



**Ramón Barberán**  
Universidad de Zaragoza

## El debate metodológico sobre las balanzas fiscales: un factor de confusión para los ciudadanos

Una Balanza Fiscal puede definirse idealmente como un registro sistemático de los flujos fiscales provocados por la actividad presupuestaria de un gobierno –habitualmente el central– en los distintos territorios de su jurisdicción durante un determinado periodo de tiempo con la finalidad de obtener el saldo fiscal resultante en cada territorio. A estos efectos, los ingresos del gobierno (impuestos, tasas, cotizaciones sociales, etc.) se registran con signo negativo y los gastos (remuneración de asalariados, compra de bienes corrientes y servicios, inversiones, transferencias, etc.), con signo positivo. Sin embargo, en la práctica, la Balanza Fiscal dista mucho de ser un mero registro y es una operación estadística compleja que requiere de numerosos cálculos para imputar territorialmente los ingresos y gastos del gobierno. Además, esa imputación es objeto de controversia porque hay distintos modos de aproximarse a la dimensión territorial de los flujos fiscales.

En España el debate está centrado en la elección entre dos enfoques de cálculo: el enfoque de carga-beneficio y el enfoque de flujo monetario. Obviamente, la elección entre uno u otro no implica acabar con los problemas metodológicos, puesto que la puesta en práctica de cada enfoque está abierta a numerosas variantes en los criterios de imputación territorial de los ingresos y gastos. Pero es una decisión de gran trascendencia. Como puede apreciarse atendiendo en los saldos calculados para Cataluña (la región española en la que más repercusión social y política tiene la Balanza Fiscal). Así, la diferencia entre el saldo obtenido con el enfoque de flujo monetario y el de carga-beneficio está, en este caso, en el entorno de 2,5 puntos de PIB (mayor déficit con el primero que con el segundo). A su vez, la diferencia entre las estimaciones realizadas por distintos autores con un mismo enfoque son de aproximadamente un punto de PIB en el último año para el que se dispone de datos de más de un autor (el déficit es mayor en las estimaciones realizadas desde dentro de la región que en las realizadas desde fuera).

En el enfoque de carga-beneficio los ingresos se imputan al territorio donde residen las personas que finalmente soportan su carga, con independencia de quién sea y dónde resida el obligado legal a pagar o ingresar, en tanto que los gastos se imputan al territorio donde residen las personas que se benefician del gasto, con independencia de cuál sea el territorio en que se producen los

## The Methodological Debate on Inter-Regional Fiscal Balances: An Element of Confusion for the Citizens

A “fiscal balance” can, in theory, be defined as the systematic record of the fiscal flows caused by the tax activity of a government – usually the central one – in the different territories under its jurisdiction, during a defined period of time, with the aim of obtaining the net fiscal flows for each territory. To this end, government revenues (be they from taxes, fees, social security contributions, etc.) are recorded with a negative sign, while its expenditures (wages, acquisition of current goods and services, investments, transfers, etc.) are recorded with a positive sign. However, in practice, the fiscal balance, far from being a simple record, is a complex statistical operation that requires numerous calculations to allocate government revenues and expenditures on a territorial basis. Furthermore, this allocation is the subject of much controversy because there are various methodological approximations to the territorial dimension of fiscal flows.

In Spain the debate is focused on the choice between two approaches to the computation: the tax-benefit approach and the flow approach. Clearly, the choice of one or the other does not mean an end to the methodological problems, since the implementation of each approach is open to many variations in the criteria for the territorial allocation of revenues and expenditures. But it is a transcendental decision, as can be seen if we look at the net flows calculated for Catalonia (the Spanish region in which the fiscal balance has the greatest social and political repercussions). Thus, the difference between the net fiscal flow obtained with the flow approach and that obtained with the tax-benefit approach is, in this case, around 2.5 points of GDP (the former giving a greater deficit than the latter). Moreover, the differences in the estimates reported by different authors applying the same approach are about one point of GDP for the last year for which data are available from more than one author (the deficit being higher in the estimates made within the region than in those made outside).

