Central es una región, los ingresos se regionalizarán por razón de origen (pagadores) y sus desembolsos por región de destino (receptores). Para el Manual, regionalizar las operaciones de

distribución con arreglo al lugar del cobro o del desembolso, no sería útil e incluso podría resultar engañoso, dado que, para las operaciones monetarias de la Administración Central, los únicos elementos de interés son el origen de los ingresos y el destino de los desembolsos.

El Manual dice que debe tenerse en cuenta dos cuestiones:

- la existencia de partidas multirregionales;
- el criterio de contrapartida necesita evidentemente mayores precisiones en los casos en que existan dudas acerca de la contrapartida económicamente significativa de la Administración Central: impuestos indirectos, subvenciones e intereses de la deuda pública pagados a intermediarios financieros.

Para las operaciones de distribución y utilización de la renta, el Manual de Contabilidad Regional de Eurostat (1999) establece los siguientes criterios de regionalización:

a) Impuestos que gravan los productos. Considera como tales los impuestos a pagar por cada unidad producida o distribuida de un determinado bien o servicio, y su característica es que aumenta el precio de dichos productos. Incluye el impuesto sobre el valor añadido (IVA), los impuestos que gravan las importaciones (excluido el IVA) y los impuestos sobre los productos (excluido el IVA) y los impuestos sobre las importaciones. Para regionalizar estos impuestos el Manual establece con carácter general el criterio de contrapartida, si bien con la variante de considerar como unidad de contrapartida aquella que asume en última instancia la carga de dichos impuestos que afecta, a través de un proceso de transformación de los productos o actividades comerciales, a los usuarios o compradores intermedios o finales. Dado el marco conceptual de Balanza Fiscal, éste es el criterio que debe aplicarse para tales operaciones. Las subvenciones a los productos reducen los precios de los mismos, lo contrario de los impuestos sobre los productos, por lo que su regionalización debe tratarse con los mismos criterios que los impuestos que gravan los productos.

b) Impuestos corrientes sobre la renta y el capital. El problema se presenta cuando se trata de unidades multirregionales, cuyos centros de actividad económica radican en más de una región.

Con respecto al impuesto sobre la renta de las personas físicas, la normativa fiscal señala que los perceptores de renta están obligados a presentar su liquidación en el lugar donde radique su residencia habitual o, en su defecto, su centro de interés económico con independencia de donde resida el pagador. Criterio que coincide con el SEC-95, el centro de interés económico de las familias es la región en la que residen.

Referente al impuesto sobre los beneficios de las sociedades, el domicilio fiscal es el domicilio social, siempre que en éste se ejerza la dirección efectiva de la empresa; criterio que puede diferir del lugar donde se lleva a cabo la actividad económica, esto es, del centro productivo. El Manual propone que los impuestos sobre la renta de las sociedades se regionalicen con arreglo a un indicador que esté estrechamente relacionado con el excedente neto de explotación de las unidades.

En cuanto a los impuestos sobre el capital, en España estos impuestos están transferidos a las Comunidades Autónomas o son impuestos propios de las Corporaciones Locales y, por tanto, quedan fuera del ámbito conceptual de la Balanza Fiscal.

c) Cotizaciones sociales. Se registran en contabilidad nacional como uno de los componentes de la remuneración de los asalariados. Las cotizaciones sociales se imputan a la región donde residen los trabajadores que perciben los salarios.

d) Traslación de impuestos y cotizaciones sociales. No debe tenerse en cuenta los posibles efectos traslación, por la alta dosis de subjetividad que comporta, siguiendo así la metodología de la Contabilidad Nacional.

e) Transferencias recibidas por la Administración Central. Se imputan teniendo en cuenta la región de procedencia y los criterios particulares elegidos para cada tipo de

operación. Dado que los datos de la Administración Central se presentan consolidados, sólo se regionalizan las transferencias procedentes de las administraciones territoriales. En relación con el resto de las transferencias, el problema surge a la hora de identificar la unidad que efectúa el pago ante la carencia de información estadística, que permite conocer con exactitud cada operación. Cuando esto suceda hay que buscar un criterio de territorialización que tenga en cuenta la naturaleza del agente del que proceden los ingresos; distinguiendo entre las transferencias que procedan de unidades productoras y las que tienen su origen en unidades de consumo.

f) Intereses pagados por la Administración Central a consecuencia de los préstamos que contrate. La regionalización es una cuestión muy discutida y polémica. El Manual de Eurostat considera que los intereses de la deuda pública supone uno de los puntos fundamentales de la regionalización de las operaciones de las administraciones públicas, señalando para ello cuatro posibilidades distintas de imputación:

- Los intereses deberán asignarse a la residencia de los primeros perceptores.
- Los intereses no son una deuda homogénea de todos los ciudadanos, sino que es una deuda de los ciudadanos de las regiones beneficiarias.
- Los intereses no pueden localizarse conceptualmente y no deberían regionalizarse.
- Con objeto de establecer comparaciones internacionales, los intereses tienen demasiada importancia para ser omitidos. Por ello deberían asignarse a las regiones, convencionalmente, por la población, o si se dispone de ella por la cifra de la renta o el ahorro regionales.

