

## Resumen

La acción de los poderes públicos genera siempre, inevitablemente, flujos de renta entre las personas y, como consecuencia de ello, entre los territorios. La magnitud de estos flujos es una cuestión relevante. Para ello es importante disponer de criterios apropiados para su valoración y de estimaciones rigurosas y fiables basadas en una información estadística completa y accesible. Este estudio trata de establecer una metodología rigurosa y coherente para el cálculo de las balanzas fiscales de todas las comunidades autónomas con la Administración pública central para el período 1991-1996, distribuyendo territorialmente el gasto bajo dos criterios: el del flujo monetario y el del flujo del beneficio.

*Palabras clave:* incidencia territorial de ingresos y gastos públicos, flujos fiscales interterritoriales.

## Abstract

The action of the public powers always inevitably generates income flows between people and, as a result of this, between territories. The size of these flows is a leading question. For this purpose it is important to have appropriate yardsticks for their assessment and stringent and reliable estimates based on full accessible statistical information. This study tries to establish a strictly consistent methodology for calculating the fiscal balances of all the autonomous communities with the central Public Administration for the period 1991-1996, distributing expenditure on a territorial basis according to two criteria: flow approach and benefit approach.

*Key words:* territorial incidence of public revenue and expenditure, interterritorial fiscal flows.

*JEL classification:* R50, H22, H50.

# LAS BALANZAS FISCALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL: UN ANÁLISIS EMPÍRICO

Núria BOSCH  
Marta ESPASA (\*)

Universitat de Barcelona  
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

## I. INTRODUCCIÓN

EL estudio de la incidencia territorial de la actuación del sector público y los trabajos que tratan de determinar el saldo fiscal del sector público central en los distintos territorios cuentan ya con una cierta tradición en España, donde existe un debate permanentemente presente en la vida pública que, de vez en cuando y por distintas razones, aflora a la superficie con una carga polémica muy considerable. No es extraño que así sea, porque se trata de una problemática que toca muy de cerca, por un lado, los intereses de los ciudadanos (cuánto pagan y qué reciben del sector público) y, por otro, los sentimientos de pertenencia nacional. Y de hecho, podemos constatar cómo la cuestión de los flujos fiscales interterritoriales ha dado lugar a polémicas que se han situado en el primer plano de la actualidad en distintos países y ámbitos geográficos. En España, por supuesto, pero también en Alemania y, ya en otro contexto, en la Unión Europea.

El propósito de este artículo (1) es determinar los flujos fiscales originados por la acción de la Administración pública central en las distintas comunidades autónomas (CC.AA.) durante el período 1991-1996. Como es sabido,

la actuación fiscal de la Administración pública central origina flujos fiscales entre las regiones, en la medida en que los impuestos y los gastos públicos se distribuyen territorialmente de acuerdo con criterios distintos. La diferencia entre los beneficios que los ciudadanos de un territorio reciben de la Administración pública central y sus aportaciones a través de los impuestos determina la magnitud y el signo del saldo de la balanza fiscal regional.

Las estimaciones sobre los saldos se han visto afectadas tradicionalmente tanto por dificultades metodológicas como por las existentes para disponer de la información de base necesaria para su elaboración. Este estudio trata de establecer una metodología rigurosa y coherente, clarificando las opciones fundamentales y profundizando de forma muy detallada, lo que constituye una cierta novedad, en las hipótesis de incidencia del gasto. Para ello ha sido necesario disponer de un elevado grado de detalle en la territorialización de las fuentes estadísticas presupuestarias utilizadas. Finalmente, hay que destacar que el presente estudio realiza el cálculo de los saldos fiscales simultáneamente para todas las CC.AA., lo que permite el análisis comparado entre los saldos interregionales.

## II. ASPECTOS METODOLÓGICOS

### 1. Delimitación del ámbito de estudio

El período considerado para la cuantificación de los flujos fiscales de las regiones españolas con la Administración pública central corresponde a los años 1991-1996.

En cuanto al ámbito institucional, se ha optado por analizar, exclusivamente, la actividad financiera de lo que hemos convenido en denominar Administración pública central, por lo que la imputación regional de los ingresos y gastos públicos se circunscribe a este nivel. La razón es que este nivel de gobierno es el principal responsable de los flujos fiscales interregionales que se producen en nuestro país, debido a su control de buena parte del sistema tributario y del gasto público.

Evidentemente, la actividad financiera de los gobiernos subcentrales podría originar fenómenos de exportación de impuestos o de externalidades interjurisdiccionales en los servicios públicos, lo que generaría flujos fiscales entre territorios, aunque no es descabellado suponer que tanto unos como otros se internalizan plenamente en el territorio, en cuyo caso el saldo fiscal de la actividad presupuestaria del sector público central se correspondería con la del conjunto del sector público. Por esta razón, no se tienen en cuenta, en el cómputo de las balanzas fiscales, los tributos propios de las CC.AA. ni los cedidos.

El segundo aspecto a considerar es la delimitación de los agentes públicos que en el presente estudio incluimos dentro de lo que genéricamente hemos denominado Administración pública central. Al respecto, optamos por

considerar estrictamente lo que la Contabilidad Nacional incluye bajo la denominación «Administraciones públicas centrales y de seguridad social», que integra el subsector administraciones públicas centrales, formado por los agentes Estado y organismos de la Administración central, y el subsector administraciones de seguridad social.

El ámbito geográfico considerado en el presente estudio abarca las diecisiete CC.AA. y los territorios de Ceuta y Melilla. A este respecto, es importante recordar las considerables asimetrías que configuran el panorama autonómico en el período de estudio, tanto por el lado del gasto (distintos niveles competenciales) como por el de la financiación (diferentes sistemas y particularidades dentro de un mismo sistema). Asimetrías que afectan tanto a la complejidad del estudio como a los resultados obtenidos.

En la imputación territorial de los flujos fiscales hay que tener en cuenta el grado de heterogeneidad competencial que existe entre las CC.AA., lo que añade algunas dificultades técnicas para imputar territorialmente los ingresos y gastos públicos. No obstante, ello no tiene por qué repercutir en la cuantía del saldo fiscal, aunque sí en la forma en que éste se materializa. En las CC.AA. del art. 143 es más elevado el gasto directo del gobierno central; en las del 151 son más elevadas las transferencias. Tampoco el hecho de haber o no suscrito el acuerdo de participación en el IRPF debe tener influencia en el saldo fiscal (las CC.AA. que no lo hicieron pagan más impuestos y reciben más transferencias). Naturalmente, sí que existen diferencias entre los dos componentes, a los que podríamos denominar circuito central y circuito autonómico de este saldo fiscal.

### 2. Criterios de imputación territorial de los ingresos

Un punto crucial de la estimación de las balanzas fiscales es la imputación territorial de los ingresos y de los gastos. Por lo que se refiere a los ingresos, existe una metodología ampliamente aceptada que consiste en establecer para cada impuesto las hipótesis de incidencia más adecuadas, y a continuación distribuirlos territorialmente de acuerdo con los indicadores estadísticos más apropiados. En consecuencia, la imputación territorial de los ingresos es independiente de la recaudación de los impuestos en los diferentes territorios. Ello permite solucionar problemas como los derivados de la concentración de la recaudación de algunos impuestos en el territorio de la sede central de la entidad gravada o de algunos otros en el territorio en el que se encuentran las empresas, y no los ciudadanos que finalmente soportan el impuesto.

Las hipótesis de incidencia más ampliamente consensuadas en la literatura hacen referencia a los impuestos indirectos sobre el consumo y a los de carácter personal. En concreto, la mayoría de los estudios considera que los primeros (sobre el valor añadido, los especiales y los ligados a la importación) se trasladan vía precios hacia los consumidores finales y, por tanto, serán éstos los que acaben soportando la carga impositiva. En los impuestos personales sobre la renta y el patrimonio se supone que no existe traslación de la carga impositiva, por lo que el sujeto pasivo legal sería quien soporta, básicamente, estos impuestos. Igual supuesto se establece para las cotizaciones de los trabajadores a la seguridad social. En nuestro trabajo nos hemos ajustado con rigor a estos criterios.

El impuesto sobre la renta de las sociedades es el que ha planteado tradicionalmente mayores dificultades. La indeterminación en cuanto a la incidencia final ha llevado a formular hipótesis alternativas para analizar los efectos diferenciales sobre el proceso de distribución de la renta de cada una de ellas. En concreto, se considera que la carga de estos impuestos puede ser trasladada bien hacia los factores productivos en forma de menores retribuciones factoriales, o bien hacia los consumidores en forma de mayores precios. Nosotros hemos adoptado una hipótesis intermedia que contempla la traslación a consumidores, trabajadores y accionistas.

