

# LA ACTUACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO DESDE UNA PERSPECTIVA REGIONAL

## UNA APROXIMACIÓN AL CÁLCULO DE LOS BALANCES FISCALES POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Alfonso UTRILLA DE LA HOZ (\*)

### I. INTRODUCCIÓN

**L**a relevante dimensión económica alcanzada por el conjunto del sector público español en los últimos años, en paralelo con una creciente complejidad de sus actuaciones —en unos casos explicable por el proceso de descentralización y de integración simultánea al que está sometido, en otros por un diseño institucional cambiante en el seno de las administraciones públicas y en el ámbito estrictamente empresarial que dificulta el seguimiento económico de muchas de sus actuaciones—, hace que resulte conveniente profundizar en los efectos de alguna de sus actuaciones.

La naturaleza funcional de la actividad desarrollada por el sector público en los países occidentales —orientada mayoritariamente hacia políticas redistributivas de la renta y la riqueza— y el peso relativamente importante de la imposición directa, a través de los impuestos sobre la renta personal y las cotizaciones sociales, han impulsado una línea de investigación orientada hacia el estudio de la incidencia personal de la actuación pública. A este enfoque eminentemente redistributivo ha contribuido también la mejor identificabilidad del colectivo de beneficiarios de los distintos programas de gastos públicos y el interés por profundizar en el conocimiento de los fenómenos de

traslación impositiva, tanto en la imposición indirecta como en la empresarial.

La adaptación de este campo de análisis al ámbito de la incidencia espacial representa un elemento esencial que entronca la actuación pública con el territorio, permitiendo analizar así la atribución regional de los ingresos y gastos públicos. El interés por este tipo de estudios se refuerza, en el caso español, por la existencia de unos niveles subcentrales de gobierno con una importancia creciente y una estructura de financiación basada, fundamentalmente, en un sistema de transferencias interjurisdiccionales.

De este modo, la relación entre lo que los ciudadanos de un territorio aportan a través de impuestos a las distintas administraciones que les proporcionan servicios y la magnitud de éstos queda difuminada, además de por los explicables sesgos redistributivos destinados a corregir las diferencias territoriales, por el propio sistema de flujos fiscales interjurisdiccionales adoptado.

Contribuir a clarificar estas relaciones constituye el principal objetivo de estos análisis que, como el que se describe a continuación, presentan problemas importantes para su consecución y contrastación, tanto desde una perspectiva teórica y metodológica como por la ausencia de

fuentes estadísticas sistemáticas, suficientes y adecuadas a la finalidad deseada. Independientemente de estas dificultades, el mejor conocimiento sobre la regionalización del sector público derivado de este tipo de estudios puede aportar argumentos sobre algunas cuestiones de interés, que se refuerzan en el contexto político e institucional actual.

Así, desde una perspectiva multijurisdiccional, el análisis permitirá, por un lado, contrastar el grado de adecuación del marco teórico —el federalismo fiscal— en materia de reparto de funciones en una Hacienda descentralizada con la articulación práctica de la distribución de competencias por niveles de gobierno (1). Por otro lado, como ya se ha señalado, la existencia de sistemas de financiación en las haciendas subcentrales excesivamente dependientes de las transferencias interjurisdiccionales y del endeudamiento dificulta la atribución concreta de las fuentes de recursos fiscales a los distintos territorios y a sus contribuyentes. El escaso grado de corresponsabilidad fiscal atribuido al sistema de financiación autonómico, extensible también al ámbito local, e incluso al comunitario, puede, así, distorsionar la percepción del coste de los servicios públicos y generar ineficiencias en la actuación del sector público. En este sentido, este tipo de estudios contribuye a clarificar el origen territorial de la financiación utilizada por los distintos niveles de la Administración.

Desde una perspectiva de incidencia redistributiva, es preciso considerar los fenómenos de traslación generados en los procesos de gastos y, sobre todo, de recursos tributarios ocasionados al contemplar la actuación territorial del sector público. Así, la elección de una perspectiva espacial —cuando la incidencia de los gas-

tos producidos e ingresos generados es, fundamentalmente, de naturaleza personal— requiere un análisis que contemple ambos enfoques.

Finalmente, este tipo de estudios permite medir el alcance y potencial redistributivo de las actuaciones del sector público, tanto desde una perspectiva global como de forma desagregada por niveles de gobierno y políticas de gasto y fuentes de ingreso. El papel corrector de las diferencias regionales atribuido genéricamente al sector público puede ser, así, contrastado a través de los efectos de los flujos fiscales y la provisión diferenciada de bienes y servicios realizados por las distintas administraciones, incluida, en su caso, la propia Unión Europea. Además, la perspectiva global que proporciona esta aproximación espacial a la actuación del sector público permite establecer una relación general entre aportaciones y prestaciones territoriales mediante el cálculo de balances fiscales integrados que consigan un mejor conocimiento sobre aspectos relacionados, en general, con el grado de equidad horizontal logrado por el sector público español.

Es, precisamente, esta última faceta —abordar la realización de balances fiscales como indicadores sintéticos y cuantificables del conjunto de los flujos fiscales existentes en un ámbito territorial determinado— la más atractiva, pero también la más compleja y sujeta a matizaciones.

## II. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

El mejor conocimiento teórico sobre los modelos de incidencia y la mayor disponibilidad de estadísticas con base regional, junto con el interés objetivo que des-

pierta este tipo de planteamientos, ha propiciado el desarrollo de estudios que tratan de aproximar el balance fiscal de ingresos y gastos públicos generados en una comunidad autónoma específica. Estas aportaciones pueden, en muchos casos, ofrecer resultados no generalizables a escala nacional, al basarse en planteamientos metodológicos diseñados en función de las particularidades de la región escogida, centrándose en determinadas partidas de gastos e ingresos y prescindiendo, generalmente, de gastos indivisibles o circunscribiendo el estudio a una administración específica, normalmente el Estado o la Administración central.

Al margen de estas limitaciones subsanables, se pueden señalar algunas consideraciones generales sobre las dificultades inherentes a este tipo de análisis.

En primer lugar, como ya se ha señalado, es preciso considerar las limitaciones y consecuencias de la elección de una demarcación territorial determinada, coincidente en este caso con las comunidades autónomas. Así, aunque en algunos casos la atribución de determinadas actuaciones públicas resulta claramente territorial o, más concretamente, geográfica —como en el caso de una infraestructura física—, la mayor parte de las acciones que implican ingresos y gastos tienen una base personal, y no espacial. En consecuencia, la atribución regional de estas actuaciones habrá de combinar la población y el territorio, estableciendo una relación entre un elemento móvil y un factor fijo. Así, cambios en la población relativa de las distintas regiones conducirán a modificaciones en los resultados de ingresos y gastos públicos imputados. Incluso, dentro de las propias infraestructuras físicas, puede resultar imprecisa la imputación regional, dado que los

efectos de las infraestructuras de red y puntuales pueden ser diferentes en los distintos territorios, especialmente en comunidades pequeñas o en zonas fronterizas, donde la cobertura de infraestructuras puede estar más influida por el *stock* o flujo de inversiones existentes en las regiones limítrofes.

Por otro lado, la delimitación adecuada de los agentes que consideremos integrados en el sector público resulta relevante, tanto en términos generales como en términos relativos interregionales. Así, la exclusión del ámbito empresarial público puede condicionar el alcance de los estudios, limitándose a analizar los programas presupuestarios de las administraciones públicas. La paulatina separación de agentes públicos de la órbita presupuestaria, a través de cambios en su configuración orgánica, dificulta aún más un tratamiento temporal homogéneo de las actuaciones consideradas. Más importante es la consideración o no de los distintos niveles de Administración. Podemos, de esta forma, tratar de analizar cuál es la incidencia de la actuación en un determinado territorio de todas las administraciones públicas, de sólo la Administración central o únicamente del Estado, de la comunidad autónoma o de las corporaciones locales situadas en su territorio. Cuando el ámbito de estudio se refiere a un nivel de Administración o, analizando todos ellos, los separa, es preciso considerar la distribución de competencias, incluidas las tributarias y las transferencias interjurisdiccionales realizadas. En cualquier caso, el alcance redistributivo, por ejemplo, de la financiación autonómica y local está fuertemente condicionado por la actuación territorial de la Administración central y de la propia Unión Europea, y viceversa.

También la existencia de desequilibrios presupuestarios importantes en todos los niveles jurisdiccionales y las transferencias públicas de ingresos y gastos hacia o del exterior dificultan el análisis, y pueden hacer del cálculo del balance fiscal un juego de suma no nula que relativiza al propio concepto. Para clarificar la incidencia de estos desajustes, se pueden plantear distintas alternativas metodológicas que, como veremos, no resultan neutrales respecto al sesgo redistributivo regional. Así, se puede prescindir de la imputación territorial del déficit global o sólo del relativo a la Administración central. Se puede considerar alternativamente sólo el déficit primario (necesidad de financiación menos carga de intereses de la deuda), imputable a desajustes presupuestarios del propio ejercicio. Se puede atribuir el déficit a cada territorio en función de su saldo en la balanza fiscal, proporcionalmente a los ingresos tributarios (como anticipo de futuros impuestos) o, incluso, imputarlo en función de la distribución regional del gasto (considerándolo como causa del desequilibrio presupuestario).

