Ramon Boixadera i Bosch y Ferran Portella i Carbó

Una visión crítica de las balanzas fiscales

¿Las balanzas fiscales miden la diferencia entre los gastos e ingresos de las administraciones públicas en uno de los territorios en los que se divide el Estado (generalmente, las autonomías). A pesar de lo aparentemente sencillo de su definición, metodologías, magnitudes e interpretación son motivo de controversia, con particular virulencia desde el inicio de la crisis económica y el telón de fondo del debate nacional en Cataluña.

Un punto de debate concierne el criterio de imputación territorial de los ingresos y gastos públicos. El principio del flujo monetario los atribuye al territorio donde efectivamente han tenido lugar. En cambio, el método carga-beneficio estima las cargas fiscales que soportan y los beneficios que reciben los individuos de un territorio. Así, por ejemplo, los gastos del Tribunal Constitucional se imputarán a la Comunidad de Madrid, según el criterio monetario, y a todas las comunidades (por ejemplo, en proporción a su población) por el criterio del beneficio. Es difícil pronunciarse generalmente sobre la conveniencia de cada método, si bien tan sólo el primero permite comparaciones directas con otras estadísticas obtenidas a partir de la contabilidad nacional.

En ambos casos, los resultados obtenidos son altamente sensibles al ciclo económico. En períodos de bonanza, el gasto público suele crecer menos lentamente que los impuestos, y viceversa en tiempos de crisis, lo que afecta a las balanzas y dificulta las comparaciones históricas sobre su evolución. Además, la suma de todas las balanzas fiscales es exactamente igual al déficit fiscal (la diferencia entre gastos e ingresos) del total de las administraciones públicas, por lo que puede producirse la paradoja de que en tiempos de déficits fiscales elevados todas las balanzas fiscales registraran un saldo positivo, lo que impediría (y, como argumentaremos más abajo, efectivamente impide) medir qué territorios contribuyen con sus transferencias al desarrollo del resto, y qué territorios son receptores de la solidaridad de los demás.

Ambos problemas se han intentado resolver mediante el método de “neutralización”. Puesto que las balanzas fiscales miden la redistribución entre regiones *únicamente* cuando el déficit fiscal es nulo, este método nivela las balanzas alrededor de esta hipotética situación. Mediante el mismo, los valores de las balanzas fiscales monetaria entre Cataluña y España en 2009 (-792M) y 2010 (-5.835M) se convirtieron, al ser neutralizados, en -16.409M y -16.543M respectivamente, según los datos de la Generalitat de Catalunya [1]. No es de extrañar, pues, que la validez de este método sea la principal fuente de controversia [2].

Así ocurre, por ejemplo, al generalizarse el uso de los resultados “neutralizados” para debatir de cuestiones de financiación autonómica, como la conveniencia de un concierto fiscal. De permanecer todos los impuestos en el territorio de Catalunya, los déficits de las administraciones públicas en Catalunya de 4.901M (2009) y 9.444M (2010), según Idescat, no se habrían eliminado, en cuanto la Generalitat tan sólo “recuperaría” las magnitudes “no-neutralizadas”.

Con todo, podría pensarse que, aun siendo hipotéticas, las variables “neutralizadas” sí resultan útiles para el análisis de la Hacienda Pública: el sentido común parece indicar que aun cuando

algunas veces el gasto puede superar el ingreso (y viceversa), el Estado, como los individuos, no puede gastar más de lo que ingresa indefinidamente sin agotar su crédito.

Empíricamente, sin embargo, observamos que los Estados suelen operar con déficit público, y que, en el largo plazo, su deuda *nunca* tiende a cero. Más aún, sabemos desde Abba Lerner (1943) que mientras el Estado mantenga el monopolio de la emisión monetaria y pueda endeudarse en su propia moneda, no existe restricción al déficit fiscal que puede financiar **[3]**. Serán consideraciones cómo la liquidez que se desea mantener con familias y empresas (toda vez que la deuda y el déficit público aumentan en la misma proporción que la riqueza y el ahorro monetario del sector privado) o la proporción del déficit que se desea financiar con otros instrumentos financieros, como los bonos, las que deberán guiar esa decisión. De nada sirve alimentar el mito que los déficit deben ser cero, o incluso que no deben exceder el 3% anual del PIB, como pretenden los Tratados Europeos: incluso el “independiente” BCE ha intervenido indirectamente para permitir déficit mayores a los estados cuya deuda vivía una crisis de liquidez por culpa de la volatilidad financiera, si bien ha condicionado arbitrariamente esta decisión a la reducción del gasto público y reformas socialmente regresivas en la tributación y el marco de relaciones laborales.

