

05 Balanzas fiscales regionales y finanzas intergubernamentales. Una aproximación primaria *

Miguel Ángel Asensio, Rosana Falco
y Alejandro A. Asensio

RESUMEN La existencia de distintos niveles de gobierno y una relación necesaria y forzosa entre ellos, en particular en los sistemas federales, introduce una serie de cuestiones susceptibles de análisis que involucran recursos y territorios.

Un aspecto particular refiere a los flujos recíprocos de ingresos y gastos públicos que se suscitan con los gobiernos centrales, los cuales operan, en general, trasladando ingresos obtenidos en el conjunto de los sistemas geográficos nacionales. En tal sentido, aparece un problema de captura y retorno o devolución de tales fondos que hace aparecer el problema del saldo como relevante. Luego, las cuestiones metodológicas ocupan un lugar central.

El artículo procura explorar la significación conceptual de las mencionadas balanzas fiscales, indagar la acepción asignada a las mismas en otros contextos y considerar algunas implicancias observables para casos federativos, incluso el argentino.

Regional fiscal balances and intergovernmental finances.
A primary approach

SUMMARY The existence of different levels of government which maintain a needed and obliged relationship among them, in particular in federal systems, introduces a series of issues deserving analysis, involving resources and territories.

One specific topic refers to the reciprocal flows of public revenue and expenditure which emerges with the central governments, which operates, in general, transferring revenues obtained in the whole geographical system of any country. In such a way, appears a problem of collection and devolution of the alluded revenues which poses the relevancy of the emerging balance. So, methodological aspects occupy a central place.

The paper aims to explore the conceptual meaning of the mentioned fiscal balances, to search the significance of them in other contexts and to consider some implications for federative cases, including the Argentinean one.

Palabras clave balanzas fiscales | regionales | finanzas | intergubernamentales

Key words regional | fiscal | balances | intergovernmental | finances

Fecha de recepción: 28 | 12 | 2012

Fecha de aceptación final: 22 | 12 | 2013

Miguel Ángel Asensio

Universidad Nacional del Litoral, Argentina.
E-mail: asensio.ma@gmail.com

Rosana Falco

Alejandro A. Asensio

Universidad Nacional del Litoral, Argentina.

* Versión preliminar. Los autores integran el Grupo de Investigación del Proyecto UNL-CAID 12E124.

1. Introducción

La existencia de distintos niveles de gobierno y la verificación de una relación forzosa entre ellos, en particular en los sistemas federales, introduce una serie de cuestiones que refieren a tales relaciones en sí, usualmente susceptibles de análisis con mira al mejor funcionamiento de los mismos.

Un aspecto particular refiere a los flujos recíprocos de ingresos y gastos que se suscitan con los gobiernos centrales, los cuales operan en general como trasvasadores de ingresos obtenidos en el conjunto del sistema geográfico que compone los países. En tal sentido aparece un problema de captura y retorno o remisión y devolución de tales fondos que hace aparecer el problema del saldo como relevante.

En lo que sigue procuraremos introducirnos en la significación de las mencionadas balanzas, en la acepción asignada a las mismas en otros contextos y en algunas implicancias observables para casos federativos, en particular el argentino.

2. Significado del concepto

En torno a la idea que examinamos existen algunos disparadores simples, que, sin embargo, no encuentran una sencilla solución en términos de su determinación. Primariamente, es común leer o escuchar incluso en la prensa diaria que tal región o provincia genera tal cantidad de recursos y en cambio recibe tal otra que es distinta y usualmente menor.

Hay entonces un problema de captura de renta fiscal, por un lado, y devolución insuficiente de la misma, por el otro. Como puede imaginarse, el recaudador o succionador es el gobierno central, por un lado, y los que reclaman una suerte de devolución son los gobiernos regionales, por el otro.

El problema se asimila a los análisis de presión fiscal neta. En cierto momento, puede pensarse que si a través del gasto o los servicios ciertos individuos reciben una suma distinta de recursos, su presión fiscal individual puede amortiguarse o incluso hacerse negativa. Si los impuestos son el precio de la actividad pública,¹ los servicios que ella implica obtenidos a cambio son la contraprestación por tales precios.