Para el Manual, la primera alternativa es teóricamente recomendable, si bien considera que sólo arroja cifras arbitrarias, por lo que debe abandonarse, la segunda adolece de la falta de datos empíricos en la mayoría de los Estados miembros, la tercera posición es muy clara y consecuente, y tiene sólidos argumentos a su favor,

pero motivos de exhaustividad hacen optar por la cuarta posición a pesar de que sólo se puede utilizar una clave convencional, como la población o los ahorros regionales, al considerar que esto se ajustará en gran medida a la idea del criterio de contrapartida.

Considero que la segunda opción es teóricamente la más correcta y la que utilizamos en la elaboración de la Balanza Fiscal de la Comunidad Autónoma de Madrid (Barea, Carpio y otros, 2001).

Dado que los criterios generales de imputación regional de los ingresos y gastos de la Administración Central para las Cuentas Regionales y para la elaboración de las Balanzas Fiscales son los mismos: quien soporta la carga fiscal y quien se beneficia de los servicios suministrados, criterios empleados con carácter general en la investigación llevada a cabo por el equipo de la Universidad Autónoma de Madrid (Barea, Carpio y otros) para elaborar la Balanza Fiscal de la Comunidad Autónoma de Madrid en el quinquenio 1995-99, aunque en otras investigaciones se aplicaron criterios distintos, podemos decir que la fecha de normalización metodológica de las Balanzas Fiscales está muy cercana. Por ello, para cerrar este tema, en la investigación que dirigí "Balanzas Fiscales y Financiación Autonómica" de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (2006), hicimos una propuesta referente a las cuestiones que el Manual de Eurostat deja en manos de los Estados miembros de la Unión Europea, que paso a resumir.

El Manual establece que corresponde a los Estados miembros decidir la inclusión en las Cuentas Regionales del consumo colectivo efectivo, de los impuestos sobre el capital y de otras transferencias de capital. En cuanto a los impuestos sobre el capital, no afecta a la elaboración de Balanzas Fiscales, ya que estos impuestos están transferidos a las Comunidades Autónomas o son impuestos propios de las Corporaciones Locales, y en cuanto a otras transferencias de capital, como son las ayudas a la inversión, considera que de las dos opciones del Manual, el de la localización efectiva de la inversión que recibe la ayuda es el que debe aplicarse en la elaboración de las Balanzas Fiscales. Queda por tanto exclusivamente pendiente de fijar los criterios de regionalización del consumo colectivo efectivos, ya que para el resto de las operaciones los criterios para elaborar las Balanzas Fiscales deben ser los fijados por Eurostat en el Manual, ya que cumplen los objetivos fijados para las Balanzas Fiscales.

Tres métodos pueden emplearse para afrontar la distribución territorial de gasto público de la Administración Central en consumo colectivo efectivo.

- “Método de la residencia del beneficiario”, el gasto se imputa a la región donde éste reside, con independencia del lugar en el que se produzca el servicio.
- “Método de la región en la que el gasto se efectúa realmente”, el gasto se imputa a la región donde realmente se materializa. Este método sólo debe aplicarse cuando se quiera conocer la influencia de la actividad de la Administración Central en el valor añadido y en el desarrollo de una región.
- “Método del flujo monetario”, el gasto se imputa a la región donde se realizan los gastos. Este método carece de sentido económico y únicamente nos muestra los efectos que la actuación de la Administración Central tiene sobre la liquidez de los agentes que residen en una determinada región.

Para el objetivo de las Balanzas Fiscales, el método primero es el más adecuado, dado el objetivo que persiguen las Balanzas Fiscales. De esta forma, a la hora de distribuir regionalmente los gastos, se tiene en cuenta la residencia del beneficiario del bien o servicio producido, teniendo en cuenta si se trata de bienes públicos de ámbito nacional o local (por ejemplo, defensa y seguridad), o de bienes privados financiados públicamente (bienes preferentes como sanidad y educación) y si afectan a unidades unirregionales o multirregionales.