Por todo ello, la “neutralización” supone un falso punto de referencia que alimenta mitos como que un déficit hoy implica mayores impuestos mañana o que la deuda pública empobrece a los ciudadanos y que debemos abandonar: es por eso por lo que debatir qué regiones “financian” otras o disociar el nivel “estructural” y “coyuntural” de los saldos de las balanzas fiscales son discusiones ociosas.

¿De qué sirven, a su vez, los saldos “no neutralizados” de las balanzas? Un primer uso es el de considerar la sostenibilidad de un nivel particular de las balanzas fiscales. Así como una balanza fiscal monetaria positiva supone un incremento de la liquidez del sector privado, una balanza fiscal monetaria negativa implica un drenaje continuado de recursos que, en largo plazo, podría conducir a un insostenible endeudamiento privado que provocara (como ocurre al nivel del Estado) una recesión económica al intentar familias y empresas acomodar su gasto a sus ingresos y previsiones de ventas.

Debe matizarse, sin embargo, que el flujo del ahorro monetario privado es la suma de los déficits públicos y los superávits exteriores. Por ello, al considerarse la sostenibilidad económica de la pertenencia de una región a una unidad política mayor, deben valorarse también las ganancias que derivan del comercio exterior. Por retomar el ejemplo catalán, en 2009 y 2010 los superávits exteriores superaron, como es habitual, los saldos de las balanzas fiscales monetarias, situándose en 18.147M y 21.668M respectivamente **[4]**.

Es posible argumentar que ambos flujos no deberían considerarse simultáneamente, toda vez que nada impediría a las regiones con déficit exterior “importar menos (con el dinero de las excedentarias)” **[5]**. La catástrofe de la Eurozona sirve de ilustración de lo que sucede cuando regiones con superávit exterior se niegan, simultáneamente, a ofrecer ninguna transferencia tributaria o a permitir los déficits públicos que sustenten una política fiscal expansiva en las regiones con abultados déficits comerciales: un ajuste brutal en la periferia, sin que pueda decirse que el centro salga claramente aventajado **[6]**.

Por lo demás, incluso desde posiciones liberales son raras las voces que limitan la función del

Estado a la garantía constitucional del orden de mercado: existe un deber de solidaridad entre ciudadanos. Según algunos estudiosos, este deber no sería ajeno a la magnitud de las balanzas fiscales, que podrían utilizarse para fiscalizar los excesos y carencias de las políticas redistributivas.

Hemos señalado ya que, en general, la identificación de la solidaridad interterritorial por este método no es posible. Supongamos, pese a todo, que la carga tributaria fuera el único sostén del gasto público. ¿Existe algún método para calcular el saldo de la balanza fiscal de una autonomía “solidaria” pero no “espoliada”?

Una primera respuesta se ve tentada por el empiricismo. Las balanzas fiscales en Cataluña son más elevadas que las de regiones “comparables”, lo que debería alertarnos de su carácter problemático [7]. Pero tal “comparabilidad” se deriva, con frecuencia, de la existencia de un marco institucional similar al autonómico (el de los estados federados alemanes, o estadounidenses), y no de consideraciones más relevantes como lo progresivo o no de los sistemas fiscales de estos países, ni de las similitudes realmente existentes en términos de distribución de la renta o la estructura productiva en el conjunto del Estado.

Otra posibilidad consistiría en establecer reglas más o menos claras sobre los principios que deben regir el gasto y los ingresos del Estado, aplicados a los distintos territorios del mismo. En un reciente artículo, Xavier Vidal-Folch señala que la aplicación del principio por el que “los habitantes de un territorio pagan en función de su producción (PIB) y reciben en función de su población”[8] produciría saldos de balanza entre Cataluña y España de un 4% del PIB, generalmente inferiores a las cantidades efectivamente registradas.

¿Nos basta este principio? ¿No preferiríamos, por ejemplo: “de cada cual, según sus capacidades; a cada cual según sus necesidades” (no sólo por ser ésta máxima del marxismo, sino la base del Estado del bienestar y un sistema fiscal progresivo)?

En este sentido, un estudio reciente de la Fundación IVIE-BBVA nos ofrece algunos datos interesantes [9]. Sobre el período (2000-2008), en Cataluña el gasto público per cápita es ligeramente superior al de la media española, siendo inferior en salud, educación y transportes, y más elevado en protección social. Sí se observan diferencias notables, sin embargo, en la dotación de capital público y en el nivel de la deuda autonómica, respectivamente inferiores y más elevados que en otras regiones, lo que sugiere, en el segundo caso, una incorrecta asignación de los impuestos entre los distintos niveles de la administración pública; y en el primero, la necesidad de considerar si existen carencias de infraestructuras necesarias para la población catalana, por ejemplo en materia ferroviaria o de transporte por carretera [10].