El propio criterio de temporalidad utilizado en este tipo de análisis plantea problemas metodológicos, al imputarse territorialmente ingresos y gastos en un momento determinado que pueden obedecer a circunstancias coyunturales, responder a decisiones no atribuibles al ejercicio presupuestario que se utilice como referencia o afectar, como en el caso de las inversiones, a un período más prolongado de tiempo.

Finalmente, la complejidad de la actuación pública, que caracteriza una gran parte de su actividad —ausencia de precios de referencia, carácter intermedio de muchos de sus *outputs*, producción de bienes y servicios no divisibles territorialmente o en térmi-

nos de población, externalidades espaciales positivas o negativas, dificultad para analizar la traslación impositiva y la incidencia real de programas de ingresos y gastos, etc.—, hace necesaria la determinación de un gran número de hipótesis que pueden condicionar los resultados obtenidos y su comparabilidad con otros estudios realizados.

La incidencia espacial se enmarca en la corriente de análisis de la incidencia presupuestaria global sobre la distribución de la renta y la riqueza entre los agentes económicos como consecuencia de la actuación pública, por lo que comparte, en gran medida, los planteamientos teóricos y metodológicos del mismo.

Desde una perspectiva general, el objeto de la incidencia presupuestaria se corresponde con el análisis de los cambios registrados en la renta real de los individuos —incluida la renta equivalente al disfrute de los bienes y servicios públicos, considerados como transferencias individuales o colectivas en especie— producidos como consecuencia de la actividad presupuestaria. Su aplicación territorial analizaría, bajo estos criterios, el sesgo redistributivo territorial de la actuación pública, imputando los flujos presupuestarios a los individuos en función de su localización espacial. A este respecto, Meerman (1978) diferencia tres conceptos en la actuación pública: la incidencia de los impuestos, la incidencia del beneficio del gasto público y una incidencia residual derivada de los cambios producidos en los precios relativos, en las técnicas o en el nivel de producción.

Centrándonos en los aspectos redistributivos de los programas presupuestarios de ingresos y gastos públicos, cabe diferenciar dos problemáticas de alcance distinto. Desde la perspectiva de los

ingresos, al tratarse de transferencias económicas, normalmente sin contraprestación directa y canalizadas desde el ámbito privado, la determinación de su incidencia sobre la renta personal o la espacial resulta más sencilla en términos de valoración económica. No obstante, es preciso tener en cuenta, al menos, dos tipos de consideraciones en la atribución regional de los ingresos tributarios. En primer lugar, la localización regional de la recaudación está normalmente determinada por el criterio de residencia del sujeto pasivo, y no del territorio donde se ha originado el hecho imponible que ha provocado la obligación tributaria. Será necesario, en consecuencia, realizar algún ajuste al respecto si lo que se pretende imputar no es únicamente la recaudación, sino su origen económico. En segundo lugar, dado el rasgo común del incentivo existente en el contribuyente para repercutir sobre otros sujetos la carga económica que supone el impuesto, es necesario contemplar los fenómenos de traslación de la carga impositiva y los aspectos diferenciales existentes en cada tipo de impuestos.

El estudio de la incidencia del gasto público presenta particularidades que dificultan más su análisis. Así, la existencia de prestaciones económicas y en especie, la imputación del colectivo de beneficiarios en los bienes públicos no divisibles o la simple consideración de la valoración del beneficio de los programas públicos en función de su coste presupuestario, identificando mayores costes con mayor cantidad de bienes y servicios públicos, son algunos de los aspectos a considerar. Además, la existencia de externalidades de distinto grado en cada tipo de actuación pública y el incentivo de los destinatarios a un comportamiento asimétrico con respecto a los ingresos, retenien-

do y no repercutiendo el beneficio derivado de los programas de gasto, contribuye a presentar el análisis sobre la incidencia del gasto público de forma diferente al de los ingresos.

La amplia literatura existente sobre efectos redistributivos de la actuación pública desde una perspectiva personal destaca, de acuerdo con Wulf (1981), cuatro enfoques alternativos sobre la aproximación al estudio de la incidencia, los cuales, aún no siendo excluyentes —y los estudios empíricos realizados así lo demuestran— ofrecen respuestas a cuestiones de distinto alcance. Así, la aproximación de flujo monetario o incidencia impacto, la incidencia normativa o legal, la incidencia sobre los precios relativos o la incidencia del beneficio percibido por los destinatarios del gasto público se perfilan como planteamientos diferentes. Las principales cuestiones metodológicas a resolver, en todo caso, pueden sintetizarse en tres, de acuerdo con Medel, Molina y Sánchez (1991):

— La adecuada delimitación de las diferentes categorías de gastos, de acuerdo con su grado de divisibilidad, y la determinación de las externalidades generadas por los bienes y servicios suministrados o financiados por el sector público.

— El establecimiento de criterios de imputación que sirvan para atribuir el beneficio reportado por la actividad pública. En este caso, la elección de los criterios habrá de considerar: el carácter divisible o indivisible del gasto público, la distinción entre el gasto en bienes y servicios reales o en transferencias, la diferenciación entre bienes de consumo final o intermedio y el carácter corriente o de inversión de los programas de gasto.

— La determinación de los criterios que permitan establecer valoraciones de los bienes y servicios públicos por parte de sus beneficiarios últimos.

Las principales dificultades metodológicas se han centrado en la atribución de los gastos indivisibles, destacándose diferentes aproximaciones teóricas que abarcan distintas hipótesis:

— Estableciendo la omisión de estos gastos en el cálculo del impacto redistributivo general, considerándolos como bienes intermedios o, de hecho, distribuirlos de acuerdo con la atribución personal o espacial resultante de los gastos divisibles (Bird, 1980).

— Considerando su incidencia de acuerdo con un reparto igualitario en términos personales o familiares (Catsambas, 1980, o Brennan, 1981), beneficiando, por tanto, por igual a todas las personas o familias, según cuál sea la elección de la unidad de consumo elegida.

— Considerando su distribución de forma proporcional a la renta personal o familiar (Wulf, 1975), al tomar como referencia que los bienes públicos tradicionales no divisibles guardan una importante relación con las actividades generadoras de renta y riqueza y, en consecuencia, con la capacidad económica de los individuos, o alguna variante de la misma.

— Imputando este tipo de gastos en función de la utilidad marginal proporcionada por los bienes públicos (Aaron y McGuire, 1970; Brennan, 1976 y 1981; Catsambas, 1980; Dean, 1980, o Hewitt, 1987).

Desde una perspectiva espacial, cabe incorporar otro tipo de criterios en la imputación de los gastos indivisibles no neutrales en la determinación del sesgo re-

distributivo, como la variable superficie o la consideración de las variaciones demográficas a través de las migraciones, densidad de la población o medidas de concentración de la misma, que pueden condicionar los resultados. Esa misma perspectiva espacial condiciona también la valoración del beneficio por parte de los destinatarios de los programas de gasto, en la medida en que los bienes y servicios públicos presenten un alcance territorial limitado, se produzcan economías de aglomeración o costes de concentración en función del número de usuarios. En este caso, el enfoque teórico del federalismo fiscal puede contribuir a esclarecer algunos elementos vinculados con el alcance espacial de las externalidades, la fijación del tamaño jurisdiccional y los costes de movilidad de los individuos para situarse en aquellas jurisdicciones cuya combinación de bienes y servicios públicos resulte más acorde con sus preferencias.

La selección de criterios de asignación de los gastos públicos en bienes y servicios divisibles no debería presentar, metodológicamente, problemas especiales a la hora de identificar el colectivo de beneficiarios en función de las diferentes partidas de gasto consideradas. En este caso, las dificultades están relacionadas, sobre todo en el ámbito regional, con la disponibilidad de indicadores relacionados con los destinatarios y usuarios de determinados servicios públicos y la diferenciación entre los gastos corrientes y de inversión, en la medida en que éstos benefician también a usuarios futuros.

También desde una perspectiva territorial, como se ha señalado anteriormente, las consideraciones sobre la atribución de determinadas inversiones físicas resultan complejas, dado que los usuarios pueden no correspon-

derse con los habitantes de un territorio y, por lo tanto, la existencia de externalidades puede resultar importante. Por otro lado, la inversión en capital humano puede resultar fácilmente deslocalizable y condicionar los criterios de imputación empleados.

Los aspectos metodológicos relacionados con la incidencia de los ingresos públicos resultan más sencillos, aunque la existencia de procesos de traslación impositiva vía precios o remuneración de factores productivos altera la incidencia real de las distintas figuras tributarias, especialmente de los impuestos indirectos. Las hipótesis de la traslación de la carga fiscal y la exportación impositiva parecen estar fuertemente relacionadas con el tamaño relativo de las economías y del ámbito jurisdiccional considerado, del grado de interdependencia económica, de la movilidad geográfica de los factores de producción, de la tecnología incorporada a los procesos productivos y de las preferencias de los consumidores de cada territorio. Por otro lado, en la medida en que el grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias no resulta homogéneo desde la perspectiva territorial, variando en función de las distintas fuentes de renta y su proporción regional, las hipótesis de traslación pueden presentar disfuncionalidades, al no guardar una completa relación con otras magnitudes económicas utilizadas como referencia. Con todo, los criterios de imputación presentan semejanzas notables en todos los trabajos realizados. Así, las hipótesis de traslación de la carga impositiva de las principales figuras tributarias descansan sobre la incidencia hacia atrás y hacia adelante de los impuestos sobre sociedades y las cotizaciones sociales, la identificación de las rentas reales en la imposición sobre la renta y del consumo en

los impuestos generales sobre las ventas, y en los consumos específicos en el caso de los impuestos especiales.