En el caso de las regiones, si la presión fiscal central se ejercita a través del pago de diferentes tributos de jurisdicción nacional, puede ocurrir que la

¹ Ello sin olvidar, a partir de la célebre frase de Oliver W. Holmes, que representan algo más: «son el precio de la civilización».

contraprestación posterior, reflejada en servicios de ese origen, sólo arroje un resultado o balanza desfavorable para las regiones o algunas de ellas en tanto aportantes netas.

El concepto de balanza fiscal, entonces, alude a una relación entre flujos de salida, por un lado, y flujos de retorno o entrada, por el otro. Es común referirse al «remitir a Madrid» o «remitir a Ottawa» o «a Buenos Aires», sin recibir suficientes servicios o contraprestaciones que se suministren a cambio.

Esta parte es intuitivamente sencilla de visualizar. Tal sencillez la hace, además, atractiva para su planteamiento en ciertos debates, en particular en contextos fedrativos. Es posible, por supuesto, invertir la lectura y aludir a que se remiten recursos a determinadas regiones, Estados o provincias, visualizándose una proporción muy inferior de generación de los mismos.

La noción cobra una fuerza particular en contextos donde existen importantes desequilibrios en los niveles relativos de renta regional global y *per cápita* alcanzados en distintos ámbitos territoriales de un país. En estos casos suele haber espacios geográficos más dotados respecto de otros.

Lo anterior puede traducirse entre extremos en ámbitos regionales ricos y territorios pobres. Se trata de las jurisdicciones «que tienen» y las «que no tienen», como lo ha consignado cierta literatura.² Sin embargo, la queja principal proviene del inferior monto de retorno que perciben «las que tienen», que usualmente son las más dotadas económicamente.

Existe así, en la lógica del «balance fiscal», una mecánica de redistribución que opera a través del sistema fiscal. Se trata de un proceso de redistribución interterritorial a través del mecanismo de recaudación operado por los gobiernos federales o centrales, que se supone asignan luego tales recursos entre el conjunto de las regiones aunque no en proporciones equivalentes a sus recaudos en los mismos.

3. Perspectivas nacionales

Es frecuente exponer el problema con mayor o menor énfasis en concordancia con los fenómenos y realidades empíricas observables tanto en términos de regiones, provincias o Estados dentro de un país, como de distritos o subregiones dentro de tales provincias, Estados o regiones.

En algunos países se ha construido casi una tradición en cuanto a informar la discusión sobre estos aspectos. Quizás el caso de Cataluña, en España, represente uno de los más conocidos y duraderos. La posición catalana

² Es particular en el canadiense, donde las desigualdades no son del tipo latinoamericano, la alusión a las «*have and have not provinces*».

a lo largo de mucho tiempo ha sido la de resultar un «perjudicado neto» dada la falta de relación entre su aportación y las contraprestaciones recibidas en servicios y transferencias.

Dicha tradición se ha visto abonada por la elaboración de estudios que, en una abrumadora mayoría, provienen de esa comunidad española, en busca de obtener indicadores afinados del problema. En tiempos más recientes, desde una perspectiva más española, se ha procurado producir estudios que arrojen una luz más abarcadora sobre el fenómeno reduciendo, por lo tanto, la «catalanidad» de las perspectivas.

Otro caso donde el debate ha asumido gran profundidad es el de Canadá. Se ha consignado, en cuanto al mismo, que una característica distintiva de Canadá es el alto grado de insatisfacción en muchas de las provincias con respecto a las políticas económicas centrales.

En tal sentido, una protesta bastante común es que las políticas federales de orden monetario, de gasto e impositivas, junto con políticas en áreas como el comercio, el transporte, la energía y el desarrollo regional, han evitado u obstaculizado el logro del potencial provincial en términos de diversificación, estabilidad y crecimiento.