En principio, los bienes públicos de ámbito local y los bienes privados financiados públicamente se imputan a la región donde se realice el gasto, en tanto que en el caso de los bienes públicos, al no darse el principio de exclusión y de rivalidad en el consumo, sus beneficios afectan a toda la nación. El Manual considera que la asignación regional con arreglo a la UAE local que produce los servicios de defensa, aduanas, orden público, asuntos exteriores, etc. de la Administración Central, sería muy artificial. La regionalización *per cápita* es, a juicio de Eurostat, irrelevante, pudiendo considerarse como una contradicción utilizar la capitación para la distribución

regional de un gasto que, por definición y naturaleza, no puede asignarse a personas. Sin embargo éste es el criterio generalmente utilizado por los que elaboran Balanzas Fiscales.

Los autores de la investigación "Balanzas Fiscales y Financiación Autonómica" ya citada, en un intento de ir asociando a los beneficiarios reales el gasto en bienes públicos de ámbito nacional, propusimos que había que analizar si los citados gastos producidos por una UAE local, sólo benefician a los residentes en el ámbito de la misma (Comunidad Autónoma), o si por el contrario de la producción se beneficiarían todos los residentes en el país. Propusimos de ejemplo en la investigación el gasto en orden público de la Administración Central que produce tal servicio a través de las Comisarías de Orden Público de ámbito en cada Comunidad Autónoma, cuya misión es proteger a los residentes en la misma. En este supuesto, el gasto de las Comisarías debe imputarse a cada Comunidad Autónoma; el gasto correspondiente a los servicios centrales, que benefician por tanto a todos los ciudadanos del país, debería distribuirse regionalmente en proporción a los gastos de cada Comisaría de Orden Público. Éste debería ser el criterio general para regionalizar el gasto de la Administración Central cuando existan UAEs encargadas de producir la mayor parte, en términos de coste, del servicio. Cuando este supuesto no se dé, no queda otra solución que regionalizar el gasto total en función de un indicador o indicadores que estén ligados de alguna manera con los beneficiarios del gasto en cuestión: población, valor añadido, número de empresas, etc.

El Grupo investigador del trabajo para la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas "Balanzas Fiscales y Financiación Autonómica" propuso las tres Recomendaciones siguientes:

- 1ª. El Ministerio de Economía y Hacienda debería constituir un Grupo de trabajo que analizara la propuesta de Metodología para elaborar Balanzas Fiscales normalizadas en España, que de forma resumida hemos expuesto en este artículo, que con todo detalle aparece en la citada investigación.
- 2ª. La Intervención General de la Administración del Estado debería ajustar el SICOP a las necesidades metodológicas

de las Balanzas Fiscales, a través de las correspondientes claves, tanto para los gastos como para los ingresos.

- 3ª. Debería ser tarea de la Administración Pública elaborar Balanzas Fiscales de la Administración Central con cada Comunidad Autónoma y con la Unión Europea. El Centro encargado de tal cometido, podría ser el Instituto Nacional de Estadística, que tiene a su cargo la elaboración de las Cuentas Regionales, o la Intervención General de la Administración del Estado, que elabora las Cuentas Regionales de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos, así como las Cuentas de las Administraciones Públicas, y que además posee toda la información financiera y fiscal del Sector Público.

4.- Balanzas Fiscales y Equidad.

El Capítulo II de la investigación realizada para la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas trata de las Balanzas Fiscales de las Comunidades Autónomas con el Estado: tipos y equidad, que voy a utilizar para analizar el problema de la equidad de los saldos de cada Balanza Fiscal.

Las Balanzas Fiscales pueden elaborarse y presentarse atendiendo a distintos criterios, lo que permite hablar de diferentes tipos de Balanzas Fiscales. Así tendremos Balanzas Fiscales por agentes, por funciones y por colectivos beneficiarios. Para evaluar la equidad de los saldos de la Balanza Fiscal de una Comunidad Autónoma con la Administración Central, vamos a utilizar el segundo tipo de Balanzas Fiscales, es decir, el funcional.

El carácter eminentemente territorial de las Balanzas Fiscales regionales se conjuga mal con la equidad, puesto que ésta presenta una dimensión de carácter personal, ya que quienes pagan impuestos y se benefician de los distintos gastos públicos son los individuos, no los territorios. Por ello, el análisis de la equidad que proporcionan los saldos de las Balanzas Fiscales no pueden abordarse desde una perspectiva territorial, sino que debe abordarse atendiendo a los criterios de imputación de los ingresos y gastos integrados en la Balanza Fiscal, de forma que si dichos

criterios son equitativos en su dimensión personal, también lo será el saldo de la Balanza Fiscal.