En todo caso, consideremos cuáles serían los efectos sobre las balanzas fiscales catalanas de lo que parece ser el programa consensual de la izquierda: un aumento proporcional de gasto público, especialmente social, financiado por una tributación progresiva. Dado que hemos señalado que el gasto público en Cataluña no parece especialmente discriminatorio respecto al de otras zonas del Estado, y que Cataluña sigue acogiendo una mayor proporción de hogares ricos y de actividad productiva que la media española, es probable que el efecto combinado de ambas medidas fuera un incremento en el saldo negativo de las balanzas fiscales, aun cuando no hay duda de que la gran mayoría de catalanes se beneficiaría.

En conclusión, los argumentos y datos aportados hasta el momento no sustentan la existencia de un “espolio” catalán [11]. Existen, por supuesto, carencias específicas de los servicios públicos en Cataluña e insuficiencias en la financiación autonómica, como existen, de manera más general, en España en su conjunto. Pero sería preferible que en el debate sobre la financiación de las Administraciones Públicas y sus niveles de gasto (como en el de la soberanía y eventual independencia de Cataluña) fueran variables distintas a las balanzas fiscales las que centraran la discusión; como la soberanía monetaria, la progresividad fiscal y el sesgo de la política económica hacia las élites catalanas, españolas y extranjeras: subvencionadas mediante rescates y concesiones públicas y beneficiarias, entre otras cosas, de las reformas laborales.

Notas

[1] Disponibles aquí:
<http://www20.gencat.cat/portal/site/economia/menuitem.6135b456613b7f9af813ae92b0c0e1a0/?vgnnextoid=...>

[2] Por ejemplo, las diferencias entre ambas cantidades han motivado una reciente polémica entre Josep Borrell y Joan Llorach en las páginas de El País “¿Dónde están los 16.000 millones?” http://elpais.com/elpais/2014/01/19/opinion/1390153695_441521.html; y Xavier Sala i Martín, “¡Encontrados los millones de Borrell!” desde su blog <http://salaimartin.com/randomthoughts/item/711>.

[3] Lerner (1943) “Functional Finance and the Federal Debt: http://mail.epicoalition.org/docs/functional_finance.pdf

[4] Disponibles aquí: http://www.c-intereg.es/inf_complementaria.asp

[5] Tal idea parece haber alimentado el debate entre Xavier Sala i Martín “Déficit y exageraciones fiscales” <http://www.columbia.edu/~xs23/catala/articles/lluch/deficit.htm> y Ernest Lluch “Nos explota el resto de España?” <http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1996/05/23/pagina-19/33961215/pdf.html>

[6] Alemania no aparece tanto como nación más beneficiada del entramado europeo, sino como residencia del capital mejor adaptado al ordoliberalismo continental. Véase Jörg Bibow “Alemania y el euro: ¿arquetipo o parásito?” http://elpais.com/elpais/2013/06/26/opinion/1372246642_240224.html

[7] Véase, por ejemplo, a Germà Bel: “Balanzas fiscales y cisnes negros” http://www.ub.edu/graap/NP_BEL2112.2.pdf

[8] Xavier Vidal-Folch: “El espolio que nunca existió” http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/01/19/catalunya/1390158608_215156.html

[9] Francisco Pérez García (dir.), Vicent Cucarella Tormo, Abel Fernández García, Laura Hernández Lahiguera. “Las diferencias regionales del sector público español” IVIE-BBVA. Un resumen puede consultarse aquí: http://www.ivie.es/downloads/2011/11/PP_sector_publico_FBBVA_Ivie_20111128.pdf

[10] Con todo, políticas “keynesianas” y desarrollistas deberían coincidir en privilegiar la inversión

pública en zonas más pobres, lo que justificaría en parte esta carencia. Otras variables como la geografía, la densidad de población, las actividades económicas dominantes y el grado de concertación de servicios públicos influyen también en la cantidad de capital público necesario, lo que refuerza la necesidad de un análisis más allá de las macromagnitudes preferidas por el discurso dominante.

[11] Es importante recordar que el PIB catalán se sitúa por encima de la media del Estado, contribuyendo un 19% con tan sólo el 16% de la población en 2010, una ventaja claramente estructural toda vez que se registran magnitudes semejantes desde el nacimiento de las autonomías.

[Ramon Boixadera i Bosch y Ferran Portella i Carbó son economistas]

?