Con relación al mismo caso, se recuerda que hay importantes variaciones en estos argumentos históricos. Empero, hay un aspecto común, en particular en años recientes, que parte de señalar que los individuos en regiones particulares «pagan demasiado a Ottawa y consiguen como retorno demasiado poco». Se agrega que incluso Ontario, la cual, junto con Quebec, domina en el proceso de toma de decisiones centrales en la federación canadiense, se ha unido a la batalla de las «hojas de balance» arguyendo que es la «vaca lechera» de la Confederación.³

En la década precedente, sin embargo, fue Alberta la provincia canadiense que emergió con mayor disgusto en términos de su posición y resultados relativos, como consecuencia de su sobresaliente posición como gran productor de petróleo y gas dentro de la federación. En esa provincia han surgido posiciones extremas en torno a su permanencia dentro de la nación y, por esta razón, en un espacio nacional que conoce desde antiguo los reclamos de soberanía del sector francófono en Quebec.

Curiosamente, la inicialmente mencionada Ontario ha sido sustituida como «hermana rica» por la petrolera Alberta. En el último caso mencionado, esgrimiendo estimaciones detalladas y comprensivas de un considerable espacio de tiempo, ha sido posible conocer expresiones interrogativas, como: ¿cuánto dinero ha sido sustraído (robado) de los «albertianos»? Y a continuación se consignan importes explícitos del valor estimado de tal «escamoteo» central.⁴

Sin olvidar casos europeos emblemáticos, como el de Italia, estas expresiones reconocen otras similares en Sudamérica que involucran tanto a la política fiscal como

3 En éste párrafo y el anterior seguimos a Mansell y Schlenker (1995:3).

4 Sostiene esas posturas el movimiento «Por una Alberta Independiente».

a la política regional. Más allá del caso de Brasil, es obvia en Argentina la posición de Buenos Aires, que tanto en términos de población como de producto bruto geográfico y, en consecuencia, recursos fiscales generados tiene un peso considerable que entiende no correspondido por el volumen de los ingresos impositivos obtenidos por operación del sistema de coordinación financiera.

4. Diferentes enfoques

La importancia otorgada a los estudios comentados es muy extendida aunque, cabe consignarlo, su validez no se reconoce como unánime. Incluso en algunos casos resulta minusvaluada desde una perspectiva conceptual. Quizás una parte del problema descansa en los objetivos a los que refieren los estudios mencionados.

Como indica el citado estudio de Mansell y Schenkler,

«la información sobre la distribución provincial de los balances fiscales regionales puede ser usada para descartar o confirmar alguno de los reclamos referidos a la *discriminación provincial*. Sin embargo, otro objetivo es examinar las *implicaciones para la distribución provincial del ingreso, el empleo y la población*, el grado de justicia dadas ciertas definiciones amplias de equidad y las implicaciones para la estabilización de las economías provinciales» (la cursiva es nuestra) (Mansell y Schlenker, 1995:3).

Tal perspectiva positiva puede ser matizada. Después, se apuntaría a la búsqueda de «indicadores fiscales» para facilitar una imagen «a mano» y, si es posible, cuantitativa del tamaño, dirección y naturaleza de las finanzas intergubernamentales, e idealmente alguna orientación para las políticas destinadas a mejorar los resultados «parece ser interminable». Se incluyen en ello los mencionados balances fiscales, la sustentabilidad fiscal y los «flujos fiscales», donde el problema se reduce a veces a afirmaciones sobre estos últimos en tanto aparecen en la mente de muchos en términos de su curso presente y futuro.

Como señala Bird, se entiende que los «flujos fiscales regionales» usualmente miden la redistribución de renta entre regiones que resulta de las políticas impositivas y de gasto. Luego, en tales términos, una región experimenta un flujo fiscal favorable si su ingreso (en realidad el ingreso de sus residentes) es elevado más por el impacto del gasto gubernamental de lo que es reducido por los impuestos soportados en la región. Esto involucra el «análisis de incidencia geográfica» (Bird, 2003:2).

Sin embargo, estos intentos no están exentos de problemas si de considerar tales flujos de manera primaria se trata. Por ejemplo, el análisis de flu-

jos asume, a menudo implícitamente, que los tributos recaudados en un territorio son «pagados» por los residentes del mismo. Esta asunción es con frecuencia claramente errónea. De manera similar, en el costado del gasto, debe ser demostrado, y no simplemente afirmado, que los gastos que tienen lugar en una particular área geográfica benefician realmente a los residentes de tal área. Por otra parte, los resultados de esos análisis, incluso los más cuidadosos, son sospechables en algún sentido, en buena medida, precisamente por su inherente subjetividad, por lo cual el análisis de flujos en su conjunto estaría demasiado sujeto a la manipulación para propósitos políticos (Bird, 2003:3–5).