En cuanto a las cotizaciones de los empleadores a la seguridad social, el problema está en conocer en qué proporción la empresa traslada este impuesto al trabajador (disminuyendo sus salarios nominales) y/o a los precios de sus productos. La solución adoptada está en línea con la dada al impuesto sobre sociedades (2).

### 3. Criterios de imputación territorial de los gastos

La territorialización de los gastos, en cambio, presenta una complejidad mucho mayor. Todo gasto público dirigido a la producción de servicios para su provisión pública produce dos tipos de efectos diferentes. Por un lado, sirve para financiar unos servicios que el sector público presta sin contrapartida a los ciudadanos y, por otro, sirve para realizar unos pagos concretos para adquirir los recursos necesarios (trabajo, suministros, equipamientos, instalaciones, etc.) para producir estos servicios públicos. El primero es un efecto unilateral, sin contrapartida, típico del sector público. El segundo es un efecto bilateral,

con contrapartida, ya que los perceptores de los pagos entregan, en todos los casos, algo a cambio. En consecuencia, la imputación territorial del gasto público puede realizarse según tres criterios distintos: uno es el del lugar donde físicamente se localiza el gasto; otro, el de los beneficiarios del bien o servicio financiado con dicho gasto, y el tercero, el de los perceptores de los pagos realizados. Por ejemplo, ¿a quien deberíamos imputar las inversiones realizadas en Guadalajara por la construcción del TGV Madrid-Barcelona? ¿Se deberían imputar a esta provincia?, ¿o bien a los beneficiarios del servicio, probablemente particulares y empresas de Madrid y Barcelona?, ¿o bien a los factores productivos que moviliza la empresa adjudicataria del contrato de construcción, que pueden ser de cualquier otro territorio o incluso de otro país? Evidentemente, la utilización de uno u otro criterio da lugar a resultados completamente diferentes en cuanto a la región beneficiaria del gasto, y por tanto puede alterar totalmente la cuantía y el signo de los saldos fiscales obtenidos. Cada uno de estos criterios tiene sus ventajas e inconvenientes, y todos ellos dicen alguna cosa sobre los flujos territoriales originados por el sector público central. Probablemente, el que mejor responde al criterio de lo que debería ser una balanza fiscal es el de los beneficiarios del servicio, pero está claro que también son importantes los efectos económicos del flujo de pagos que realiza el sector público central en un determinado territorio (por ejemplo, la retribución a los funcionarios de los servicios centrales), aunque los servicios que presen se extiendan también a otras regiones y territorios.

En el presente estudio hemos optado por territorializar el gasto

de acuerdo con dos criterios: por una parte, el territorio donde se materializa la actividad económica objeto de la transacción, opción a la que denominamos enfoque del flujo monetario y, por otra, el territorio donde se localizan los beneficiarios del servicio, a la que denominamos enfoque del flujo de beneficio.

La imputación territorial del gasto público siguiendo el enfoque del flujo monetario puede ser relativamente sencilla, siempre y cuando exista información precisa, procedente del sistema contable público, sobre la regionalización de todas las partidas de gasto. En parte, ello ha sido posible al haber dispuesto de la información procedente del SICOP (Sistema de Información Contable y Presupuestaria del Estado), el SICOSS (Sistema Integrado de Contabilidad de la Seguridad Social) y las liquidaciones, memorias e informes de los distintos organismos de la Administración central.

En el enfoque del flujo monetario, el criterio fundamental es, pues, el de la imputación directa del gasto en el territorio en el que se realiza, siendo éste, por tanto, el criterio utilizado cuando el gasto está territorializado. El gasto correspondiente a «varias CC.AA.» se ha distribuido entre las comunidades implicadas de acuerdo con algún indicador apropiado (en muchas ocasiones, la población; en otras, los efectivos ministeriales ubicados en los distintos territorios). El gasto correspondiente a «servicios centrales» se ha imputado mayoritariamente a Madrid, salvo en aquellos casos en que, aun teniendo lugar la transacción en Madrid, existe información disponible suficientemente solvente para localizar dicho gasto en otras CC.AA. La distribución del gasto catalogado como «no regionalizable», se ha

realizado teniendo en cuenta la composición económica de dicho gasto, el objeto del programa y el grado de territorialización del mismo. Por último, el gasto realizado en el extranjero no se contabiliza en el enfoque del flujo monetario.

Según el enfoque del flujo de beneficio, el gasto se asigna territorialmente a la comunidad autónoma donde reside el beneficiario, independientemente de donde se produce el servicio público o se realiza la inversión. En este caso, es necesario establecer hipótesis sobre el ámbito de los beneficiarios y sobre la cuantificación de los beneficios que los bienes y servicios les proporcionan. Este tipo de estimación debe tratar de evitar dos posibles peligros. En primer lugar, el de realizar una distribución normativa del gasto, basada en quién «debería» beneficiarse del mismo, y no en quién se beneficia en realidad, lo que puede ocurrir cuando la imputación del gasto se realiza en función del indicador «idóneo» desde el punto de vista teórico. En segundo lugar, el de llevar a cabo una distribución en la que se identifique a los beneficiarios del gasto con los residentes en el lugar donde éste se materializa, lo que tiene lugar cuando no se presta demasiada atención al ámbito territorial en el que se extienden los beneficios del gasto. En el presente estudio se ha tratado de eludir ambos riesgos, examinando de forma muy detallada las distintas funciones de gasto y buscando los indicadores estadísticos de territorialización del gasto que mejor representasen su ámbito de beneficiarios. Con este fin se han considerado los siguientes aspectos: el carácter público o privado del bien provisto a través del gasto público, las posibles externalidades y el ámbito geográfico al que se extienden sus beneficios.

En la imputación territorial del gasto derivado de los bienes y servicios públicos puros de ámbito nacional —es decir, aquellos que presentan un carácter indivisible y producen efectos externos que alcanzan al conjunto de la población, tales como defensa, justicia, asuntos exteriores, orden público, salud pública, investigación básica y administración general—, el indicador estadístico más utilizado para llevar a cabo su imputación territorial según el enfoque del flujo de beneficio es la población de cada región, dado que la provisión de estos bienes beneficia a todos los ciudadanos. Aunque pueda discutirse que los beneficios se distribuyan de manera igualitaria entre la población, no existe un mínimo de acuerdo en la literatura económica sobre la fijación de indicadores alternativos de aplicación general; además, nosotros hemos complementado este indicador con otros en aquellos casos en que las características del gasto lo han hecho aconsejable.

Lógicamente, los resultados que se obtendrán para este tipo de gastos pueden resultar sustancialmente distintos a los del flujo monetario. A modo de ejemplo, los beneficiarios del gasto vinculado a los servicios centrales de los distintos ministerios y organismos públicos, según el enfoque del flujo monetario, son, fundamentalmente, los funcionarios que trabajan en ellos, mientras que en el enfoque del flujo de beneficio son los destinatarios del servicio al que los servicios centrales en cuestión están asignados (residentes en todo el territorio español, en la mayor parte de los casos).

Cuando se trata de bienes públicos de ámbito local —es decir, de gastos que producen beneficios que se extienden en el entorno local o regional en el que se

proveen (por ejemplo, los equipamientos culturales y deportivos y las infraestructuras urbanas y de transportes)—, la territorialización del gasto público según el enfoque del flujo de beneficio se atribuye, en buena parte, en función de la pauta resultante de su distribución según el criterio del flujo monetario, ya que se considera que los ciudadanos residentes en la región donde se localizan dichos equipamientos o infraestructuras son los que tienen mayor accesibilidad y, por tanto, mayor posibilidad de disfrute. No obstante, en todos estos tipos de gasto se consideran también los posibles efectos desbordamiento de beneficios que generan al resto de regiones, bien porque los residentes en esas otras regiones se desplazan para hacer uso de estos servicios o bien porque el ámbito hasta el que los beneficios son irradiados no se ajusta estrictamente con los límites administrativos de las CC.AA. Cuando ocurren estas circunstancias, parte del gasto la imputamos según un indicador estadístico que fijamos en función de las características concretas del efecto externo producido en cada caso.

