

# RESEÑA DE LIBROS



## **The Political Economy of Inter-Regional Fiscal Flows. Measurement, Determinants and Effects on Country Stability**

*Núria Bosch, Marta Espasa, Albert Solé Ollé* (eds.)  
Edward Elgar, 2010. 415 páginas  
ISBN: 978-1-84844-373-0

A día de hoy, la publicación periódica de las balanzas fiscales en España todavía no es una cuestión normalizada a pesar de que ya no hay ninguna duda sobre la utilidad de conocer la redistribución territorial que provoca la actuación del gobierno central a través de los impuestos y de las políticas de gasto. Sin embargo, un libro como el que aquí se reseña, cuyas contribuciones al análisis metodológico e interpretativo de los flujos fiscales regionales se realizan por reconocidos expertos (23 en total) de distintos países, constituye un paso de gigante en la madurez que va tomando el análisis sobre esta cuestión en España.

Además, otros elementos como el contexto de crisis, los cambios normativos en IRPF o la evolución dinámica del modelo de financiación de las CCAA avivan el interés por conocer el comportamiento, durante estos últimos años, de las balanzas fiscales en España. Mientras se espera la aparición de nuevos datos, en cualquier caso, el libro aporta rigor y objetivación al tema en un momento muy oportuno. Asimismo, el análisis detallado de las experiencias de algunos países resulta muy enriquecedor para comprobar el estado de la cuestión más allá del caso español.

Tras una introducción al tema realizada por los propios editores y a mi entender muy útil para orientar al lector, el libro se estructura en tres partes. La primera (*Counting Monies: Measurement and Practice of Inter-regional Fiscal Flows*) engloba los capítulos 2 a 7. El formato de esta parte combina el enfoque más estrictamente metodológico, con los estudios del sistema comparado (Italia, Bélgica, Canadá y España). Los capítulos metodológicos abordan dos cuestiones fundamentales: por un lado, el método de imputación territorial de los ingresos y de los gastos; por otro lado, los factores interpretativos de los saldos fiscales.

De la primera cuestión, el método de cálculo, se ocupa G. C. Ruggeri, quien nos habla de tres posibles enfoques: flujo monetario, flujo del beneficio y un tercer enfoque conocido como el de ganancia económica, propuesto por el mismo Ruggeri y Yu (2000) que combina elementos de los dos anteriores. Según Ruggeri, más que entrar en la discusión de qué método (todos son válidos aunque tienden a explicar unos efectos económicos diferentes), se trata de profundizar en dos aspectos aún controvertidos: el análisis dinámico (*versus* el estático que

es el habitual) de los efectos derivados de la acción fiscal del gobierno central; y los posibles efectos de su acción no-fiscal sobre las disparidades económicas regionales.

F. Vaillancourt aborda la cuestión de cómo interpretar los resultados y propone contextualizar los saldos fiscales teniendo en cuenta factores geográficos, históricos, demográficos (pirámide de población, movilidad), y políticos. El régimen foral ejemplifica cómo un determinante histórico ha venido condicionando el saldo fiscal de País Vasco y Navarra con el gobierno central. En éste, como en otros casos, la cuestión es si puede existir un cambio de rumbo que, en parte, depende de la percepción social que exista sobre lo que es *modificable* o no lo es.

Las experiencias específicas en cuanto al estudio de las balanzas fiscales en Italia, Bélgica, Canadá y España son tratadas respectivamente por: M. F. Ambrosiano, M. Bordignon y F. Cerniglia; P. Van Rompuy; G. C. Ruggeri; y M. Espasa y N. Bosch. En mi opinión el espectro de los países escogido es interesante puesto que abarca países que se encuentran en distintos estadios del proceso de descentralización de gastos e ingresos públicos. En concreto, España presenta un grado de descentralización superior a Bélgica e Italia, pero inferior a Canadá.

Los comentarios que se intercalan, referidos tanto a los temas metodológicos como al sistema comparado, recogen a mi modo de ver puntos de vista críticos o motivo de debate por lo que resultan ciertamente interesantes. A modo de ejemplo, un aspecto controvertido es el de la imputación del superávit o déficit del gobierno central y, en concreto, el método de ajuste de las balanzas fiscales regionales por este hecho. N. Bosch, A. Zabalza, F. Vaillancourt, G. López-Casasnovas y R. Barberán protagonizan los comentarios de esta primera parte del libro.