Por ello, en un ámbito nacional emblemático con relación a estos debates se ha aludido a «federalismo de hojas de balance» indicando que en el debate político «es común sumar todos los impuestos pagados por una región, por un lado, y las transferencias y servicios recibidos, por el otro, y extraer conclusiones de tales cálculos acerca de quién gana y quién pierde». Tales derivaciones serían puestas en duda al preguntarse sobre el sentido de tal tipo de análisis si dadas varias regiones de un país el sistema federal-fiscal asegura que de todos modos cada uno de los residentes en las mismas reciban los mismos servicios gubernamentales. Más específicamente, «cada uno que esté en la misma situación paga los mismos impuestos al gobierno federal y recibe los mismos servicios sin relación con respecto al lugar en que vive» (Bird, 2003:5).

5. Las cuestiones metodológicas

De lo anterior han surgido perspectivas no coincidentes en torno a la verdadera utilidad de este tipo de estudios, donde, por una parte, emerge una clara convicción sobre su sentido y relevancia y, por otra, una actitud más escéptica. Si bien de ambas emergen lecturas sustantivas, no parece ser una de ellas la absoluta inutilidad de los mismos. Y en todo caso, además de rescatar la necesidad de clarificar los objetivos involucrados en los mismos, se coincide en un profundo énfasis en una aconsejable pulcritud y prudencia metodológica que reduzca los meros prejuicios.

En este último aspecto se han distinguido dos alternativas. Mansell y Schlenker indican que hay dos modos diferentes para computar los balances fiscales federales por provincia. Uno es el *enfoque cash-flow*, el cual es apropiado para examinar el impacto económico provincial de las políticas fiscales federales. El otro es el *enfoque de beneficios*, que se focaliza en la distribución de los beneficios generales asociados con los gastos federales, incluyendo aquellos que van más allá de beneficios puramente económicos.

Por ejemplo, puede lograrse una aproximación a las diferencias. Siguiendo a los autores antes citados, «si el gobierno central o nacional recauda 10 millones de unidades monetarias en ingresos fiscales de la provincia A y

los usa para comprar 10 millones en pertrechos militares producidos en la provincia B, el enfoque *cash-flow* mostraría una transferencia de 10 millones en poder de compra de la provincia A a la B. Con el enfoque de beneficios, el gasto de 10 millones sería visto como produciendo beneficios de consumo (o defensa) de este monto y alguna porción del mismo sería acreditada como retorno a la provincia A. Si ésta fuera la única transacción y las dos provincias fueran iguales en términos de población, el enfoque de beneficios mostraría un saldo de -5 millones para la provincia A y de + 5 millones para la provincia B. Con el enfoque *cash-flow* los saldos respectivos serían -10 millones y +10 millones» (Mansell-Schlenker, 1995:16-17).

Recientes perfeccionamientos a tales estudios permiten matizar un tanto las distintas aproximaciones o enfoques. En tal sentido, el enfoque de variables exclusivamente dinerarias puede identificarse como *de recaudación y pago*, considerando ambas corrientes de salida y entrada desde la región considerada hacia el nivel nacional o central o viceversa desde la administración central hacia la región. Cuando se amplíe tal metodología mensurando la *incidencia* de los impuestos recaudados así como una imputación territorial de «gastos divisibles», se habrá trascendido o avanzado un poco más con relación al primer criterio. Con más precisión, se indicará que consiste en una *aproximación carga-gasto*. Por otra parte, la consideración de beneficios dará lugar al *enfoque carga-beneficio*. En este caso, al ponderar la incidencia tributaria que abra el paso al ya mencionado concepto de carga se ampliará el ámbito de la incidencia del gasto estimando además el papel de los «gastos indivisibles» pero asignados territorialmente, entre otros elementos, lo cual, más que hablar de gasto, implica aludir a los beneficios que determinado territorio recibe a través de la acción de gasto.