Como se ha señalado, los estudios empíricos realizados sobre la incidencia de los programas de ingresos y gastos públicos ponen de relieve la diversidad de enfoques metodológicos aplicados y, en consecuencia, las dificultades de llevar a cabo análisis comparados. La variabilidad de los resultados obtenidos guarda una estrecha relación con las hipótesis de imputación consideradas en cada caso.

En la aproximación al cálculo de los balances fiscales que se presenta a continuación, se ha partido de la consideración, en principio simplificadora, de que lo relevante es determinar el grado de absorción de gastos públicos que recibe una comunidad autónoma y las aportaciones que realizan sus ciudadanos en un momento determinado a la financiación de los mismos. Así, por ejemplo, si contemplásemos conjuntamente la totalidad del territorio español y todas las administraciones públicas, el balance calculado debería determinar las transferencias netas de otras administraciones supranacionales (Unión Europea), más la cobertura del déficit en el que se haya incurrido durante el ejercicio considerado. Es decir, el fundamento del balance se apoya en el análisis del coste realizado —sea a través de transferencias o de costes de provisión de los servicios proporcionados— y de los ingresos obtenidos.

Si contemplamos, en lugar de un único espacio, varios territorios sobre los que actúan simultáneamente distintas administraciones, la cuestión a resolver parte del mismo principio de atribución de costes y recaudaciones producidos y generados en cada región.

Desde la perspectiva del gasto, la ausencia de una contabilidad analítica territorializada hace necesaria la introducción de hipótesis que sirvan para atribuir el gasto realizado a cada región. En este sentido, la consideración del colectivo de beneficiarios o la determinación de indicadores de necesidad no siempre resultan relevantes para el cálculo de las balanzas fiscales. En estos casos, por ejemplo, si el criterio de imputación territorial de una partida de gasto es el número de usuarios potenciales o reales del mismo (si se trata de un gasto divisible), se está considerando implícitamente que los gastos por beneficiario son iguales en todos los territorios, cuando, obviamente, la realidad puede ofrecer diferencias regionales significativas y/o que, además, deberían equipararse en función de algún indicador ajustado. Beneficiarios e indicadores de necesidad resultan relevantes cuando se quiere analizar la incidencia redistributiva de algún gasto (por ejemplo, gasto público en educación por escolar situado en una determinada decila de renta) o cuando se pretende introducir criterios de equidad en la distribución de recursos públicos por regiones (reparto de los fondos del Insalud-gestión descentralizada), pero nada garantiza que el reparto real del gasto obedezca a esos criterios.

En la medida en que no existe información sistematizada sobre la distribución regional de muchas partidas de gasto, se hace necesario establecer algún criterio para atribuir partidas de gasto a las distintas comunidades autónomas. En este caso, es preciso, además de considerar las especificidades en la distribución de competencias entre jurisdicciones existentes, apoyarse en índices de imputación genéricos (población, renta, etc.), indicadores aproximativos del coste efectivo

(por ejemplo, gasto equivalente de las comunidades autónomas, consumo público, salarios...), unidades de *input* (número de profesores, personal médico...), indicadores del *output* (número de puestos escolares, camas hospitalarias...) o indicadores de actividad (casos resueltos en la judicatura, enfermos atendidos...).

Como puede observarse, la elección no resulta neutral, ya que, por ejemplo, sólo en los últimos tres casos las hipótesis implícitas llevarían a considerar alternativamente que el gasto por médico de los centros sanitarios públicos es igual en todas las regiones, que la cama hospitalaria (o centro) tiene el mismo coste o, finalmente, que el gasto por enfermo es equivalente. Aunque algunos de estos indicadores pueden estar correlacionados entre sí, no deja de ser arbitraria la elección de criterios de imputación cuando éstos se basan en identificar beneficiarios, si se considera, además, que éstos pueden ser potenciales o reales.

### III. LA ACTUACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS A TRAVÉS DE SUS CUENTAS

La reciente publicación de las cuentas de las administraciones públicas correspondientes al ejercicio presupuestario de 1993, por parte de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), permite, aunque con algún retraso, conocer el desglose de las principales operaciones realizadas por los distintos agentes públicos que las componen. La mayor desagregación de las operaciones de bienes y servicios y de distribución que contienen permite complementar la información más actualizada publicada por el Banco de España y otras

instituciones públicas y privadas. Además, la disponibilidad de una liquidación del gasto de acuerdo con una perspectiva funcional facilita sustancialmente la realización de los objetivos planteados en este trabajo, aunque sólo en un nivel muy agregado, ya que la IGAE no desglosa con los mismos criterios que se utilizan en los presupuestos iniciales las funciones de gasto.

El análisis aquí presentado se refiere, en consecuencia, al ejercicio liquidado de 1993, aunque se pueden anticipar resultados más recientes, al estar disponibles indicadores generales regionalizados y datos recaudatorios. No obstante, se ha optado inicialmente por mantener el ejercicio de 1993, al ser el último para el que existen datos territorializados de contabilidad nacional y de fuentes de financiación por comunidades autónomas, así como del gasto estatal equivalente, utilizable como aproximación al coste efectivo de los servicios transferidos.

Tanto la información cuantitativa disponible proporcionada por la IGAE como la del Banco de España presentan algunas particularidades derivadas de su orientación, encaminada a integrar las cuentas públicas en la contabilidad nacional, que es preciso considerar desde una perspectiva institucional en la configuración del sector público.

Así, los organismos de la Administración central contienen sólo las operaciones realizadas por los organismos autónomos administrativos, que no se consideran en el subsector de administraciones de seguridad social, excluyendo, por tanto, las cuentas del Instituto Nacional de Empleo (INEM), del Fondo de Garantía Salarial (FGS), de la Mutualidad de Funcionarios de la Administración Civil del Estado (MUFACE),

del Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS) y de la Mutualidad General del Poder Judicial (MUGEJU). No obstante, a estos efectos, la IGAE incluye entre los organismos de la Administración central a las universidades del territorio gestionado por el Ministerio de Educación y Ciencia, a determinados organismos autónomos comerciales —con un gasto total de 894.768 millones de pesetas en 1993—, entre los que destaca por su presupuesto el Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado, y a entes públicos que, como la Agencia Estatal de Administración Tributaria, el Instituto Cervantes y el Consejo Económico y Social, consolidan sus presupuestos en los generales del Estado. Los organismos autónomos administrativos excluidos, junto con la actividad de la seguridad social transferida a las comunidades autónomas a través del Instituto Nacional de la Salud (INSALUD) y del Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), las demás entidades gestoras y la Tesorería General, integran las cuentas de la seguridad social.

En el caso de las comunidades autónomas, sólo se consideran las cuentas de la denominada administración centralizada y de sus organismos autónomos administrativos —incluidas las universidades—, prescindiendo de las respectivas entidades gestoras de servicios sanitarios y sociales, cuyas operaciones son contabilizadas en la seguridad social.

Finalmente, se excluyen de todos los ámbitos (nacional, regional y local) diez organismos autónomos comerciales, tres entidades de derecho público y todos los entes públicos y empresas productoras de bienes y servicios, cualquiera que sea su configuración jurídica y su carácter financiero o no financiero.

Con estas limitaciones, que nos llevan a prescindir parcialmente (2) de una parte relativamente significativa del sector público español (3), se realiza a continuación un análisis de las operaciones económicas llevadas a cabo por las distintas administraciones públicas, para pasar, posteriormente, a su atribución territorial.

Desde una perspectiva económica, las operaciones llevadas a cabo que implican gastos diferencian los recursos destinados al consumo intermedio de las administraciones públicas, la remuneración de asalariados, el consumo de capital fijo, las subvenciones de explotación, los intereses pagados, las prestaciones sociales, las transferencias corrientes, las inversiones reales netas y las transferencias de capital.

En total, 30.847.140 millones de pesetas, a los que habría que añadir 583.925 millones de pesetas más por transferencias a la Unión Europea en virtud del sistema de recursos propios (arancelarios y el porcentaje por IVA). A esos más de 31,4 billones de pesetas de gasto consolidado habría que sumar los 9,2 billones de transferencias internas entre administraciones para representar el volumen de operaciones llevadas a cabo por los principales agentes del sector público español.

Si desagregamos esos conceptos, podremos obtener una información más concreta sobre la naturaleza de las operaciones realizadas. Así, de los consumos intermedios llevados a cabo por las administraciones públicas (el 31,8 por 100 realizado por las administraciones de la seguridad social y el 27 por 100 por las corporaciones locales), el 85,5 por 100 se corresponde con servicios civiles, mientras 461.720 millones

se destinan a usos militares, de los que más del 63,1 por 100 son inversiones militares netas, consideradas como consumo público a efectos de la contabilidad nacional.

La remuneración de asalariados incluye las retribuciones al personal al servicio de las administraciones públicas (77,8 por 100) y el pago de cotizaciones sociales reales (14,3 por 100) y ficticias (7,9 por 100). Del coste total de personal, un tercio corresponde al Estado, en el que destaca el peso de las retribuciones básicas y complementarias de los funcionarios, mientras en las corporaciones locales y en las comunidades autónomas la proporción de retribuciones a altos cargos resulta más significativa (4).