In the tax-benefit approach, revenues are allocated to the territory in which the tax burden bearers are resident, irrespective of who they are and where the people legally obliged to pay reside. The expenditures meanwhile are allocated to the territory in which the beneficiaries reside, irrespective of the territory in which the public services are produced. In the flow approach, revenues are allocated to the territory in which the economic capacity

servicios públicos. En el enfoque de flujo monetario los ingresos se imputan al territorio donde se localiza la capacidad económica sometida a gravamen (objeto imponible), con independencia de dónde residan las personas que finalmente soportan la carga y de quiénes sean y dónde residan los obligados legales a pagar o ingresar; los gastos se imputan al territorio donde tiene lugar la producción de los servicios públicos, con independencia del lugar de residencia de las personas que se benefician de ellos y con independencia también del lugar de origen de los inputs empleados.

Hay acuerdo entre los especialistas en que no son enfoques sustitutivos sino complementarios y deben utilizarse para finalidades distintas en coherencia con el distinto significado de sus resultados. Solo el enfoque carga-beneficio permite calcular la diferencia entre lo que los residentes de una región aportan y reciben del gobierno central. Por tanto, cualquier análisis de la equidad de los efectos redistributivos interregionales ocasionados por los ingresos y gastos del gobierno central debería basarse exclusivamente en ese enfoque<sup>1</sup>. En cuanto al enfoque de flujo monetario, se ha defendido tradicionalmente con el argumento de que sirve para valorar el impacto macroeconómico ocasionado por la actividad presupuestaria del gobierno central en cada región. Pero la idoneidad de este enfoque para atender dicha finalidad no resiste un mínimo análisis crítico, de modo que parece un enfoque prescindible. Recientemente se le ha atribuido otra finalidad: cuantificar el dividendo fiscal de la independencia de una región. Pero también hay diversas contraindicaciones para aceptar el saldo fiscal del enfoque de flujo monetario como equivalente al citado dividendo.

En paralelo al anterior debate se produce otro igualmente importante sobre si es o no aceptable la sustitución de los saldos fiscales “reales” por los llamados saldos fiscales “neutralizados” por el ciclo económico. La diferencia entre unos y otros saldos depende de la coyuntura económica, en particular de la cuantía del desequilibrio presupuestario del gobierno central, ya que la neutralización del saldo implica que tal desequilibrio –déficit o superávit– se imputa territorialmente como si se tratase de un ingreso –si hay déficit– o un gasto –si hay superávit–. En Cataluña, el déficit neutralizado de carga-beneficio excedía al real en aproximadamente 8 puntos de PIB en 2009 y en 5,5 puntos en 2010. Los argumentos para el uso de los saldos neutralizados apelan a que es imprescindible para poder analizar los efectos redistributivos interregionales del presupuesto central y para efectuar comparaciones intertemporales. Sin embargo, tales

subject to tax is located (taxable value), irrespective of where the people who bear the tax burden reside and irrespective of who they are and where the people legally obliged to pay reside. The expenditures meanwhile are allocated to the territory in which the public services are produced, irrespective of the place of residence of those who benefits from them and irrespective of the point of origin of the inputs used.

Specialists agree that they are not alternatives but rather complementary approaches and that they should be used for different purposes in line with the different meaning of the results they provide. Only the tax-benefit approach enables a computation of the difference between what the residents of a region pay to the central government and what they receive from the central government. Therefore, any analysis of the equity of the interregional redistribution of central government revenues and expenditures should be based exclusively on this approach<sup>1</sup>. The flow approach, on the other hand, has traditionally been defended on the grounds that it serves to evaluate the macroeconomic impact caused by the budgetary activity of the central government in each region. However, the suitability of this approach for this purpose does not stand up to critical analysis, and as such seems dispensable. Recently, in fact, it has been attributed another purpose: the quantification of the fiscal dividend of a region's independence. But there are several contraindications to accept that the net fiscal flow from the flow approach is the equivalent of this dividend.