Por lo que se refiere a aquellos gastos públicos que dan lugar a beneficios en cuyo disfrute aparecen las propiedades de exclusión y rivalidad (bienes privados o semi-privados), la imputación del gasto según uno u otro enfoque es altamente coincidente. Dentro de estas categorías de gasto se encuentran las subvenciones a empresas, las prestaciones económicas de la seguridad social, los gastos en servicios sociales, asistencia sanitaria, educación y vivienda, y las subvenciones a gobiernos subcentrales. Su territorialización se ha realizado en buena parte siguiendo la pauta resultante de la aplicación del criterio del flujo monetario, del mis-

mo modo que para los bienes públicos locales. La justificación para ello se encuentra, según el bien concreto de que se trate, en que el beneficiario es el mismo que percibe el pago (transferencias de tipo personal como, por ejemplo, pensiones y becas) o en que, aun siendo distintos, tienen la misma localización geográfica (por ejemplo, personal sanitario y pacientes en la asistencia sanitaria, o personal docente y alumnos en la educación).

Nos podemos detener, a modo de ilustración, en la educación infantil y primaria. Según el criterio del flujo monetario, los beneficiarios del programa son, fundamentalmente, los profesores —dado que el principal concepto de gasto es la remuneración del personal— y, por tanto, la parte territorializada del programa se ha asignado geográficamente en función de la ubicación de los centros de coste del servicio (escuelas). De acuerdo con el enfoque de flujo de beneficio, los beneficiarios de este programa de gasto son los alumnos de estas enseñanzas, que adquieren el servicio en las escuelas, por lo que existe una correlación casi total entre el área geográfica o región donde se ubican los «centros productivos» y el área geográfica donde residen los beneficiarios del servicio que éstos prestan.

Pero junto a este ejemplo, en el que la imputación del flujo de beneficio puede basarse en la del flujo monetario, existen otros en que esto no es así. El caso más característico es el de las transferencias a empresas, públicas o privadas, ya que, según las condiciones de mercado en el que operan, las subvenciones pueden afectar a los precios pagados por los consumidores, por lo que los beneficios deberán repartirse entre los factores productivos de la empre-

sa receptora y los consumidores específicos de los bienes que produce. De este modo, una parte del gasto tiene una distribución territorial sustancialmente distinta según el criterio de incidencia que se adopte.

Además, muchos de los bienes que podemos clasificar como semiprivados tienen un componente de efectos externos que también debemos tomar en consideración. Tal es el caso, entre otros, de la educación, la asistencia sanitaria especializada y la investigación aplicada. En tales casos hemos dividido el gasto en dos partes, de modo que a la correspondiente al efecto externo le damos un tratamiento semejante al otorgado a los bienes públicos (3).

#### 4. Marco presupuestario y operaciones consideradas

El marco general en el cual se inserta el presente estudio es el que proporciona la Contabilidad Nacional. Así, los datos de base utilizados para la cuantificación de los flujos fiscales de la Administración central con las distintas regiones son los que ofrece el Sistema de Contabilidad Nacional. La fuente concreta de información utilizada ha sido la publicación *Cuentas de las administraciones públicas*, que elabora la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) con carácter anual.

A partir de esta información, tanto en lo que se refiere a recursos como a empleos, se han determinado cuáles son los ingresos y gastos públicos a imputar territorialmente y cuál es su cuantía. Ello ha exigido someter a los datos a un proceso de depuración consistente en prescindir de determinadas operaciones y en ajustar la cuantía de otras.

Sólo han sido tomadas en consideración las operaciones de ingreso y gasto que pueden considerarse típicas de las administraciones públicas, es decir, por el lado de los ingresos las que presentan un elevado carácter coactivo y se realizan sin contrapartida, y por el lado de los gastos las que van dirigidas a producir servicios no destinados a la venta para la colectividad y a la redistribución de la renta y la riqueza. Por tanto, se han excluido todas aquellas operaciones que tienen carácter financiero o que tienen una base claramente financiera, además de las que corresponden a transferencias internas y las que constituyen meros artificios contables.

También se ajustan las operaciones con el exterior. Como criterio general, entendemos que se deben excluir todos los ingresos provenientes del exterior, ya que no son soportados por los residentes, mientras que cabe considerar como imputables los gastos dirigidos al exterior, ya que, en última instancia, y aunque sea de forma indirecta, beneficiarán a los ciudadanos residentes. Sin embargo, los principales flujos exteriores son los motivados por el presupuesto de la Unión Europea (UE), los cuales presentan una problemática muy especial. En nuestro estudio hemos optado por llevar a cabo el ajuste de las relaciones con el presupuesto comunitario en dos etapas.

En una primera, imputamos territorialmente los ingresos y gastos propios de la Administración pública central española conjuntamente con los flujos de la Unión Europea que gestiona dicha Administración. Así, aunque por lo que se refiere a los ingresos resulta sencillo separar los tributos propios de la UE, no los restamos inicialmente de entre los ingresos

imputables, al objeto de dar un tratamiento homogéneo a ingresos y gastos. Por tanto, los resultados obtenidos de la imputación territorial de los ingresos y gastos de cada uno de los agentes (Estado, organismos de la Administración central y administraciones de seguridad social) son el resultado de la acción de dichos agentes y de las acciones comunitarias que se integran en su presupuesto.

En una segunda etapa, una vez obtenidos los resultados de la imputación territorial de los ingresos y gastos de los tres agentes considerados, hemos procedido a realizar un ajuste global dirigido a separar los flujos fiscales derivados de la Administración pública central española de los ocasionados por las acciones de la Administración comunitaria que se integran en sus presupuestos. Para ello, en el caso de los gastos, hemos utilizado información

proveniente de otras investigaciones sobre la distribución territorial de los fondos comunitarios. De este modo, los resultados finales referidos al conjunto de la Administración pública central se encuentran libres de los flujos originados por el presupuesto comunitario, y son, por tanto, los que deben tomarse para cualquier análisis de las relaciones fiscales de esa Administración con las distintas comunidades autónomas.

En el cuadro n.º 1 se ofrece el total de ingresos y gastos a imputar de la Administración pública central durante el período 1991-1996, una vez realizados los ajustes mencionados anteriormente y los específicos de cada uno de los subsectores analizados. Este cuadro tiene dos bloques para especificar las magnitudes imputables previas y posteriores al ajuste de las relaciones financieras con el

presupuesto de la UE. Además, en ambos bloques se dan dos cifras de gasto imputable, la primera (gastos totales) utilizada en el enfoque de flujo de beneficio y la segunda (gastos en el interior del país) en el enfoque de flujo monetario.

La diferencia entre los ingresos y los gastos a imputar territorialmente proporciona el déficit no financiero de la Administración pública central. Cuando se excluyen los impuestos que sirven para financiar el presupuesto comunitario y los gastos del presupuesto comunitario que transitan a través del presupuesto de la Administración pública central, el volumen de déficit público aumenta considerablemente, debido a que los ingresos de la Unión Europea incluidos en el presupuesto de la Administración pública central superan a los gastos que figuran en él.

CUADRO N.º 1

**INGRESOS Y GASTOS A IMPUTAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL**  
(Millones de pesetas)

	SIN AJUSTAR POR FLUJOS UNIÓN EUROPEA						NETOS DE FLUJOS UNIÓN EUROPEA					
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>Estado</b>												
Ingresos.....	10.391.508	11.577.636	11.209.171	11.812.238	12.575.549	13.501.287	9.830.593	10.920.865	10.458.919	10.998.474	11.946.308	12.750.950
Gastos totales.....	7.319.122	7.717.452	8.495.111	8.503.854	9.495.671	9.552.924	7.133.419	7.594.090	8.332.681	8.323.721	9.119.434	9.203.304
Gastos en el interior del país.....	7.221.690	7.558.557	8.285.992	8.092.102	9.211.408	9.209.326	7.035.987	7.435.195	8.123.562	7.911.969	8.835.171	8.859.706
<b>Organismos de la Administración central</b>												
Ingresos.....	817.370	895.526	943.853	998.568	1.044.738	1.044.458	817.370	895.526	943.853	998.568	1.044.738	1.044.458
Gastos totales.....	1.118.513	1.188.020	1.260.080	1.229.629	1.321.438	1.139.125	1.118.513	1.186.420	1.257.487	1.224.234	1.311.073	1.137.041
Gastos en el interior del país.....	1.103.570	1.175.704	1.247.006	1.218.279	1.290.943	1.112.957	1.103.570	1.174.104	1.244.413	1.212.884	1.280.578	1.110.873
<b>Administraciones de seguridad social</b>												
Ingresos.....	6.069.848	6.662.583	7.008.185	7.813.088	7.903.582	8.753.588	6.069.848	6.662.583	7.008.185	7.813.088	7.903.582	8.753.588
Gastos totales.....	9.033.293	10.429.614	11.428.817	11.955.201	12.378.523	13.156.860	8.951.421	10.356.862	11.365.980	11.919.554	12.260.613	13.046.003
Gastos en el interior del país.....	9.032.975	10.429.084	11.415.553	11.954.543	12.378.155	13.156.722	8.951.103	10.356.332	11.352.716	11.918.896	12.260.245	13.045.865
<b>Administración pública central</b>												
Ingresos (1).....	17.278.726	19.135.745	19.161.209	20.623.894	21.523.869	23.299.333	16.717.811	18.478.974	18.410.957	19.810.130	20.894.628	22.548.996
Gastos totales (2).....	17.470.928	19.335.086	21.184.008	21.688.684	23.195.632	23.848.909	17.203.353	19.137.372	20.956.148	21.467.509	22.691.120	23.386.348
Gastos en el interior del país (3).....	17.358.235	19.163.345	20.948.551	21.264.924	22.880.506	23.479.005	17.090.660	18.965.631	20.720.691	21.043.749	22.375.994	23.016.444
<b>Déficit no financiero</b>												
Ingresos-Gastos totales (1-2).....	-192.202	-199.341	-2.022.799	-1.064.790	-1.671.763	-549.576	-485.542	-658.398	-2.545.191	-1.657.379	-1.796.492	-837.352
Ingresos-Gastos en el interior del país (1-3).....	-79.509	-27.600	-1.787.342	-641.030	-1.356.637	-179.672	-372.849	-486.657	-2.309.734	-1.233.619	-1.481.366	-467.448