El consumo de capital, que por convención contable se corresponde con el excedente bruto de explotación, se reparte de forma más homogénea entre las distintas administraciones consideradas, destacando su importancia en las corporaciones locales.

El cálculo del consumo final nacional parte del valor de la producción de servicios no destinados a la venta (remuneración de asalariados más consumos intermedios, y consumo de capital fijo menos ventas residuales), minorado por los pagos parciales realizados. En consecuencia, se eliminan de este cómputo las ventas de bienes, ingresos obtenidos por prestación de servicios, tasas parafiscales, alquileres, concesiones administrativas y otros recursos obtenidos por las administraciones públicas. Su montante total ascendió en 1993 a 564.695 millones de pesetas, de los que un 74 por 100 procedía de la prestación de servicios. Estos ingresos, no computados como tales por la IGAE, se generan en su mayor parte en las corporaciones locales. Tras estos ajustes conta-

bles, el consumo final nacional ascendió a 10.700.512 millones de pesetas, de los que el 31,1 por 100 corresponde al Estado, el 26,6 por 100 a las administraciones de la seguridad social en sentido amplio, el 18,6 por 100 a las comunidades autónomas, el 17,5 por 100 a las corporaciones locales y el resto a los organismos de la Administración central.

Las subvenciones de explotación realizadas por las administraciones públicas están destinadas en un 55,4 por 100 a organismos comerciales, entes y empresas públicas del ámbito de sus competencias, correspondiendo el resto fundamentalmente a empresas privadas (39,5 por 100), especialmente destinadas a financiar los centros educativos concertados, y a familias (5,1 por 100), a través de la subsidiación de intereses de préstamos de viviendas. De los 710.076 millones de pesetas destinados a financiar órganos públicos, el 58,6 por 100 es gestionado por el Estado, dedicándolo especialmente a empresas y otros entes públicos (77,6 por 100), entre los que destacan las subvenciones a RENFE, HUNOSA y RTVE. Las subvenciones a organismos comerciales dependientes de la Administración central suponen el 14,6 por 100 de las aportaciones del Estado, destinándose fundamentalmente a Correos y al Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música (INAEM). Finalmente, las subvenciones a instituciones financieras públicas se destinan fundamentalmente al Instituto de Crédito Oficial y al Consorcio de Compensación de Seguros.

El pago por intereses corresponde, fundamentalmente, a deuda pública (81,3 por 100), y en menor medida a préstamos, depósitos y fianzas. Por administraciones, el Estado asume el 80,3 por 100 de los mismos, localizándose el pago en intereses de

deuda a medio y largo plazo y a corto plazo, mientras las corporaciones locales y las comunidades autónomas efectúan fundamentalmente pagos por intereses de préstamos de bancos y entidades de crédito.

El gasto en prestaciones sociales, en el que cobran un especial protagonismo las administraciones de la seguridad social en sentido amplio, ya que absorben el 90,5 por 100 del mismo, se puede diferenciar en función de su relación con las cotizaciones sociales. Así, se distinguen las prestaciones económicas ligadas a cotizaciones reales —que representan el 60,7 por 100 del conjunto de prestaciones—, las prestaciones por desempleo (20,8 por 100) y las prestaciones sanitarias (7,5 por 100), de las prestaciones ligadas a cotizaciones sociales ficticias (5,8 por 100), vinculadas a las clases pasivas, y de las prestaciones no contributivas, que, con un montante de 540.241 millones de pesetas, representan el 5,2 por 100 restante.

Las transferencias corrientes constituyen un bloque de gasto público cada vez más importante si se tiene en cuenta el flujo financiero existente entre las distintas administraciones. De los más de ocho billones de pesetas de transferencias internas, el Estado es el principal agente promotor, con el 86,2 por 100 del gasto por este concepto. Destacan sus transferencias a la seguridad social por un total de 3.579.298 millones de pesetas, destinados a garantizar en un 68,9 por 100 el propio sistema de financiación (sanidad, prestaciones no contributivas y complemento de mínimos en el pago de pensiones) y las prestaciones del INEM (30,7 por 100) y del resto de organismos autónomos considerados.

Las transferencias a comunidades autónomas ascienden a

1.969.792 millones de pesetas, entre las que destacan por su volumen, en función de las competencias asumidas y el sistema de financiación existente, las realizadas a Andalucía, Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana y Canarias. Además, el Estado transfiere recursos a distintas empresas públicas y organismos comerciales de distintas comunidades autónomas por valor de 33.121 millones de pesetas, de los que el 78,8 por 100 corresponde al Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid.

Las transferencias del Estado a las corporaciones locales ascienden a 942.421 millones de pesetas en 1993, correspondiendo en su mayor parte al sistema de participación en los ingresos del Estado de los ayuntamientos (68,4 por 100), y diputaciones y cabildos insulares (28,1 por 100). Además de otras transferencias con distinta finalidad, el Estado canaliza recursos corrientes a distintas empresas públicas de corporaciones locales, por un total de 20.661 millones de pesetas, destinados, en su mayor parte, al apoyo del transporte colectivo (78 por 100).

Finalmente, las transferencias del Estado a otros organismos autónomos de la Administración central —por valor de 409.746 millones de pesetas— se destinan fundamentalmente a las universidades gestionadas por el Ministerio de Educación y Ciencia (31,3 por 100), a la Agencia Estatal de Administración Tributaria (29,2 por 100) y al Consejo Superior de Investigaciones Científicas (6,7 por 100).

La cooperación internacional corriente, al margen de las cuotas por participación en organismos internacionales, se centra (en un 85,4 por 100) en las aportaciones estatales a la Unión Eu-

ropea por el recurso complementario en función del PNB. Las transferencias corrientes diversas se articulan en un 57,5 por 100 por los organismos de la Administración central (ONLAE) a las familias por premios en juegos de azar. Dentro de las realizadas por el Estado, destacan las destinadas a becas y compensación de tasas académicas y, en menor medida, las dedicadas a la Iglesia Católica, financiación de partidos políticos e indemnización por catástrofes. Cabe destacar la importancia de las transferencias a familias e instituciones sin fines de lucro realizadas por las comunidades autónomas (13,7 por 100 del total) y las corporaciones locales (10 por 100).

Las transferencias de capital entre administraciones públicas constituyen un flujo financiero interno cada vez más significativo, con un monto total superior a 1,2 billones de pesetas. Dentro de éstas, destacan las realizadas por el Estado —casi un billón de pesetas—, destinadas fundamentalmente a las administraciones de la seguridad social (INEM), con más de 510.000 millones. Las comunidades autónomas reciben 232.555 millones, destacando Andalucía y Galicia. Los organismos de la Administración central son destinatarios de más de 217.000 millones, destacando las aportaciones al IRYDA, a la Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar y a las universidades de gestión centralizada. Por último, las corporaciones locales absorben más de 39.000 millones de pesetas, destinados fundamentalmente a los programas de cooperación en obras y servicios. También las comunidades autónomas realizan un conjunto importante de transferencias de capital, especialmente dedicadas a financiar a las corporaciones locales de su territorio.

Finalmente, las ayudas a la inversión y otras transferencias de capital superaron el billón de pesetas, destacando las realizadas por el Estado, con más de 566.000 millones de pesetas. De éstas, resultan especialmente relevantes las destinadas a empresas públicas y otros entes públicos, de las que un 35 por 100 se dirigen al INI y un 32,9 por 100 a RENFE y FEVE. Los recursos que el Estado destina a empresas privadas se canalizan en un 34,9 por 100 a incentivos regionales a la localización industrial y planes de reconversión y reindustrialización, y en un 32,3 por 100 a la construcción naval y a la reconversión de la flota pesquera. Cabe destacar, igualmente, la aportación del Estado a organismos autónomos industriales y comerciales, como ICONA (que absorbe el 29,5 por 100 de estas ayudas), Correos, Telégrafos y Telecomunicaciones (con un 25,5 por 100) o FORPPA (24,6 por 100). También las comunidades autónomas otorgan un importante volumen de recursos en forma de ayudas a la inversión, alcanzando en 1993 los 373.742 millones de pesetas, siendo canalizadas fundamentalmente hacia empresas privadas (37,5 por 100), empresas públicas (27,3 por 100), familias (22,6 por 100) y otros organismos públicos de ellas dependientes (12,5 por 100). Igualmente, las corporaciones locales destinaron cantidades considerables en forma de ayudas a la inversión (84.837 millones de pesetas en 1993), en un 48,8 por 100, hacia sus empresas públicas.

Por lo que se refiere a los recursos, los de origen tributario diferencian los impuestos indirectos, con unas aportaciones netas (5) superiores a los 5,8 billones de pesetas, los impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio —casi 7,3 billones de

pesetas—, las cotizaciones sociales reales —superiores a los 8 billones (6)— y los impuestos sobre el capital, con una muy escasa capacidad recaudatoria. De los más de 21,3 billones de pesetas obtenidos, el 48,4 por 100 corresponde al Estado; el 37,6, a la seguridad social; el 9, a las corporaciones locales, y sólo el 5 por 100, a las comunidades autónomas.

Los intereses y dividendos percibidos ascendieron a casi 1,4 billones de pesetas, provenientes en un 75,7 por 100 de las instituciones financieras públicas, atribuibles especialmente al Estado por los beneficios del Banco de España.