Along with the above debate another, of equal importance, is taking place on the question as to whether the replacement of “real” net fiscal flow by the so-called net fiscal flow “neutralized” by the economic cycle is acceptable. The difference between these net fiscal flows depends on the economic situation, above all on the degree of budgetary imbalance in the central government, since the neutralization of the net fiscal flow implies that this imbalance – deficit or surplus – is allocated territorially as if it were revenues – in the case of a deficit – or as if it were expenditures – in the case of a surplus. In Catalonia, the neutralized net fiscal flow of the tax-benefit approach exceeded the real outcome by approximately -8 points of GDP in 2009 and by -5.5 points in 2010. Those in favour of the use of neutralized net fiscal flows claim they are essential for analysing the interregional redistributive effects of the central budget and for undertaking year-on-year comparisons. However, these analyses can be undertaken just as readily without the need to resort to neutralization; moreover, there is a general consensus that neutralized net fiscal flows should in no case be

<sup>1</sup> Véase, entre otros: Comisión de Expertos sobre Metodología para la Elaboración de las Balanzas Fiscales de las Regiones Españolas (2006), *Informe sobre Metodología de Cálculo de las Balanzas Fiscales*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales; Generalitat de Catalunya (2013), *Resultats de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central any 2010*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament d'Economia i Coneixement.

<sup>1</sup> See, among others: Comisión de Expertos sobre Metodología para la Elaboración de las Balanzas Fiscales de las Regiones Españolas (2006), *Informe sobre Metodología de Cálculo de las Balanzas Fiscales*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales; Generalitat de Catalunya (2013), *Resultats de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central any 2010*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament d'Economia i Coneixement.

análisis pueden hacerse perfectamente sin necesidad de recurrir a estos saldos; además, hay acuerdo mayoritario sobre que los saldos neutralizados no deben utilizarse en ningún caso para referirse al importe de la contribución neta de una región al gobierno central.

Al margen de los acuerdos y desacuerdos entre los especialistas y de su mayor o menor apoyo a una u otra opción metodológica, en el debate social y político se tiende a ignorar los criterios académicos sobre el buen uso de los saldos fiscales<sup>2</sup>. Lo cual no sería muy relevante si se tratase de cualquier otra estadística económica, pero en este caso sí lo es por ser la Balanza Fiscal una estadística muy singular:

La prueba de esta singularidad es que, mientras en cualquier estadística económica un buen resultado (por ejemplo una reducción del déficit de la balanza comercial o un mayor crecimiento del PIB) es celebrado como una buena noticia por el gobierno y los agentes sociales de la región afectada, en la Balanza Fiscal un buen resultado (un menor déficit o un mayor superávit fiscal) suele ser recibido con desconfianza o incluso con abierta hostilidad. Por tanto, mientras en las demás estadísticas económicas los gobiernos regionales suelen hacer lo imposible para encontrar resultados positivos y por minimizar los negativos que afectan a su territorio, en la Balanza Fiscal sucede lo contrario: los gobiernos regionales hacen todo lo posible por ocultar los buenos resultados y por destacar los malos. Es decir, en materia de balanzas fiscales, lo peor es mejor. Y esto es así porque un saldo fiscal negativo y de gran tamaño constituye un potente argumento para recabar el apoyo de la población regional a la reclamación de cambios sustanciales en las relaciones fiscales con el gobierno central o para promover otros cambios institucionales como la secesión.

El debate metodológico sobre la Balanza Fiscal, así como el uso de los saldos en la práctica, están absolutamente condicionados por esta singularidad. Por tanto, a corto plazo no cabe esperar que el uso de los saldos se atenga a los criterios académicos ni que cese la controversia pública sobre los mismos. Es más, en ocasiones, la discrepancia metodológica parece simplemente un pretexto para seguir amparando prácticas irregulares en el uso de los saldos.

La consecuencia es que los ciudadanos están extraordinariamente confusos o, simplemente, confundidos sobre la realidad de las relaciones fiscales entre su región y el gobierno central y sobre la equidad en el tratamiento de las personas según su lugar de residencia. Confusión que afecta a los fundamentos de sus preferencias sobre cuestiones esenciales del diseño institucional del país, provocando su malformación.