Fuente: Castells (dir.) et al. (2000).

La existencia de déficit público nos enfrenta ahora al problema de decidir si hay o no que imputarlo. En nuestro estudio hemos optado por ofrecer dos resultados de la balanza fiscal en función del tratamiento del déficit, aunque sin pretender que su uso pueda ser intercambiable. Los resultados obtenidos directamente a partir de los ingresos y gastos imputables (sin llevar a cabo ningún ajuste por el déficit) nos proporcionan los verdaderos saldos fiscales de las CC.AA. españolas, por lo que deberán ser utilizados siempre que se quiera disponer de las cifras del saldo de una región o comparar ese saldo con alguna magnitud socioeconómica de esa misma región. Sin embargo, estos saldos se encuentran fuertemente condicionados por el déficit público existente, hasta el punto de que, si éste resultase muy elevado, podría darse el caso de que todas las regiones tuvieran saldo positivo. Así, al objeto de facilitar el análisis de la evolución de los saldos en el tiempo, liberándolo de la distorsión introducida por los cambios habidos entre períodos en el déficit público, ofrecemos también los resultados obtenidos tras la neutralización del déficit. Para neutralizar el efecto del déficit, de entre las diversas opciones posibles, hemos introducido el supuesto de que éste se financiará en períodos posteriores de tiempo con ingresos impositivos, por lo que su cuantía la distribuimos regionalmente en función de la pauta resultante de la distribución territorial de los ingresos públicos en cada año.

### III. PROBLEMÁTICA DEL ESTUDIO DE LOS SALDOS FISCALES

Los resultados y estimaciones obtenidos al calcular los saldos fiscales de la Administración pública

central en los distintos territorios deben ser utilizados con prudencia, sabiendo que éstos son fruto de determinadas opciones metodológicas, y obtenidos además, en muchas ocasiones, a partir de unas fuentes estadísticas incompletas. Es, pues, un error sacralizar una cifra o una estimación concreta, puesto que el margen de error existente es apreciable y, aun cuando no lo fuera, su significación es sólo relativa por los problemas metodológicos y estadísticos mencionados. Es más erróneo aún tratar de extraer de los resultados obtenidos en la estimación de las balanzas fiscales determinado tipo de implicaciones, como a menudo se hace. Así, una cosa es constatar la existencia, por ejemplo, de un saldo fiscal negativo y otra valorar si este saldo «debería» ser positivo o negativo y si, aceptando que «debería» ser negativo, su magnitud es la que «debería» ser o bien es demasiado elevada o, tal vez, demasiado reducida. Estas dos cuestiones, el signo que debería tener el saldo fiscal de los distintos territorios con la Administración pública central y el valor relativo de su magnitud, pertenecen al terreno del análisis normativo, en el que no entramos en este estudio. Aquí nos hemos limitado a realizar unas estimaciones lo más rigurosas posible y a constatar unos resultados, pero no hemos tratado de desarrollar una aproximación normativa que nos permitiera evaluar estos resultados a la luz de determinados criterios. Es evidente que las implicaciones que en muchas ocasiones tratan de extraerse se basan, implícita o explícitamente, en la formulación de unos ciertos criterios normativos.

Por ello, sin entrar ni mucho menos en esta cuestión, nos parece oportuno realizar dos consideraciones a este propósito. En primer lugar, resulta imposible eva-

luar la magnitud de las cifras de la balanza fiscal sin establecer previamente los criterios (las reglas del juego, si se quiere) según los cuales nos parecería razonable como deben imputarse territorialmente los ingresos y los gastos de la Administración pública central. En segundo lugar, los saldos fiscales (las balanzas fiscales) no pueden evaluarse en todas sus implicaciones sin tener en cuenta que forman parte de un contexto más amplio, integrado por el conjunto de flujos económicos que tienen lugar dentro del territorio en el que actúa la Administración pública central que genera estos saldos fiscales. Las ventajas e inconvenientes económicos de la pertenencia de un territorio a una comunidad más amplia no pueden evaluarse sólo a partir de los flujos presupuestarios que comporta esta pertenencia. Hay que considerar también los flujos económicos de otro tipo y, más allá, los aspectos meramente políticos, y sus consecuencias en términos de estabilidad, presencia en el mundo y consolidación de unas ciertas pautas de sociedad.

Naturalmente, todo ello requiere de un cierto acuerdo sobre una cuestión, también de carácter normativo, como es la del ámbito político de referencia en el que actúa esta Administración pública central, que es el que, finalmente, define el espacio de solidaridad que producen los flujos fiscales. Este espacio de solidaridad es aquél en el que existe una igualdad de derechos y deberes que sólo es posible a partir de la aceptación de pertenecer a una misma comunidad política. Por ello, muchas veces la discusión tiene un carácter circular que, en el fondo, esconde otra discusión mucho más fundamental sobre la propia cohesión de la comunidad política en la que el debate tiene lugar.

#### IV. RESULTADOS

##### 1. Imputación territorial de los ingresos

El cuadro n.º 2 y el gráfico 1 ofrecen los resultados de la imputación de los ingresos de la Administración pública central entre las diferentes CC.AA. Se trata de resultados medios del período 1991-1996, expresados en pesetas constantes de 1996. A continuación se examinan algunas de las principales conclusiones que se desprenden de los mismos.

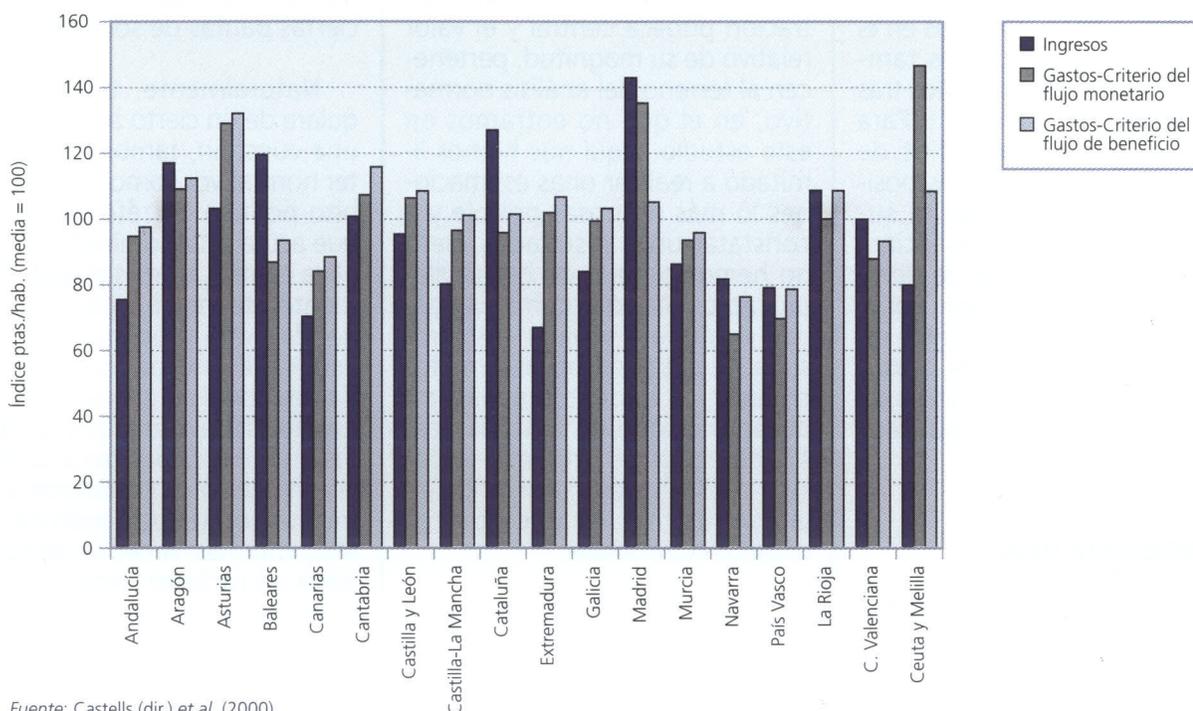
Las CC.AA. con un coeficiente de imputación de los ingresos más elevado son Cataluña (19,63 por 100 del total), Madrid (18,20 por 100), Andalucía (13,57 por 100) y Valencia (9,9 por 100). Lógicamente, estos resultados dependen