Los recursos corrientes procedentes de la Unión Europea (147.685 millones de pesetas), fundamentalmente del Fondo Social Europeo, se canalizaron hacia las instituciones de la seguridad social (INEM) y, en menor medida, a las comunidades autónomas. Las transferencias de capital del mismo origen (297.829 millones) se destinaron fundamentalmente a las comunidades autónomas (49,5 por 100), por su participación directa en el FEDER y el FEOGA, y al Estado (39,5 por 100).

Finalmente, se integra como fuente de ingresos públicos un conjunto de transferencias corrientes y de capital de origen diverso, con un monto total de 1,2 billones de pesetas, que proceden en un 93,7 por 100 de familias e instituciones sin fines de lucro, especialmente de loterías y apuestas deportivas (70 por 100 del total).

Este conjunto tan significativo de gastos e ingresos, sintetizado en los cuadros n.ºs 1 y 2 del anexo, refleja la importancia de la dimensión y naturaleza de las acciones llevadas a cabo por las administraciones públicas que,

desde la vertiente del gasto, se concretan en una serie de actuaciones específicas que pueden ser analizadas bajo una perspectiva funcional. De esta forma, siguiendo la información disponible de la IGAE (7), se diferencian las actividades generales (servicios generales, defensa y orden público), las actividades sociales (educación, sanidad, seguridad social, vivienda y cultura), las actividades económicas (energía, agricultura, minería, transportes y servicios económicos), además de una partida residual.

En consecuencia, combinando la clasificación económica y funcional de los gastos liquidados por cada administración, y tomando en cuenta la naturaleza de los ingresos, se puede realizar una primera aproximación a la incidencia regional de la actuación de las administraciones públicas, salvando las especificidades propias de una intervención muy compleja.

#### **IV. LA REGIONALIZACIÓN DE LOS GASTOS E INGRESOS PÚBLICOS**

La territorialización de ingresos y gastos de las administraciones públicas requiere, necesariamente, la consideración de criterios para distribuir los distintos conceptos que los integran. Si se utilizan, además, los datos de partida de la IGAE y la Contabilidad Nacional, es preciso tener en cuenta las particularidades institucionales ya señaladas.

Para poder ofrecer una primera aproximación a la regionalización de la actuación de las administraciones públicas, se ha optado por diferenciar las actuaciones de las distintas administraciones que recaudan y prestan servicios a los ciudadanos en cada región, de acuerdo con

la clasificación realizada por la IGAE (8), teniendo en cuenta la distribución territorial de ingresos y gastos reales disponible por otros medios (Administración Tributaria, Tesorería de la Seguridad Social, INE, Ministerio para las Administraciones Públicas, etcétera) y utilizando, en su caso, distintas hipótesis de incidencia explicitadas en función de cada tipo de ingreso o gasto.

En la medida en que gran parte de la financiación de las distintas administraciones implicadas

en la prestación de servicios provenga de transferencias internas de otros niveles jurisdiccionales, será preciso clarificar éstas, aun cuando no sean nominativas en términos regionales. Además, la existencia de desequilibrios presupuestarios en cada nivel de Administración hace necesario adoptar algún criterio para poder fijar el posible saldo fiscal de cada región. El esquema 1 trata de representar el adoptado para el conjunto nacional, como síntesis de lo que deberían ofrecer las distintas perspectivas regionales.

Como criterio general de contrastación para analizar el alcance de las diferencias regionales en la imputación de ingresos y gastos, se ha optado por un índice simple de participación global que pueda resultar válido para las dos vertientes de la actuación pública. Así, se ha optado por la elección de un indicador obtenido a partir de la metodología simplificada del sistema de Concerto Económico del País Vasco para determinar el índice de imputación aplicable al Cupo, teniendo en cuenta la población y la riqueza

**ESQUEMA 1**  
**FLUJOS INTERJURISDICCIONALES**  
**Total nacional (millones de pesetas de 1993)**  
**Aportado/recibido por los ciudadanos residentes**

	Ingresos		Gastos	Transf. internas netas entre administraciones públicas	Transferencias netas Unión Europea	Saldos presupuestarios
<b>Ingresos tributarios</b>	10.999.829	ESTADO	8.836.109		16.284	-3.752.443
<b>Otros</b>	1.522.789			7.455.236		
<b>Otros</b>	1.067.643	ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL	1.424.493	-411.846	3.287	58.283
<b>Ingresos tributarios</b>	7.980.441	SEGURIDAD SOCIAL	12.503.907	-4.118.171	62.837	-82.905
<b>Otros</b>	259.553					
<b>Ingresos tributarios</b>	1.020.817	COMUNIDADES AUTÓNOMAS	4.281.420	-2.173.410	174.915	-672.601
<b>Otros</b>	239.677					
<b>Ingresos tributarios</b>	1.929.077	CORPORACIONES LOCALES	3.554.405	-751.809	37.116	-91.140
<b>Otros</b>	745.263					
<b>Ingresos tributarios</b>	583.925	UNIÓN EUROPEA	688.200		493.500	

za relativa de cada región (9). Este indicador, al incorporar población y riqueza, puede servir como «norma general» en la distribución tanto del ingreso —conside-

rando la riqueza como variable relevante en una estructura fiscal progresiva— como del gasto —aproximando las necesidades por la población. La distribución

de ingresos y gastos sería así neutral, y el balance fiscal resultante desde esta perspectiva sería nulo. El carácter más o menos redistributivo de ingresos y gas-

## ESQUEMA 2 CRITERIOS DE IMPUTACIÓN TERRITORIAL DE INGRESOS

Tipo de ingreso	Millones de pesetas	Grados de territorialización	Hipótesis de incidencia	Indicador de localización	Aplicación generalizada
IVA	2.846.174	Elevado	Consumidores	70% Recaudación 30% Consumo familiar	Salvo Canarias. Ajuste País Vasco y Navarra
Impuestos especiales	1.604.800	Elevado	Consumidores	50% Recaudación 50% Consumo familiar	Ajuste País Vasco y Navarra
I/Transmisiones	461.981	Elevado	Adquirentes	Recaudación	Descentralizado
I/Juego	250.853	Elevado	Consumidores	Recaudación diferenciada: estatal y autonómica	Descentralizado
Imp. locales indirectos	577.988	Intermedio	Residentes	Ingresos liquidados de CC.LL. media Cap. II y III	Descentralizado. Ajuste País Vasco
Resto I/Producción e importación	99.270	Intermedio	Consumidores	Consumo familiar	Ajuste Canarias, Ceuta y Melilla
IRPF	5.217.568	Elevado	Perceptores de renta	Recaudación	Ajuste País Vasco y Navarra
I/Sociedades	1.299.051	Elevado	Localización	70% Recaudación 30% VAB	Ajuste País Vasco y Navarra
I/Patrimonio	95.211	Elevado	Propietarios	Recaudación	Descentralizado
Imp. locales directos	612.345	Intermedio	Residentes	Ingresos liquidados de CC.LL. Cap. I	Descentralizado. Ajuste País Vasco
Resto imp. directos	55.855	Intermedio	Residentes	Porcentaje recaudación IRPF	Ajuste País Vasco y Navarra
Cotiz. Soc. empresarios	5.576.252	Elevado	Factor trabajo	Recaudación	Seguridad Social
Cotiz. Soc. asalariados	1.359.517	Elevado	Factor trabajo	Recaudación	Seguridad Social
Resto cotiz. Soc. reales	1.128.984	Elevado	Factor trabajo	Recaudación	Seguridad Social
Cotiz. Soc. ficticias	594.517	Reducido	Empleo público	Porcentaje salarios públicos	Fundamentalmente Estado
I/Sucesiones	125.100	Elevado	Herederos	Recaudación	Descentralizado
Otros I/Capital	24.836	Intermedio	Residentes	Ingresos liquidados de CC.LL. Cap. III	Descentralizado
EBE, ventas y otros	2.450.264	Reducido	Actividad económica	VAB	Parcialmente descentralizado
Intereses y dividendos	1.384.523	Reducido	Habitantes	Población	Fundamentalmente Estado

tos reales en cada región vendría determinado por las diferencias en porcentaje aplicables en relación con el peso de la población o la riqueza.

Los criterios de imputación de los ingresos tributarios de las distintas administraciones se basan, en una importante proporción, en la recaudación real por regiones, aunque se consideran otras variables correctoras (VAB, consumo, salarios, etc.) para tener en cuenta la posibilidad de que exista traslación de la carga impositiva. No obstante, se han tratado de reducir al máximo las consideraciones de incidencia, ya que, si bien puede ser importante a efectos económicos, de cara a incrementar la corresponsabilidad fiscal de los niveles inferiores de gobierno resulta más significativa la recaudación real obtenida en cada territorio. El esquema 2 sintetiza las distintas hipótesis

metodológicas adoptadas inicialmente para cada ingreso, incluidos los de naturaleza no fiscal.

En total, se han imputado 25.765.090 millones de pesetas a las distintas regiones como pagos al conjunto de administraciones públicas. Es decir, la totalidad de ingresos menos las transferencias internas entre administraciones y las recibidas de la Unión Europea. Como puede observarse en el cuadro n.º 3 del anexo, el resultado global de distribuir territorialmente los distintos tipos de ingresos muestra una elevada concentración de las fuentes de financiación aportadas por Madrid, Cataluña y, en menor medida, por Andalucía, Comunidad Valenciana y el País Vasco. Si se comparan estos resultados con los obtenidos al aplicar un criterio que considerase únicamente la población y la riqueza como elementos determinantes de la dis-

tribución de los ingresos entre regiones, se observan diferencias importantes. Éstas resultan especialmente significativas en Madrid, y algo menos relevantes en Cataluña y en el País Vasco. Con este segundo criterio, saldrían beneficiadas relativamente el resto de las regiones, especialmente Andalucía.