<sup>2</sup> Para un mayor detalle sobre el debate metodológico en España y sobre el uso de los saldos fiscales, véase Barberán (2014), *Economía y Política de las balanzas fiscales en España*, Navarra, Thompson-Reuters, Estudios Aranzadi.

used to refer to the amount of a region's net contribution to the central government.

Leaving to one side the agreements and disagreements between specialists and their varying degrees of support for one or other methodological approximation, the social and political debate tends to be unaware of the academic criteria for the proper use of the net fiscal flows<sup>2</sup>. This would not be especially relevant if we were dealing with any other economic statistic; but in this case it clearly is, given the highly singular nature of the fiscal balance.

The proof of its singularity is that, while for any economic statistic a good result (e.g., a reduction in the trade balance deficit or an increase in GDP growth) is celebrated as good news by the government and the social agents in that region, a good result as regards the fiscal balance (a smaller fiscal deficit or a larger surplus) is usually received with suspicion or even outright hostility. Thus, for the other economic statistics regional governments usually do their best to identify good outcomes and to minimize the bad outcomes affecting their territory, the opposite is the case of the fiscal balance: the regional governments do their best to hide the good results and to highlight the bad. That is, regarding the fiscal balance, the worst outcome is the best, because a large, negative net fiscal flow is a powerful argument for enlisting the support of the regional population in demanding substantial changes in fiscal relations with the central government or for promoting other institutional changes such as political secession.

The methodological debate on the fiscal balance, and the use of net fiscal flows in practice, are fully conditioned by this singularity. Therefore, in the short-term, we cannot expect the use of net fiscal flows to comply with academic standards nor can we expect a cessation in the public controversy with regard to them. Moreover, the methodological arguments at times appear to be a mere pretext for the continuing use of irregular practices in the use of net fiscal flows.

The upshot is that citizens are extremely confused or simply mistaken as to the reality of fiscal relations between their region and the central government and the equitable treatment of people according to their place of residence. And this confusion affects the basis of their preferences on key questions of institutional design in the country, resulting in their anomalous formation.

Finding solutions to this situation is not easy, but it is necessary. The citizens should, at the very least, be offered clear information on the net contribution of the residents of each region to the central government and, therefore, to interregional solidarity. The publication of the fiscal balances of all the Spanish regions for the

<sup>2</sup> For more details on the methodological debate in Spain and on the use of the net fiscal flows, see Barberán (2014), *Economía y Política de las balanzas fiscales en España*, Navarra, Thompson-Reuters, Estudios Aranzadi.

Encontrar soluciones a esta situación no es sencillo, pero es necesario. Al menos debería ofrecerse a los ciudadanos información clara sobre la contribución neta de los residentes de cada región al gobierno central y por tanto a la solidaridad interregional. La publicación de las balanzas fiscales de todas las regiones españolas para los años recientes (las últimas corresponden a 2005) según el enfoque de carga-beneficio y sin neutralizar los saldos es imprescindible (el gobierno central se ha comprometido recientemente en esa dirección). Pero no basta. También es precisa la colaboración de los especialistas haciendo pedagogía sobre el significado de los datos y aportando análisis rigurosos de los mismos. Hablar de balanzas fiscales, desde una perspectiva federal, debería ser equivalente a referirse a los resultados del enfoque carga-beneficio; del mismo modo que hablar de saldo fiscal, sin calificativos, debería equivaler al saldo "real" de las balanzas fiscales obtenidas con ese enfoque.

last few years (the latest correspond to 2005) using the tax-benefit approach and without neutralization is essential (and the Spanish central government has recently committed itself to do just that). But this is not enough. Specialists need to collaborate by explaining the meaning of the data and by undertaking rigorous analyses of them. Speaking of fiscal balances, from a federal perspective, should be the same as referring to the outcomes of the tax-benefit approach; just as speaking of net fiscal flow, without qualification, should be the same as referring to the "real" net fiscal flow of the fiscal balances calculated with this approach.