CUADRO N.º 2  
INGRESOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL (MEDIA 1991-1996)

	PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL	ÍNDICE INGRESOS/HABITANTE (MEDIA = 100)	PORCENTAJE SOBRE EL VABcf
Andalucía .....	13,57	75,41	33,65
Aragón .....	3,52	116,82	34,10
Asturias .....	2,87	102,98	36,44
Baleares .....	2,27	119,32	31,97
Canarias .....	2,77	70,17	24,42
Cantabria .....	1,35	100,58	34,14
Castilla y León .....	6,14	95,23	33,95
Castilla-La Mancha ..	3,43	80,12	31,50
Cataluña .....	19,63	126,95	34,12
Extremadura .....	1,82	66,88	31,52
Galicia .....	5,85	83,79	35,47
Madrid .....	18,20	142,72	37,83
Murcia .....	2,34	86,07	32,24
Navarra .....	1,08	81,62	21,92
País Vasco .....	4,21	78,98	22,17
Rioja (La) .....	0,73	108,50	31,97
Valencia .....	9,94	99,71	34,14
Ceuta y Melilla .....	0,26	79,71	30,32
<b>Total .....</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>33,18</b>

*Fuente: Castells (dir.) et al. (2000).*

GRÁFICO 1  
IMPUTACIÓN TERRITORIAL DE LOS INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS  
Media 1991-1996



del tamaño de cada comunidad (población, VAB, etc.). Por ello, para compararlos entre sí hay que relativizarlos en proporción a estas magnitudes.

En términos per cápita, los ingresos por habitante soportados en las distintas comunidades oscilan entre las 786.446 ptas. de Madrid y las 368.571 ptas. de Extremadura. En índice respecto a la media (media = 100), las CC.AA. que más pagan en términos per cápita son Madrid (con un índice de 142,72; es decir, cada ciudadano de Madrid soporta unos ingresos a la Administración pública central superiores en un 42,72 por 100 a la media española), Cataluña (126,95), Baleares (119,32) y Aragón (116,82). Las que menos son Extremadura (66,88), Canarias (70,17) y Andalucía (75,41). En términos generales, se observa una correlación positiva entre el nivel de aportación per cápita y el nivel de capacidad fiscal de las CC.AA. Así, las CC.AA. con un VAB per cápita por encima de la media proporcionan unos ingresos per cápita que también están por encima de la media, y las CC.AA. con un VAB per cápita por debajo de la media tienen una aportación per cápita inferior a la media. Esta regla tiene sólo cuatro excepciones. Son los casos de Asturias y Cantabria, que, teniendo un VAB per cápita relativamente reducido, presentan una aportación per cápita ligeramente superior a la media, y los de Navarra y el País Vasco (sin duda por las características de su sistema de financiación), que responden al comportamiento opuesto.

Por último, también es útil examinar los resultados obtenidos en la imputación territorial de los ingresos en relación con el VAB regional. En principio, cabría esperar hallar un porcentaje re-

lativamente similar en las distintas CC.AA. si el VAB fuese efectivamente un buen indicador de la capacidad fiscal, con valores ligeramente más elevados en las CC.AA. más ricas por el efecto de la progresividad. Las comunidades con un porcentaje más elevado son Madrid (37,83 por 100), Asturias (36,44 por 100) y Galicia (35,5 por 100), siendo la media del 33,18 por 100. Después siguen, también por encima de la media, Cantabria (34,14 por 100), Valencia (34,14 por 100), Cataluña (34,12 por 100), Aragón (34,10 por 100), Castilla y León (33,95 por 100) y Andalucía (33,65 por 100). Por su parte, las CC.AA. que soportan una menor presión fiscal de la Administración pública central son Navarra (21,92 por 100), el País Vasco (22,17 por 100) y Canarias (24,42 por 100), sin duda por las características de su particular sistema de financiación (excluyendo a estas comunidades, la media pasa del 33,18 al 34,6 por 100), Ceuta y Melilla (30,32 por 100), Extremadura (31,52 por 100), Castilla-La Mancha (31,50 por 100), La Rioja (31,97 por 100), Baleares (31,97 por 100) y Murcia (32,24 por 100). Si bien los resultados muestran aquí también diferencias apreciables entre CC.AA., el grado de dispersión es más reducido, como era de esperar, que entre los ingresos pagados por habitante. Utilizando índices respecto a la media (media = 100) y excluyendo a las CC.AA. de Canarias, Navarra y el País Vasco, la desviación estándar es de 20,56, al considerar los ingresos fiscales por habitante, y de 5,85, al tomar como referencia el peso de estos ingresos en relación con el VAB. Parece, pues, evidente que la carga fiscal de la Administración pública central se distribuye más bien de acuerdo con el VAB que con la población, como, por otra parte, resulta perfectamente razonable.

## 2. Imputación territorial de los gastos

El cuadro n.º 3 y el gráfico 1 ofrecen los resultados de la territorialización del gasto total de la Administración pública central según los dos enfoques metodológicos empleados para la imputación del mismo, el del flujo monetario y el del flujo de beneficio. Las cifras corresponden a la media del período 1991-1996 y se expresan en pesetas constantes de 1996.

Bajo el enfoque del flujo monetario, las CC.AA. que reciben un volumen más importante de gasto son Madrid (17,24 por 100 del total), Andalucía (17,02 por 100) y Cataluña (14,80 por 100). Al adoptar el enfoque del flujo de beneficio los resultados obtenidos son, como es lógico, sensiblemente distintos. Ahora la comunidad que absorbe una mayor cuota del gasto de la Administración pública central es Andalucía (17,52 por 100), seguida por Cataluña (15,66 por 100) y Madrid (13,39 por 100). En ambos casos, se trata de las CC.AA. con una mayor población, por lo que los resultados son escasamente significativos si no los ponemos en relación con alguna variable que permita realizar comparaciones.

En términos per cápita, de acuerdo con el enfoque del flujo monetario, los gastos de la Administración pública central oscilan entre las 849.797 pesetas de Ceuta y Melilla y las 503.606 de Baleares, dejando al margen las CC.AA. forales y Canarias, que, por las particularidades de su sistema de financiación, muestran unos valores más reducidos. Expresados en índice respecto a la media (véase gráfico 1), las CC.AA. que reciben un mayor gasto por habitante de la Administración pública central son Ceuta y Melilla

CUADRO N.º 3

## GASTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL (MEDIA 1991-1996)

	ENFOQUE DEL FLUJO MONETARIO		ENFOQUE DEL FLUJO DE BENEFICIO	
	Porcentaje sobre el total	Índice gastos/habitante (media = 100)	Porcentaje sobre el total	Índice gastos/habitante (media = 100)
Andalucía .....	17,02	94,57	17,52	97,35
Aragón .....	3,28	108,96	3,38	112,32
Asturias .....	3,59	128,96	3,67	131,94
Baleares .....	1,65	86,75	1,77	93,34
Canarias .....	3,32	83,86	3,49	88,28
Cantabria .....	1,44	107,12	1,55	115,66
Castilla y León .....	6,84	106,19	6,98	108,34
Castilla-La Mancha ..	4,12	96,34	4,32	100,95
Cataluña .....	14,80	95,70	15,66	101,27
Extremadura .....	2,77	101,66	2,90	106,52
Galicia .....	6,93	99,18	7,20	102,98
Madrid .....	17,24	135,15	13,39	104,99
Murcia .....	2,54	93,38	2,61	95,68
Navarra .....	0,86	64,93	1,01	76,26
País Vasco .....	3,71	69,59	4,19	78,50
Rioja (La) .....	0,67	99,78	0,73	108,48
Valencia .....	8,74	87,68	9,27	92,98
Ceuta y Melilla .....	0,48	146,37	0,36	108,28
<b>Total .....</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Castells (dir.) et al. (2000).