Por lo que se refiere a la distribución del gasto, se ha optado inicialmente por presentarlo con un criterio de asignación económica y no funcional para reforzar el enfoque del gasto real territorializado y evitar la introducción de múltiples hipótesis sobre beneficiarios de las distintas políticas realizadas, sujetas además a diferentes distribuciones de competencias por administraciones. El esquema 3 especifica los criterios seleccionados y las características de las variables. En total, se han distribuido 30.696.065

**ESQUEMA 3**  
**CRITERIOS DE IMPUTACIÓN TERRITORIAL DE GASTOS**

Tipo de gasto	Millones de pesetas	Grados de territorialización	Hipótesis de incidencia	Indicador de localización	Aplicación generalizada
Consumo intermedio	3.192.534	Elevado	Producción pública	VAB sector público	Parcialmente descentralizado
Remuneración de asalariados	7.484.496	Elevado	Producción pública	VAB sector público	Parcialmente descentralizado
Consumo cap. fijo	683.908	Reducido	Actividad económica	VAB	Parcialmente descentralizado
Inversiones netas	2.594.715	Intermedio	Localización	Porcentaje inversiones regionales de las AA.PP.	Parcialmente descentralizado
Subvenciones explot.	1.282.298	Elevado	Receptores	Porcentaje subvenciones públicas netas	Parcialmente descentralizado
Intereses	3.140.725	Reducido	Habitantes	Población	Parcialmente descentralizado
Prestaciones sociales	10.295.800	Elevado	Beneficiarios	Porcentaje gasto en prestaciones sociales	Fundamentalmente Seguridad Social
Transferencias ctes.	958.287	Reducido	Habitantes	Población	Parcialmente descentralizado
Transferencias cap.	1.063.302	Reducido	Actividad económica y habitantes	50% VAB 50% Población	Parcialmente descentralizado

millones de pesetas, excluyendo transferencias internas, pagos parciales realizados y aportaciones a la Unión Europea.

El cuadro n.º 4 del anexo recoge los principales resultados agregados, comparados nuevamente con la hipótesis general de incidencia en función de la población y el VAB. Se puede observar que Andalucía se situaría en el primer término de porcentaje de gasto, con un 16,59 por 100 (frente al 15,65 de la «norma»). La seguirían Cataluña, con un 14,88 por 100 (17,21), y Madrid, con el 14,74 por 100 (14,31). En general, se observa una mayor semejanza en la distribución resultante del gasto con respecto a la hipótesis de referencia que en el caso de los ingresos.

Finalmente, si se comparan ambos resultados en términos porcentuales, ya que se ha prescindido de la imputación de la necesidad de financiación, se puede extraer una primera aproximación al balance fiscal regional. De él se desprende un importante desequilibrio en las relaciones con el conjunto de las administraciones públicas desfavorable para Madrid, Cataluña y, en menor medida, el País Vasco. Esto resulta explicable, en parte, por la metodología utilizada, que prima la localización efectiva de los ingresos, beneficiando a las dos primeras regiones, y por los ajustes en el caso del Concierto Económico y, también, por su mayor prosperidad relativa. Si bien, en este último caso, otras regiones relativamente desarrolladas —como Baleares, Navarra, La Rioja, Aragón o la propia Comunidad Valenciana— presentan proporciones de ingresos aportados inferiores a las de gastos recibidos. Las mayores diferencias, sin embargo, se presentan en las regiones relativamente menos desarrolladas (Andalucía, Castilla y León, Castilla-La Mancha,

Galicia y Extremadura), apuntando hacia un sesgo redistributivo positivo en la actuación pública, señalado también por otros indicadores. En cualquier caso, es preciso tomar con cautela los resultados presentados a la espera de poder contrastarlos con el análisis diferenciado por niveles de gobierno.

#### NOTAS

(\*) Este artículo constituye un primer avance de una investigación más amplia en curso de realización para la Fundación FIES, de la CECA, que cuenta con la colaboración de Mercedes Sastre y Rosa María Urbanos, de la Universidad Complutense. En consecuencia, los resultados ahora ofrecidos tienen un carácter provisional, y habrán de ser objeto de contrastaciones posteriores.

(1) En este sentido, la simplificación de los planteamientos teóricos, acorde con la lógica de evitar duplicidades en la actuación pública, no siempre resultará fácil de articular en el funcionamiento concreto de la Administración. Así, las funciones compartidas parecen ser una característica común frente al reparto nítido de competencias en nuestro país, especialmente si consideramos el desigual techo competencial aún existente en el ámbito autonómico y el diferente tamaño de las corporaciones locales, que condiciona sus competencias, al margen de la coexistencia de modelos de organización territorial alternativos en el País Vasco y Navarra, fundamentalmente.

(2) A través de las subvenciones de explotación, los dividendos y otras rentas, las transferencias corrientes recibidas y las ayudas a la inversión y otras transferencias de capital realizadas, podemos aproximar parcialmente la incidencia económica de estos agentes.

(3) Por ejemplo, en 1995 el presupuesto inicial de los organismos autónomos comerciales excluidos ascendía a más de 1.251.233 millones de pesetas; los entes consolidables no contemplados tenían un presupuesto de 42.886 millones, a los que habría que añadir otros entes del sector público estatal, como el Ente Público Radio Televisión Española y sus sociedades —con un presupuesto de explotación de 188.617 millones de pesetas—, las sociedades estatales con mayoría de capital público de carácter financiero —con un presupuesto de 98.057 millones de pesetas—, el resto de sociedades mercantiles —con un presupuesto de explotación de 1.386.872 millones—, las entidades de derecho público de carácter financiero —con un presupuesto de 244.648 millones— y de carácter mercantil —con un presupuesto de 832.527 millones de pesetas—, y otros entes con estatuto jurídico especial —con presupuestos de explotación y funcionamiento que alcanzan los 263.939 millones de pesetas. A estos agentes públicos de carácter empresarial habría que unir los 21 organismos autónomos comerciales, 59 entes públicos y 272 empresas

públicas dependientes de las comunidades autónomas, y los 44 organismos comerciales y las 543 empresas públicas dependientes de diputaciones, ayuntamientos y otros entes del sector público local.

(4) En el primer caso, con un 16 por 100 de participación en la remuneración total de asalariados, la retribución de altos cargos y personal eventual de gabinete supone el 52,4 por 100 de este concepto. En las comunidades autónomas, los porcentajes serían del 21,9 y el 24 por 100, respectivamente, muy superiores a los del Estado, con el 16,9 por 100 de los recursos destinados a este fin.

(5) Los ajustes por recursos propios de la Unión Europea ascendieron a un total de 583.925 millones de pesetas, en su mayor parte (83 por 100) atribuibles a las aportaciones por IVA.

(6) A los que habría que añadir, en términos contables, las cotizaciones ficticias, fundamentalmente por clases pasivas, que representaron casi 0,6 billones de pesetas en 1993.

(7) El IGAE no ofrece un desglose del gasto funcional consolidable realizado por las corporaciones locales, por lo que no resulta posible establecer una clasificación funcional del gasto liquidado del total de administraciones públicas. No obstante, si se considera que el gasto realizado por las corporaciones locales se materializa, y beneficia a la región en la que se sitúan estas entidades, se excluye cualquier externalidad interjurisdiccional en la territorialización de sus gastos.

(8) En la investigación definitiva, la atribución de ingresos y gastos de comunidades autónomas y corporaciones locales se realizará directamente en función de los datos aportados por la propia IGAE sobre presupuestos liquidados bajo criterios de Contabilidad Nacional por regiones, actualmente existentes hasta 1992.

(9) Calculado como la raíz cuadrada del producto del porcentaje de la población de derecho en una región entre el total nacional y el porcentaje regional del valor añadido bruto total. El resultado así obtenido se ha ajustado a través del residuo distribuido nuevamente en función del VAB.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AARON, H., y MCGUIRE, M. (1970), «Public goods and income distribution», *Económica*, 38, pág. 6.
- ARNAIZ, G., y otros (1987), *Discriminación y clasificación de las regiones fiscales en España*, Instituto de Estudios Fiscales.
- AYALA, L., y MARTINEZ, R. (1991), «La medición de los efectos redistributivos del gasto público», *Documento de Trabajo* 9117, Facultad de Económicas, Universidad Complutense.
- BANCO DE ESPAÑA (1995), *Cuentas financieras de la economía española (1985-1994)*.
- BANDRÉS, E. (1990), *Los efectos de los gastos sociales sobre la distribución de la renta en España*, Instituto de Estudios Fiscales.