La Parte segunda (*Beyond the Data: Why Some Regions get more Money*) contiene los capítulos 8 a 12. El objetivo es, en este caso, identificar las causas de los flujos fiscales interregionales, especialmente las relacionadas con los programas de gasto centrales. En concreto, los primeros tres capítulos (J. Rodden, S. Khemani y S. León respectivamente) abordan los sistemas de transferencias intergubernamentales, y los dos capítulos restantes (A. Kemmerling y A. Stephan; A. Solé Ollé) analizan la inversión pública ejecutada por el gobierno central.

En el capítulo 8 Rodden enfatiza la dificultad para entender las pautas actuales de redistribución interregional si no se tiene en cuenta la negociación constitucional inicial. En este sentido, Solé Ollé (capítulo 12) se refiere a una redistribución *programática* cuando el gobierno central se ve obligado a cumplir con ciertos principios, como el de asignar recursos según la renta regional. En cualquier caso, los flujos fiscales son consecuencia de la redistribución que opera desde las regiones ricas hacia las regiones pobres.

Khemani (capítulo 9) y León (capítulo 10) entienden que dichos flujos se justifican por decisiones electorales basadas en el corto plazo, las cuales determinan las pautas del gobierno central a la hora de asignar el gasto entre territorios. En los términos que utiliza Solé Ollé, se trata de la llamada redistribución *táctica*.

Kemmerlin y Stephan (capítulo 11) realizan un interesante análisis sobre los determinantes de la inversión regional en infraestructuras de transporte, a partir del estudio de los casos de Francia, Alemania, Italia y España. Concluyen que los objetivos de eficiencia son sólo parte de la explicación. El proceso político parece equilibrar tanto los distintos objetivos, además del de eficiencia, como la importancia de algunas regiones sobre otras. Sin embargo, los grupos separatistas y regionalistas parecen tener más poder político en contextos centralistas antes que federalistas.

En esta segunda parte, los comentarios que se intercalan corren a cargo de C. Boix, S. Lago, y G. Bel. Este último pone el énfasis en los motivos políticos y de centralización (mayor conexión con la ciudad-capital) que han tendido a explicar la distribución territorial de la inversión en infraestructuras de transporte en España.

La tercera Parte del libro (*Inter-regional FiscalFlows and Country Stability*) da un paso más al tratar de analizar la relación entre la intensidad de los flujos fiscales interregionales y el grado de conflicto territorial. Esta parte comprende los capítulos 13 a 16 con contribuciones de E. Spolaore, E. Paluzie, F. Vaillancourt y D. Bell.

A través de una interesante discusión conceptual, Spolaore trata dos cuestiones relacionadas. Por un lado, los efectos de la redistribución interregional sobre la estabilidad que resultan ser ambiguos y que dependen del criterio en el que se base el sistema de transferencias: preferencias regionales o renta. Por otro lado, los efectos de la descentralización sobre la estabilidad, *a priori* positivos, aunque el análisis acaba mostrando la importancia del grado de heterogeneidad (cultural, lingüística, económica, etc.) existente entre los territorios del país en cuestión. La autonomía y la redistribución pueden contribuir a la estabilidad de un país pero hay otros aspectos que importan. Así, Bordignon recuerda la necesaria existencia de unas instituciones nacionales (partidos políticos, televisiones, selecciones deportivas, etc.) que se perciban como comunes y que fomenten el sentimiento de pertenencia a la nación, independientemente de la región de origen o residencia.

Esta tercera parte incluye tres casos de estudio en relación con la cuestión de los deseos de secesión y su relación con los flujos fiscales: Cataluña (España), Québec (Canadá) y Escocia (UK). Tanto en el caso de Québec como en el de Escocia existe un saldo fiscal positivo, lo que significa que se benefician de la aportación neta de otras regiones a través de los presupuestos de la Administración pública central correspondiente. Sin embargo, no es el caso de Cataluña, cuyo saldo fiscal es negativo y relativamente elevado. Paluzie señala que el sistema de redistribución regional en este caso parece haber alimentado una tendencia al separatismo cuya evolución política es hoy una incógnita. Vaillancourt y Bell sugieren que dichos saldos positivos pueden interpretarse como un elemento necesario para aplacar la presión secesionista de ciertos territorios.

Como comentario final, quisiera destacar el hecho de que estamos ante una obra de referencia básica, tanto para académicos como para gestores públicos, porque el

212 *De Gispert Brosa, C.*

libro proporciona un estado del arte sobre la cuestión de los flujos fiscales interregionales que es muy recomendable para todo aquel que quiera acercarse al conocimiento de las llamadas balanzas fiscales con el rigor necesario y desde una perspectiva más amplia que la de su propio país.

Por **Cristina de Gispert Brosa**  
Universidad de Barcelona