(146,37), Madrid (135,15) y Asturias (128,96). También las CC.AA. de Aragón (108,96), Cantabria (107,12), Castilla y León (106,19), y Extremadura (101,66) están por encima de la media, pero en todos los casos con índices inferiores a 110. Por su parte, las CC.AA. con índices más reducidos son Baleares (86,75) y Valencia (87,68), con un gasto por habitante inferior en más de un 10 por 100 a la media española, además de Murcia (93,38), Andalucía (94,57), Cataluña (95,70), Castilla-La Mancha (96,34), Galicia (99,18) y La Rioja (99,78), aparte de las comunidades forales y Canarias. En todos los casos se trata de valores bastante cercanos a 100, lo que indica que el gasto de la Administración pública central se distribuye de forma relativamente proporcional a la población. La desviación estándar obtenida, que es relativamente reducida (20,64), confirma esta impresión.

De acuerdo con el enfoque del flujo de beneficio, las CC.AA. con valores extremos son ahora Asturias, con 775.971 pesetas por habitante, y Valencia, con 546.909. En términos de índice respecto a la media (véase gráfico 1), Asturias (131,94) es la comunidad que recibe un gasto per cápita más elevado, siguiendo, con un gasto superior al 10 por 100 de la media, Cantabria (115,66) y Aragón (112,32). Ocho comunidades se sitúan entre la media y el 10 por 100 por encima: La Rioja (108,46), Castilla y León (108,34), Ceuta y Melilla (108,28), Extremadura (106,52), Madrid (104,99), Galicia (102,98), Cataluña (101,27) y Castilla-La Mancha (100,95). Por su parte, las comunidades con un gasto per cápita inferior a la media son Valencia (92,98), Baleares (93,34), Murcia (95,68) y Andalucía (97,35). En este caso, la distribución del gasto de la Administración pública central responde de forma muy pró-

xima a un criterio de población (con la única salvedad de Asturias, con un índice muy superior a la media), lo que se traduce en una reducida desviación estándar del gasto per cápita (13,19).

### 3. El saldo fiscal de las comunidades autónomas con la Administración pública central

El saldo fiscal de la Administración pública central es calculado como la diferencia entre los gastos realizados (entrada de recursos) y los ingresos obtenidos (salida de recursos) por dicha Administración en cada una de las CC.AA. De alguna forma, el saldo fiscal resume los efectos territoriales de la actividad del sector público y es por ello por lo que su cuantificación merece, en general, un gran interés. Al ofrecer los resultados, hay que realizar una doble distinción. En primer lugar, entre los resultados obtenidos según se aplique el enfoque del flujo monetario o el del flujo de beneficio en la imputación del gasto de la Administración pública central. En segundo lugar, entre los resultados obtenidos con las liquidaciones reales de ingresos y gastos de la Administración pública central y los alcanzados en caso de considerar una situación de presupuesto equilibrado. En el primer caso, y en la situación de déficit de la Administración pública central existente durante los años del período considerado, todos los saldos fiscales de las CC.AA. resultan más favorables (puesto que las entradas de recursos procedentes de la Administración pública central superan a las salidas) que en situación de presupuesto equilibrado, y el conjunto de saldos fiscales de la Administración pública central resulta positivo (por un valor exactamente igual al déficit existente). Ello dificulta la comparabilidad a

lo largo del período (puesto que el déficit varía de un año a otro) y, sobre todo, hace difícil apreciar claramente el signo y la importancia de los flujos redistributivos de renta entre regiones, ya que la suma de todos ellos no es cero.

Por esta razón resulta conveniente examinar cuál sería el saldo fiscal «teórico» en situación de presupuesto equilibrado. En este estudio, tal estimación se ha realizado suponiendo que los ingresos totales de la Administración pública central son de igual cuantía que los gastos reales totales, y que se distribuyen entre todas las CC.AA. de acuerdo con los coeficientes de imputación territorial entre CC.AA. efectivamente obtenidos (es decir, suponiendo que el déficit se hubiera eliminado por la vía de incrementar los ingresos). Una aproximación alternativa hubiera consistido en considerar que los gastos totales de la Adminis-

tración pública central son de igual cuantía que los ingresos reales totales, y que se distribuyen de acuerdo con los coeficientes de imputación territorial entre CC.AA. efectivamente obtenidos (es decir, suponiendo que el déficit se hubiera eliminado por la vía de reducir los gastos). En ambos casos, empleando uno u otro procedimiento, el saldo fiscal empeora obviamente en todas las CC.AA., puesto que los ingresos y los gastos totales de la Administración pública central se supone que tienen la misma cuantía.

### 3.1. Saldo fiscal de las comunidades autónomas con la Administración pública central según el enfoque del flujo monetario

El cuadro n.º 4 muestra los resultados del saldo fiscal de las CC.AA. con la Administración pú-

blica central según el criterio del flujo monetario. Como siempre, los datos corresponden a la media del período 1991-1996 y se expresan en pesetas constantes de 1996.

Con las cifras presupuestarias reales (es decir, de un presupuesto con déficit y no equilibrado), ocho CC.AA. tienen un saldo fiscal negativo, es decir, realizan una aportación neta de recursos a las otras CC.AA. a través de los presupuestos de la Administración pública central. Se trata de las CC.AA. de Cataluña (con una cifra de -880.994 millones de pesetas), Valencia (-158.897 millones), Baleares (-116.037 millones), País Vasco (-65.312 millones), Navarra (-38.302 millones), Aragón (-13.121 millones), Madrid (-11.263 millones), y La Rioja (-4.842 millones).

Las otras once CC.AA. presentan un saldo fiscal positivo, es de-

CUADRO N.º 4

#### SALDOS FISCALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL SEGÚN EL ENFOQUE DEL FLUJO MONETARIO (MEDIA 1991-1996)

	SALDO FISCAL REAL			SALDO CON PRESUPUESTO EQUILIBRADO		
	Millones de pesetas de 1996	Porcentaje sobre VABcf	Pesetas por habitante de 1996	Millones de pesetas de 1996	Porcentaje sobre VABcf	Pesetas por habitante de 1996
Andalucía .....	956.224	10,86	133.717	755.710	8,58	105.793
Aragón .....	-13.121	-0,58	-11.076	-65.183	-2,90	-54.511
Asturias .....	200.581	11,67	181.251	158.287	9,21	143.137
Baleares .....	-116.037	-7,48	-154.137	-149.527	-9,63	-197.936
Canarias .....	157.705	6,34	100.421	116.571	4,69	74.399
Cantabria .....	36.305	4,19	67.759	16.371	1,89	30.529
Castilla y León .....	235.315	5,94	91.883	144.463	3,65	56.500
Castilla-La Mancha ..	199.890	8,42	117.823	149.192	6,28	88.103
Cataluña.....	-880.994	-7,01	-143.809	-1.171.180	-9,32	-190.898
Extremadura .....	239.395	18,97	221.749	212.502	16,84	196.965
Galicia .....	317.864	8,81	114.344	231.281	6,41	83.284
Madrid .....	-11.263	-0,09	-2.122	-280.977	-2,66	-55.079
Murcia.....	73.470	4,63	67.857	38.814	2,44	35.984
Navarra.....	-38.302	-3,55	-72.656	-54.506	-5,06	-103.280
País Vasco.....	-65.312	-1,57	-30.911	-128.077	-3,09	-60.472
Rioja (La).....	-4.842	-0,98	-18.370	-15.582	-3,14	-58.700
Valencia.....	-158.897	-2,49	-40.208	-305.839	-4,80	-77.218
Ceuta y Melilla.....	53.614	28,35	410.482	49.713	26,29	381.060
Extranjero .....				297.967		
<b>Total .....</b>	<b>1.181.595</b>	<b>1,80</b>	<b>29.621</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0</b>