- (1991), «Progresividad, equidad y efectos distributivos de los gastos sociales en España», *Hacienda Pública Española*, 117.
- BBV (1995), *Renta nacional de España y su distribución provincial, 1991*.
- BIRD, R. M. (1980), «Income distribution through the fiscal system. The limits of knowledge», *American Economic Review*, 70, página 2.
- BORGE, L., y VICENTE, J. (1990), «Sector público y redistribución espacial de la renta en España», *Hacienda Pública Española*, 116.
- BOSCH, N., y otros (1989), «Incidencia territorial de los ingresos públicos», *Centre d'Estudis de Planificació. Papers de Seminari*, 31.
- BOSCH, N.; CASTELLS, A., y COSTA, M. (1988), *Els fluxos fiscals del sector públic a Catalunya*, Centre d'Estudis de Planificació.
- (1989), *Els ingressos i les despeses del sector públic a Catalunya*, Fundació Jaume Bofill.
- BRENNAN, G. (1976), «The distributional implications of public goods», *Econometria*, volumen 44.
- (1981), «The attribution of public goods benefits», *Public Finance*, 36, pág. 3.
- CASTELLS, A. (1990), «El sector público central», en Martín PARELLADA (dir.), *Estructura económica de Cataluña*. Ed. Espasa Calpe.
- CASTELLS, A.; COSTAS, J. C., y PARELLADA, M. (1981), «Efectos redistributivos regionales en las finanzas del Gobierno central y flujos de mercancías y servicios en España», *Investigaciones Económicas*, 16.
- CASTELLS, A.; COSTA, M., y FRIGOLA, R. (1988), «Financiación autonómica y distribución regional de la renta», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 35.
- CASTELLS, A., y PARELLADA, M. (1983), «Els fluxos econòmics de Catalunya amb la resta d'Espanya i la resta del món», *Institut d'Estudis Catalans*.
- (1993), «Los desequilibrios territoriales en España», *I Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*, Fundación Argentaria.
- CATSAMBAS, T. (1978), *Regional impacts of federal fiscal policy*, Lexington Books.
- (1980), «Sustitutability, separability and the distributional implications of public goods», *Public Finance Quarterly*, 8, página 3.
- COLLDEFORNIS, M., y otros (1991), *La balança fiscal de Catalunya amb l'administració de l'Estat (1986-1988)*, Institut d'Estudis Autonòmics.
- COLLDEFORNIS, M., y MALUQUER, S. (1994), «Las balanzas fiscales de Cataluña con la Administración central del Estado y la Comunidad Europea», en *La economía catalana ante el cambio de siglo*, BBV-Generalidad de Cataluña.
- DEAN, J. M. (1980), «Benefit incidence methodology for mixed goods», *Public Finance Quarterly*, 8, pág. 3.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (1984), «Incidencia impositiva: Una introducción», *Hacienda Pública Española*, 89.
- HEWITT, D. P. (1987), «The benefit incidence of consumption public goods», *Public Finance Quarterly*, vol. 15, n.º 2.
- IGAE (1995a), *Cuentas regionales, 1992*.
- (1995b), *Cuentas de las administraciones públicas, 1993*.
- KOTLIKOFF, L. J., y SUMMERS, L. H. (1987), «Tax incidence», en AUERBACH, A. J., y FELDS-TEIN, M. (eds.), *Handbook of public economics*, vol. II.
- LAMBERT, P. J., y PFÄHLER, W. (1988), «On aggregate measures of the net redistributive impact of taxation and government expenditure», *Public Finance Quarterly*, 16, página 2.
- MARTÍNEZ VÁZQUEZ, J. (1982), «Fiscal incidence at the local level», *Econometria*, 50, página 5.
- McLURE, C. E. (1974), «On the theory and methodology of estimating benefit and expenditure incidence», *Workshop income distribution and its role in development*, William Marsh Rice University, Houston.
- MEDEL, B., y MOLINA, A. (1984), «Enfoques metodológicos sobre la incidencia del gasto público: Una panorámica», *Hacienda Pública Española*, 91.
- MEDEL, B.; MOLINA, A., y SÁNCHEZ, J. (1988), «Efectos distributivos del gasto público», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 37.
- (1990a), «Gasto público y distribución de la renta: aspectos metodológicos», en VV.AA., *Incidencia del gasto público en España*, Instituto de Estudios Fiscales. Monografía 91.
- (1990b), «Los efectos distributivos del gasto público en España», en VV.AA., *Incidencia del gasto público en España*, Instituto de Estudios Fiscales, Monografía 91.
- (1991), «La incidencia del gasto público: veinte años despues», *Revista de Economía Pública*, 11, pág. 2.
- MEERMAN, J. (1978), «Do empirical studies of budget incidence make sense?», *Public Finance*, 33, pág. 3.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1995a), *Informe sobre la financiación de las comunidades autónomas en 1993*.
- (1995b), *Memoria de la Administración Tributaria, 1994*.
- MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1995), *Informe económico-financiero de las administraciones territoriales en 1993*.
- PABLOS, L.; UTRILLA, A., y VALIÑO, A. (1993), «Una aproximación al balance fiscal de Andalucía», *Instituto de Desarrollo Regional*.
- RAYMOND, R. D., y SESNOWITZ, M. (1980), «The distributional impact of public goods», *Public Finance Quarterly*, 8, pág. 4.
- ROIG, M. (1983), «La distribución espacial en España de los beneficios derivados del gasto público del Estado: aspectos metodológicos y ejercicio de aplicación», *Presupuesto y Gasto Público*, 17.
- (1987a), «El reparto por comunidades autónomas de los beneficios del gasto presupuestario del gobierno central», *Revista Valenciana de Hacienda Pública*, septiembre-diciembre.
- (1987b), *El gasto del estado español y su incidencia en el país valenciano*. Institució Alfons el Magnanim.
- (1990), «La distribución espacial en España de los beneficios derivados del gasto público: aplicaciones a Galicia y al país valenciano», en *Incidencia del gasto público en España*, Instituto de Estudios Fiscales, Monografía 91.
- SERRANO y otros (1994), *Las administraciones públicas y la economía aragonesa*, Universidad de Zaragoza.
- SHORT, J. (1984), «Money flows between government and regions in the United Kingdom», *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 31, n.º 2.
- UTRILLA, A. (1996), «Una aproximación a la incidencia regional de la actuación del sector público en España», *III Encuentro de Economía Pública*, Universidad de Sevilla.
- WULF, L. DE (1975), «Analyse de la sensibilité des estimations de l'incidence budgétaire», *Recherches Economiques de Louvain*, diciembre, págs. 356-358.
- (1981), «Incidence of budgetary outlays: Where do we go from here?», *Public Finance*, 36, pág. 1.

## ANEXO

CUADRO N.º 1

### INGRESOS PÚBLICOS EN 1993 (Millones de pesetas)

	Estado	OO.AA.CC.	SEG.SOC.	CC.AA.	CC.LL.	AA.PP.
Ebe .....	165.669	163.558	87.609	97.863	169.209	683.908
Ventas Resid. ....	38.332	34.723	77.946	53.733	359.961	564.695
IVA .....	2.486.612	0	0	71.665	287.897	2.846.174
iva .....	2.972.039	0	0	48.821	267.905	3.288.765
igic .....	0	0	0	22.844	19.992	42.836
ivave .....	-485.427	0	0	0	0	-485.427
I. Producción .....	1.707.349	0	0	672.566	573.509	2.953.424
Transmisiones .....	40.128	0	0	397.974	23.879	461.981
Consumos .....	1.563.644	0	0	33.836	7.320	1.604.800
IAE .....	0	0	0	12.652	231.350	244.002
Juego .....	54.453	0	0	185.097	11.303	250.853
lcio .....	0	0	0	0	82.976	82.976
Otros .....	55.691	0	0	43.007	216.681	315.379
U.E. ....	-6.567	0	0	0	0	-6.567
I. Importación .....	29.011	0	0	595	11.862	41.468
Tarif. ext. común .....	74.171	0	0	0	0	74.171
A. I. Canarias .....	0	0	0	595	9.321	9.916
Otros .....	46.771	0	0	0	2.541	49.312
UE .....	-91.931	0	0	0	0	-91.931
Intereses .....	51.867	8.090	25.494	35.977	44.492	165.920
Dividendos .....	1.203.439	289	588	819	13.468	1.218.603
IRPF .....	4.841.334	0	0	63.098	313.136	5.217.568
I. Sociedades .....	1.208.387	0	0	18.794	71.870	1.299.051
I. Patrimonio .....	25.806	0	0	63.543	5.862	95.211
I. IVT .....	0	0	0	0	52.795	52.795
IBI .....	472	0	0	0	434.512	434.984
I. VTM .....	0	0	0	0	113.473	113.473
Otros I./RP .....	50.950	0	0	2.233	13.765	66.948
Cotiz. soc. reales .....	84.092	0	7.980.441	220	0	8.064.753
Cotiz. soc. fictic. ....	565.816	138	0	5.964	22.599	594.517
Transf. ctes. de AA.PP. ....	444.833	413.175	3.677.727	2.379.898	1.090.193	8.005.826
Del Estado .....	0	409.746	3.579.298	1.969.792	942.421	6.901.257
De OO.AA.CC. ....	212.293	0	304	2.446	3.995	219.038
De la Seg. Social .....	2.557	1.981	0	55.541	46.138	106.217
De CC.AA. ....	63.334	1.039	88.170	0	97.639	250.182
De CC.LL. ....	166.649	409	9.955	352.119	0	529.132
Transf. ctes. U.E. ....	49.795	1.971	62.837	27.611	5.471	147.685
Transf. ctes. EE.PP. ....	1.024	1.082	30	2.137	15.447	19.720
Otras transf. ctes. ....	62.414	854.120	67.229	41.099	110.281	1.135.143
Transf. de K de AA.PP. ....	313	221.328	553.315	236.552	195.187	1.206.695
Del Estado .....	0	217.063	510.308	232.555	39.199	999.125
De OO.AA.CC. ....	288	0	0	1.629	1.702	3.619
De la Seg. Social .....	0	372	0	0	6.282	6.654
De CC.AA. ....	0	2.510	42.344	0	148.004	192.858
De CC.LL. ....	25	1.383	663	2.368	0	4.439
Transf. de K U.E. ....	117.564	1.316	0	147.304	31.645	297.829
Transf. de K EE.PP. ....	38	460	0	5.853	12.760	19.111
Otras transf. de K .....	6	5.183	657	2.196	19.645	27.687
Imp. sucesiones .....	0	0	0	121.065	2.961	124.026
Otros I. S/ el K .....	0	0	0	1.074	24.836	25.910
<b>TOTAL INGRESOS .....</b>	<b>13.135.123</b>	<b>1.705.433</b>	<b>12.533.873</b>	<b>4.051.859</b>	<b>3.996.836</b>	<b>35.423.124</b>
<b>CAP (+) o NEC (-) de Financ. ....</b>	<b>-3.752.443</b>	<b>58.283</b>	<b>-82.905</b>	<b>-672.601</b>	<b>-91.140</b>	<b>-4.540.806</b>

Fuente: IGAE, y elaboración propia.