A su vez, cualquiera sea el enfoque considerado para la elaboración de la o las balanzas fiscales que nos ocupan, será necesario determinar varios aspectos que permitan precisar la calidad de la determinación de resultados. Conforme a Barberán, tales aspectos son: a) la delimitación temporal, b) la delimitación espacial, c) la delimitación institucional, y d) la delimitación de las operaciones.

Los aspectos consignados son de gran importancia. En *lo temporal*, no es lo mismo considerar un corte analítico que abarque sólo un año o un corto período respecto de otro que examine los efectos en un espacio de tiempo mayor. La *delimitación espacial* puede aludir a ámbitos continentales o extracontinentales. El *ámbito institucional* suele referir tanto a la administración central como a organismos descentralizados del gobierno nacional, federal o central, así como a la seguridad social, asimilándose a la noción de sector gubernamental. El *tipo de operaciones* importa en tanto podrán involucrarse las de tipo financiero como no financiero, entre otras alternativas (Barberán, 2001:1618).

Con todo lo expuesto podemos intentar ahora delinear la noción de «balanza fiscal». Luego, «una balanza fiscal puede definirse como un instrumento de información económica que pretende explicitar las relaciones fiscales entre una administración pública determinada (habitualmente la administración central) y los residentes en una porción del territorio

sobre el que opera (habitualmente una región). Como se ha consignado, del conjunto de información que proporciona una balanza fiscal, la más característica es la relativa al *saldo fiscal*, ya que tiene el mérito de sintetizar en una única cifra el resultado neto de las relaciones fiscales de la región analizada con la administración central» (Barberán, 2001:13).

6. Consideraciones finales

El tratamiento de las llamadas balanzas fiscales resulta un componente inherente a los recurrentes análisis suscitados en el ámbito del federalismo en general y del federalismo fiscal en particular. Es un concepto relevante no sólo en términos teóricos o técnicos sino también políticos. Alguna literatura enfatiza ello como riesgo.

Su consideración, empero, reconoce diversos enfoques y criterios ligados a los problemas de imputación territorial y componentes adoptados para su elaboración. Puede reconocer desde flujos monetarios puros, como considerando recaudación y pagos, hasta abarcar estimaciones de beneficio asignables a determinadas regiones.

Su utilización ha sido importante en contextos nacionales donde el debate federativo o autonómico alcanza una sustancial y hasta inusual importancia, como en Canadá y España (en este caso con la particular situación de Cataluña), pero no es infrecuente en muchos otros contextos, incluso el sudamericano.

Será importante considerar, a su vez, si la problemática implícita es esencialmente fiscal o, por el contrario, es esencialmente económico-regional o, finalmente y con mayor probabilidad, si se trata de problemas que incluyan a ambas, siendo por ende de carácter mixto, tanto en sus objetivos como en la ponderación de los resultados alcanzados por los estudios respectivos.

Registro bibliográfico

M.Á. Asensio y otros
«Balanzas fiscales
regionales y finanzas
intergubernamentales. Una
aproximación primaria».
*Pampa. Revista
Interuniversitaria de
Estudios Territoriales*,
año 9, n° 9,
Santa Fe, Argentina,
UNL (pp. 121–128).

Bibliografía

Barberán Ortí, Ramón (2001). *Variaciones metodológicas y resultados en el cálculo de balanzas fiscales regionales*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Barberán Ortí, Ramón y Jiménez, Ezequiel Uriel (2007). *Las balanzas fiscales de las Comunidades autónomas con la Administración Pública Central (1991–2005)*. Fundación BBVA.

Bird, Richard M. (2003). *Fiscal Balances and Fiscal Sustainability*. JEP.

Mansell, Robert y Ronald Schlenker (1995). *Fiscal Balances in the Canadian Federation*. RES.

Sánchez Maldonado, José (2000). "Nuevo estudio sobre las balanzas fiscales regionales en España". *Papeles de la Universidad de Málaga*.

Mac Millan, Mel; Norrie, Ken & Reid, Brad (1998). *The Case of Quebec–Canada*. RCE.

Free Alberta (2012). http://www.freealberta.com/transfer_payments.html