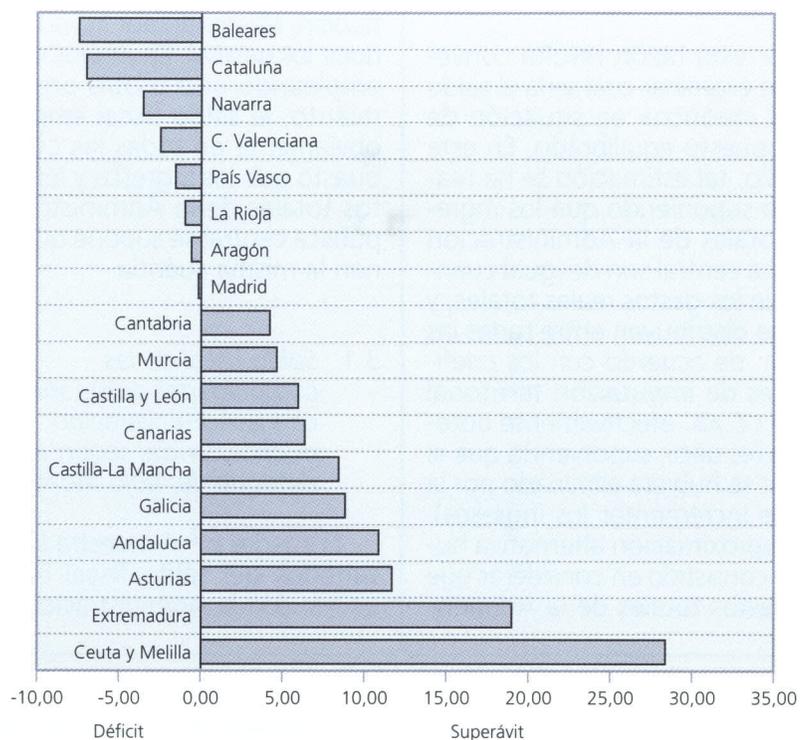
Fuente: Castells (dir.) et al. (2000).

cir, obtienen una transferencia neta de recursos procedentes de las otras CC.AA. (y del déficit público) a través de los presupuestos de la Administración pública central. Se trata de las CC.AA. de Andalucía (con una cifra de 956.224 millones de pesetas), Galicia (317.864 millones), Extremadura (239.395 millones), Castilla y León (235.315 millones), Asturias (200.581 millones), Castilla-La Mancha (199.890 millones), Canarias (157.705 millones), Murcia (73.470 millones), Ceuta y Melilla (53.614 millones) y Cantabria (36.305 millones).

Si ofrecemos los saldos fiscales en relación con el VAB, varía el *ranking* de las CC.AA. de mayor a menor saldo positivo o negativo. El gráfico 2 nos ordena el saldo fiscal real en porcentaje sobre el VAB en orden ascendente, es decir, de mayor saldo negativo a mayor saldo positivo. Entre las CC.AA. con saldo fiscal negativo, Baleares (-7,48 por 100 del VAB) y Cataluña (-7,01 por 100) se sitúan en primer lugar; siguen Navarra (-3,55 por 100), Valencia (-2,49 por 100) y el País Vasco (-1,57 por 100); en el último lugar se encuentran La Rioja (-0,98 por 100), Aragón (-0,58 por 100) y Madrid (-0,09 por 100), con un saldo negativo que no llega al 1 por 100 del VAB. Con el saldo fiscal positivo, y por orden ascendente, están: Cantabria (4,19 por 100), Murcia (4,63 por 100), Castilla y León (5,94 por 100), Canarias (6,34 por 100), Castilla-La Mancha (8,42 por 100), Galicia (8,81 por 100), Andalucía (10,86 por 100), Asturias (11,67 por 100), Extremadura (18,97 por 100) y Ceuta-Melilla (28,35 por 100).

En situación de *presupuesto equilibrado*, las posiciones relativas de las distintas CC.AA. se mantienen de forma bastante similar a la ya examinada, pero el

GRÁFICO 2  
SALDO FISCAL REAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL  
(MEDIA 1991-1996)  
ENFOQUE DEL FLUJO MONETARIO (PORCENTAJE SOBRE VABcf)



Fuente: Castells (dir.) et al. (2000).

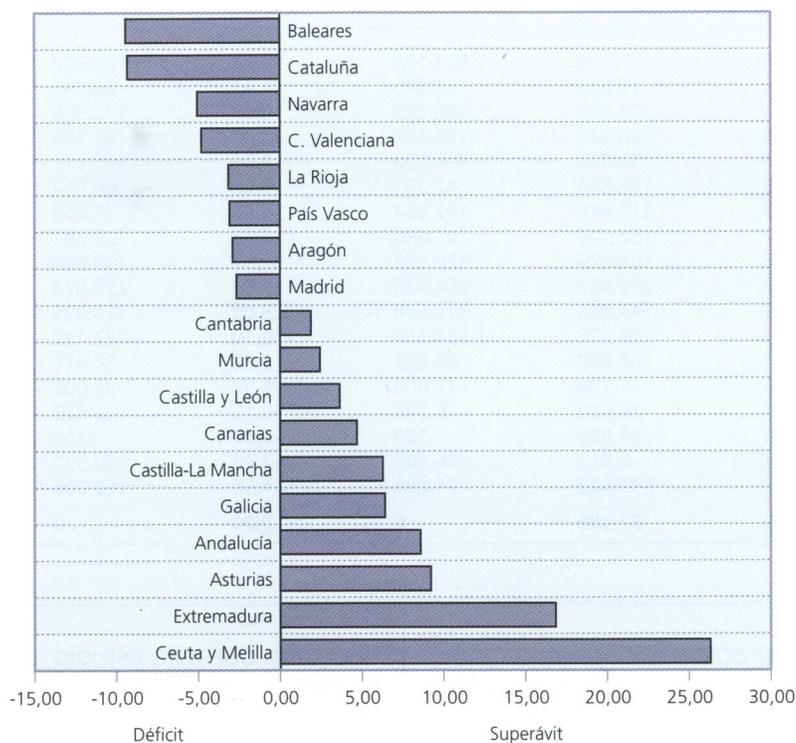
saldo fiscal empeora en todas ellas, ya que ahora se supone que los ingresos y los gastos totales de la Administración pública central tienen la misma cuantía (véase cuadro n.º 4 y gráfico 3). En términos absolutos, la comunidad con un mayor saldo fiscal negativo sigue siendo Cataluña (-1.171.180 millones de peseta y -9,32 por 100 del VAB) y, en relación con el VAB, Baleares (-9,63 por 100). Por su parte, la comunidad con un saldo fiscal más positivo en términos absolutos continúa siendo Andalucía (755.710 millones de pesetas y 8,58 por 100 del VAB) y, en relación con el VAB, dejando fuera a Ceuta y Melilla, Extremadura (16,58 por 100).

### 3.2. Saldo fiscal de las comunidades autónomas con la Administración pública central según el enfoque del flujo de beneficio de beneficio

El cuadro n.º 5 muestra los resultados del saldo fiscal de las CC.AA. con la Administración pública central según el criterio del flujo de beneficio. Igual que en el caso del flujo monetario, los datos corresponden a la media del período 1991-1996 y se expresan en pesetas constantes de 1996.

Los resultados obtenidos son sensiblemente distintos a los analizados en el enfoque del flujo monetario. Con el *saldo fiscal real*,

GRÁFICO 3  
**SALDO FISCAL CON PRESUPUESTO EQUILIBRADO  
 DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL  
 (MEDIA 1991-1996)**  
**ENFOQUE DEL FLUJO MONETARIO (PORCENTAJE SOBRE VABcf)**



Fuente: Castells (dir.) et al. (2000).

nos absolutos corresponde a Andalucía, donde alcanza, en la media del período, los 1.123.673 millones de pesetas. La comunidad autónoma que aparece a continuación es Galicia, con un saldo fiscal positivo de 400.131 millones de pesetas. Después se sitúa Castilla y León, con 287.916 millones de pesetas, y le sigue Extremadura con 278.322 millones. Hay que destacar también, entre las CC.AA. con un saldo fiscal positivo, Castilla-La Mancha, Asturias y Canarias, con 258.194, 230.603 y 208.072 millones de pesetas, respectivamente, en la media del período.

En relación con el VAB, las CC.AA. con un mayor saldo fiscal real negativo son Madrid (-8,13 por 100), Baleares (-5,28 por 100) y Cataluña (-5,06 por 100). En el otro extremo se sitúa Extremadura (22,06 por 100) y siguen, a más distancia, Ceuta y Melilla (13,63 por 100) y Andalucía (12,76 por 100), como puede verse en el gráfico 4.