CUADRO N.º 2

**GASTOS PÚBLICOS EN 1993**  
(Millones de pesetas)

	Estado	OO.AA.CC.	SEG.SOC.	CC.AA.	CC.LL.	AA.PP.
Consumo Inter. ....	714.967	234.473	1.016.204	364.868	862.022	3.192.534
Consumo Civil .....	269.618	218.102	1.016.204	364.868	862.022	2.730.814
Consumo Militar.....	445.349	16.371	0	0	0	461.720
Inversiones netas.....	278.799	12.779	0	0	0	291.578
Remuner. Asal. ....	2.491.076	339.704	1.821.565	1.636.051	1.196.100	7.484.496
Cotizac. Sociales .....	822.897	49.688	333.729	194.456	263.062	1.663.832
Retribuciones .....	1.668.179	290.016	1.487.836	1.441.595	933.038	5.820.664
Consumo K fijo .....	165.669	163.558	87.609	97.863	169.209	683.908
Inver. Netas .....	750.660	134.103	150.614	880.156	679.182	2.594.715
Subv. Exp. EE.PP. ....	415.826	1.628	1.381	175.743	115.498	710.076
Otras Subv. Exp. ....	197.561	19.714	85.686	258.285	10.976	572.222
Intereses .....	2.521.791	3.883	10.876	297.268	306.907	3.140.725
Prest. Soc. ....	819.793	916	9.318.199	121.016	35.876	10.295.800
LCR Económicas.....	84.092	0	6.167.742	220	0	6.252.054
LCR Sanitarias .....	0	0	771.092	0	0	771.092
LCR Desempleo .....	0	0	2.137.896	0	0	2.137.896
Lig. Cot. Fictic. ....	565.816	138	0	5.964	22.599	594.517
No lig. Cot. Fictic. ....	169.885	778	241.469	114.832	13.277	540.241
Transf. ctes. AA.PP. ....	6.901.257	219.038	106.217	250.182	529.132	8.005.826
Al Estado .....	0	212.293	2.557	63.334	166.649	444.833
A OO.AA.CC. ....	409.746	0	1.981	1.039	409	413.175
A Seg. Soc. ....	3.579.298	304	0	88.170	9.955	3.677.727
A CC.AA. ....	1.969.792	2.446	55.541	0	352.119	2.379.898
A CC.LL. ....	942.421	3.995	46.138	97.639	0	1.090.193
Transf. ctes. U.E. ....	151.075	0	0	0	0	151.075
Otras transf. ctes.....	193.726	539.735	2.825	128.203	93.798	958.287
Transf. K AA.PP. ....	999.125	3.619	6.654	192.858	4.439	1.206.695
Al Estado .....	0	288	0	0	25	313
A OO.AA.CC. ....	217.063	0	372	2.510	1.383	221.328
A Segur. Social .....	510.308	0	0	42.344	663	553.315
A CC.AA. ....	232.555	1.629	0	0	2.368	236.552
A CC.LL. ....	39.199	1.702	6.282	148.004	0	195.187
Transf. K EE.PP. ....	381.065	778	1.742	148.711	55.998	588.294
Otras transf. de K.....	184.987	28.945	7.206	225.031	28.839	475.008
Pagos parciales .....	-1.012	-42.944	0	-51.775	0	-95.731
<b>TOTAL GASTOS .....</b>	<b>16.887.566</b>	<b>1.647.150</b>	<b>12.616.778</b>	<b>4.724.460</b>	<b>4.087.976</b>	<b>39.963.930</b>

Fuente: IGAE, y elaboración propia.

CUADRO N.º 3

**TERRITORIALIZACIÓN DE INGRESOS**  
(Millones de pesetas)

	<i>Total imputado</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Total H. general</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Diferencia</i>
Andalucía .....	2.883.255	11,19	4.032.813	15,65	1.149.558
Aragón .....	769.182	2,99	823.265	3,20	54.083
Asturias .....	603.098	2,34	685.762	2,66	82.664
Baleares .....	462.559	1,80	541.264	2,10	78.705
Canarias .....	762.970	2,96	1.006.861	3,91	243.890
Cantabria .....	336.787	1,31	341.628	1,33	4.841
Castilla-La Mancha .....	710.400	2,76	1.032.472	4,01	322.072
Castilla y León.....	1.242.669	4,82	1.586.310	6,16	343.641
Cataluña .....	4.954.730	19,23	4.433.301	17,21	(521.429)
C. Valenciana .....	2.119.252	8,23	2.546.805	9,88	427.553
Extremadura .....	375.750	1,46	579.342	2,25	203.592
Galicia .....	1.218.121	4,73	1.603.966	6,23	385.845
Madrid.....	6.469.582	25,11	3.687.675	14,31	(2.781.907)
Murcia .....	457.291	1,77	675.444	2,62	218.153
Navarra .....	366.067	1,42	378.067	1,47	11.999
País Vasco .....	1.819.742	7,06	1.533.068	5,95	(286.674)
La Rioja.....	163.684	0,64	199.434	0,77	35.750
Ceuta y Melilla.....	49.951	0,19	77.615	0,30	27.664
<b>TOTAL NACIONAL .....</b>	<b>25.765.090</b>	<b>100,00</b>	<b>25.765.090</b>	<b>100,00</b>	<b>(0)</b>

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 4

**TERRITORIALIZACIÓN DE GASTOS**  
(Millones de pesetas)

	<i>Total imputado</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Total H. general</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Diferencia</i>
Andalucía .....	5.091.469	16,59	4.804.621	15,65	(286.848)
Aragón .....	1.041.814	3,39	980.823	3,20	(60.992)
Asturias .....	971.139	3,16	817.004	2,66	(154.135)
Baleares .....	569.791	1,86	644.852	2,10	75.061
Canarias .....	1.143.204	3,72	1.199.556	3,91	56.351
Cantabria .....	414.997	1,35	407.010	1,33	(7.987)
Castilla-La Mancha .....	1.281.687	4,18	1.230.068	4,01	(51.619)
Castilla y León.....	2.175.670	7,09	1.889.901	6,16	(285.769)
Cataluña .....	4.568.565	14,88	5.281.755	17,21	713.190
C. Valenciana .....	2.726.657	8,88	3.034.218	9,88	307.561
Extremadura .....	855.347	2,79	690.218	2,25	(165.128)
Galicia .....	2.040.300	6,65	1.910.936	6,23	(129.364)
Madrid.....	4.523.859	14,74	4.393.430	14,31	(130.430)
Murcia .....	777.645	2,53	804.711	2,62	27.066
Navarra .....	442.282	1,44	450.422	1,47	8.140
País Vasco .....	1.706.647	5,56	1.826.470	5,95	119.822
La Rioja.....	215.092	0,70	237.602	0,77	22.511
Ceuta y Melilla.....	149.901	0,49	92.469	0,30	(57.431)
<b>TOTAL NACIONAL .....</b>	<b>30.696.065</b>	<b>100,00</b>	<b>30.696.065</b>	<b>100,00</b>	<b>(0)</b>

Fuente: Elaboración propia.

### **Resumen**

El trabajo presentado, adelanto de una investigación más amplia en curso de realización para la Fundación FIES, tiene por objeto plantear una primera aproximación a la determinación de los flujos fiscales interjurisdiccionales. Para ello, partiendo de una serie de consideraciones teóricas y metodológicas, se procede a estimar la actuación del conjunto de las administraciones públicas desde una perspectiva regional a través de la territorialización de los ingresos y gastos realizados en 1993.

*Palabras clave:* territorialización, balance fiscal, flujos fiscales, federalismo fiscal.

### **Abstract**

The objective of this paper, a preview of a broader research project now in progress for the Fundación FIES, is to provide an initial approximation to an estimation of inter-jurisdictional tax flows. To this end, starting from a series of theoretical and methodological considerations, it goes on to estimate the actions of general government as a whole from a regional perspective via the territorialization of income and expenditure in 1993.

*Key words:* territorialization, fiscal balance sheet, tax flows, fiscal federalism.

*JEL classification:* H390, H790.