Con estos criterios, las conclusiones que obtuvimos fueron las siguientes:

- a) En la Balanza de las competencias transferidas a las Comunidades Autónomas y su financiación, la única partida en la que se da una relación directa Estado y Comunidad Autónoma es el Fondo de Suficiencia, y por tanto formando parte de la Balanza Fiscal, pudiendo considerarse equitativo, puesto que cubre las diferencias entre las necesidades de gasto estimadas para cada Comunidad Autónoma y su capacidad fiscal estimada.
- b) En la Balanza correspondiente a los bienes públicos puros producidos por el Estado, imputados a cada Comunidad Autónoma y su financiación, los criterios de imputación de los bienes públicos puros pretenden acercar el gasto a sus beneficiarios, por lo que desde este punto de vista parece equitativa, y en cuanto a la imputación de la recaudación tributaria viene determinada por el sistema tributario central, que es uniforme en todo el territorio nacional, por lo que la imputación resultará equitativa si el sistema tributario lo es.
- c) En cuanto a la Balanza de inversiones del Estado, subvenciones a empresas e intereses de la deuda pública, las inversiones están sometidas más a decisiones políticas que económicas, por lo que su imputación no resulta equitativa; la Balanza de subvenciones y transferencias es equitativa en la medida que los criterios de imputación lo sean; en cambio en la Balanza de intereses de la deuda pública se plantean dudas acerca de la equidad de su saldo en razón de los criterios de imputación utilizados.
- d) En la Balanza de bienes preferentes administrados por la Seguridad Social (pensiones y desempleo) y su financiación, las consideraciones de equidad se deben referir a la esfera personal y no a escala territorial, teniendo en cuenta los movimientos de los trabajadores y de los pensionistas. Por tanto las consideraciones de equidad exigen comparar las aportaciones efectuadas por una persona al sistema con la

cantidad que esa misma persona va a recibir del mismo, lo que remite a la organización del sistema de pensiones: Nuestro sistema de pensiones contributivas de reparto no es equitativo ya que la tasa de sustitución entre el último salario de activo por el que se ha cotizado y la pensión del primer año es de 91,9% para pensionistas que hayan cotizado 35 años, muy superior a la requerida para garantizar la equidad del sistema (62,9%).

Bibliografía.

- BAREA, J. (1977): "Las Cuentas Regionales de las Administraciones Públicas españolas", *Hacienda Pública Española*, nº 44, págs. 101-127
- BAREA, J. (2004): "Balanzas Fiscales: objetivos, metodología y equidad en los saldos", *Papeles de Economía Española*, nº 99, págs. 160-170.
- BAREA, J. y OTROS (2001 y 2003): "La Balanza Fiscal de la Comunidad de Madrid 1995-1998 y 1998-1999", Civitas, Madrid.
- BAREA, J. y OTROS (2006): "Balanzas Fiscales y Financiación Autonómica", Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.
- BUCHANAN, J.M. (1950): "Federalism and Fiscal Equity", *The American Economic Review*, v. XL, nº 4, septiembre, págs. 583-599.
- DIZY, D. (2002): "La solidaridad financiera de la Comunidad de Madrid: análisis de los flujos fiscales con la Administración del Estado y con la Unión Europea", IX Congreso de Economía Pública, Vigo.
- EUROSTAT (1999): *Métodos de Contabilidad Regional: tablas de las Administraciones Públicas*, Bruselas.
- GARCÍA RICO, A. (1998): *La financiación de las Comunidades Autónomas*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca.
- GIMENO, A. (2004): "Balanzas Fiscales, equidad y nivelación: personas y territorios", *Papeles de Economía Española*, nº 99, págs. 28-37.
- MIESZKOWSKI, P. Y MUSGRAVE, R.A. (1999): "Federalism, Grants and Fiscal Equalization", Versión traducida en *Papeles de Economía Española*, nº 99, págs. 208-227.
- MONASTERIO, C. Y ZUBIRI, I. (1996): *La financiación de las CC.AA. Balance y propuestas de reforma*, Fundación FIES, Madrid.
- URIEL, E. (2003): *Una aproximación a las Balanzas Fiscales de las Comunidades Autónomas*, Fundación BBVA, Bilbao.