En situación de *presupuesto equilibrado*, y bajo el enfoque del flujo de beneficio, se produce un empeoramiento generalizado, como ya se ha señalado, de los saldos fiscales de todas las CC.AA., si bien las posiciones relativas de las diferentes comunidades se mantienen de forma parecida. Entre las CC.AA. con saldo fiscal negativo, Madrid presenta ahora un saldo de -1.124.254 millones de pesetas, lo que representa el -10,70 por 100 del VAB regional. Cataluña muestra un saldo de -926.153 millones de pesetas (-7,37 por 100 del VAB). Entre las CC.AA. con saldo fiscal positivo, Andalucía ocupa el primer lugar en valor absoluto, con un saldo de 923.158 millones de pesetas (10,48 por 100 del VAB), y Extremadura continúa siendo la comunidad que presenta una ratio más elevada en relación con el VAB (19,93 por 100), como puede

ahora la comunidad autónoma que presenta un saldo fiscal negativo más elevado es Madrid, con -854.541 millones de pesetas. Es sustancial el cambio que experimenta la cuantía del saldo de la Comunidad de Madrid según uno u otro enfoque de imputación territorial de los gastos. Ello es debido a que el enfoque del flujo monetario imputa a Madrid una buena parte de los gastos catalogados como bienes públicos puros, mientras que el del flujo de beneficio los territorializa en su mayor parte en función de la población. Detrás de Madrid se sitúa Cataluña, con un saldo fiscal negativo de -635.967 millones de pesetas. Tras estas dos comunidades,

sólo presentan saldos fiscales negativos, aunque de importe mucho más reducido, Baleares (-81.978), Valencia (-9.864) y Navarra (-804). Ello significa que, utilizando el enfoque del flujo de beneficio para la imputación territorial del gasto público (y considerando la existencia de déficit en el presupuesto de la Administración pública central), prácticamente todo el esfuerzo de redistribución interterritorial de renta se hace, en términos absolutos, a cargo de las CC.AA. de Madrid y Cataluña.

Las restantes doce CC.AA. presentan, aplicando el enfoque del flujo de beneficio, un saldo fiscal positivo. El más elevado en térmi-

CUADRO N.º 5

**SALDOS FISCALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL SEGÚN EL ENFOQUE DEL FLUJO DE BENEFICIO (MEDIA 1991-1996)**

	SALDO FISCAL REAL			SALDO CON PRESUPUESTO EQUILIBRADO		
	Millones de pesetas de 1996	Porcentaje sobre VABcf	Pesetas por habitante de 1996	Millones de pesetas de 1996	Porcentaje sobre VABcf	Pesetas por habitante de 1996
Andalucía .....	1.123.673	12,76	157.126	923.158	10,48	129.202
Aragón .....	20.218	0,90	16.827	-31.845	-1,42	-26.607
Asturias .....	230.603	13,41	208.470	188.309	10,95	170.355
Baleares .....	-81.978	-5,28	-108.944	-115.468	-7,43	-152.743
Canarias .....	208.072	8,38	132.637	166.938	6,73	106.615
Cantabria .....	67.224	7,78	125.844	47.291	5,48	88.614
Castilla y León .....	287.916	7,28	112.441	197.064	4,98	77.058
Castilla-La Mancha ..	258.194	10,87	152.107	207.496	8,73	122.387
Cataluña.....	-635.967	-5,06	-103.879	-926.153	-7,37	-150.968
Extremadura .....	278.322	22,06	257.857	251.430	19,93	233.074
Galicia .....	400.131	11,10	144.065	313.548	8,69	113.005
Madrid .....	-854.541	-8,13	-169.176	-1.124.254	-10,70	-222.132
Murcia.....	95.477	6,01	88.290	60.822	3,82	56.417
Navarra.....	-804	-0,06	-1.378	-17.009	-1,57	-32.002
País Vasco.....	56.467	1,36	26.630	-6.298	-0,15	-2.932
Rioja (La).....	10.635	2,16	39.986	-105	-0,01	-344
Valencia.....	-9.864	-0,15	-2.512	-156.806	-2,46	-39.522
Ceuta y Melilla.....	25.783	13,63	197.428	21.883	11,58	168.006
<b>Total .....</b>	<b>1.479.562</b>	<b>2,25</b>	<b>37.100</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0</b>

Fuente: Castells (dir.) et al. (2000).

verse en el cuadro n.º 5 y en el gráfico 5. Asimismo, hay tres CC.AA. que cambian el signo del saldo, pasando de positivo a negativo: Aragón, País Vasco y La Rioja.

Los resultados obtenidos en este estudio confirman, en líneas generales, las grandes tendencias observadas en estudios precedentes por lo que se refiere, sobre todo, al orden de magnitud y la importancia relativa de los saldos fiscales regionales. Hay que señalar, sin embargo, que los trabajos referidos a todas las CC.AA. son más bien escasos (entre los más recientes hay que citar los realizados por Utrilla, 1996; Davezies, Nicot y Prud'homme, 1996, y Uriel, 2003), frente a los que se ocupan de una sola comunidad autónoma (particularmente de Cataluña), cuyos resultados presentan un margen de variación muy elevado, tal como se pone de manifiesto en Barberán (1999).

Por otra parte, ya se ha apuntado que la cuestión de los saldos fiscales es polémica, tanto por las dificultades metodológicas de su cálculo como por sus interpretaciones. Además, muchas veces el debate sobre los saldos fiscales oculta en realidad un debate político previo, no realizado del todo, sobre la solidez de la comunidad política de origen. Los problemas metodológicos se han de resolver a través del análisis económico riguroso y la clarificación de las opciones elegidas, y los de interpretación, estableciendo previamente los criterios de evaluación de los saldos fiscales. Ahora bien, las anteriores dificultades no han de impedir la realización de estudios como el presente, puesto que proporcionan transparencia al mecanismo presupuestario, es decir, ayudan a que el ciudadano perciba lo que recibe del sector público y la cantidad con la que contribuye a su sostén. Por ello, sería

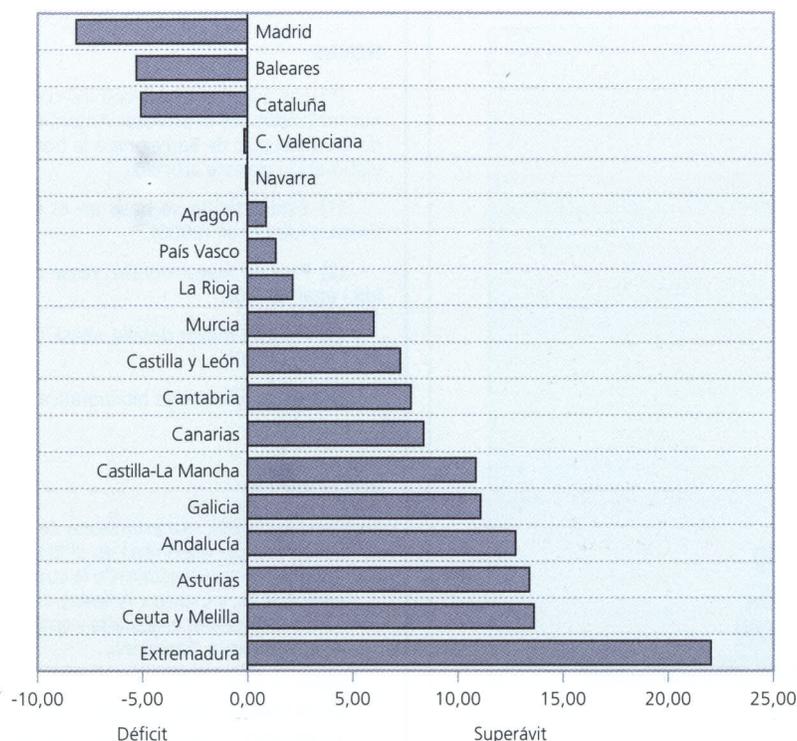
necesario que este estudio, o parecidos, tuviera continuidad en el tiempo.

## V. CONCLUSIONES

**1.** La acción del sector público conduce inevitablemente a transferencias de renta interterritoriales, como consecuencia de que el patrón distributivo de los ingresos y de los gastos públicos no es el mismo. Este hecho no se produce necesariamente como resultado de una acción intencionada respecto a los territorios, sino simplemente por la aplicación de principios tan aparentemente razonables como el de distribuir la carga fiscal según la capacidad económica, y los gastos, según las necesidades de las personas.

**2.** El debate sobre los saldos fiscales interterritoriales tiene unas

GRÁFICO 4  
**SALDO FISCAL REAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL  
 (MEDIA 1991-1996)**  
**ENFOQUE DEL FLUJO DE BENEFICIO (PORCENTAJE SOBRE VABcf)**



Fuente: Castells (dir.) et al. (2000).

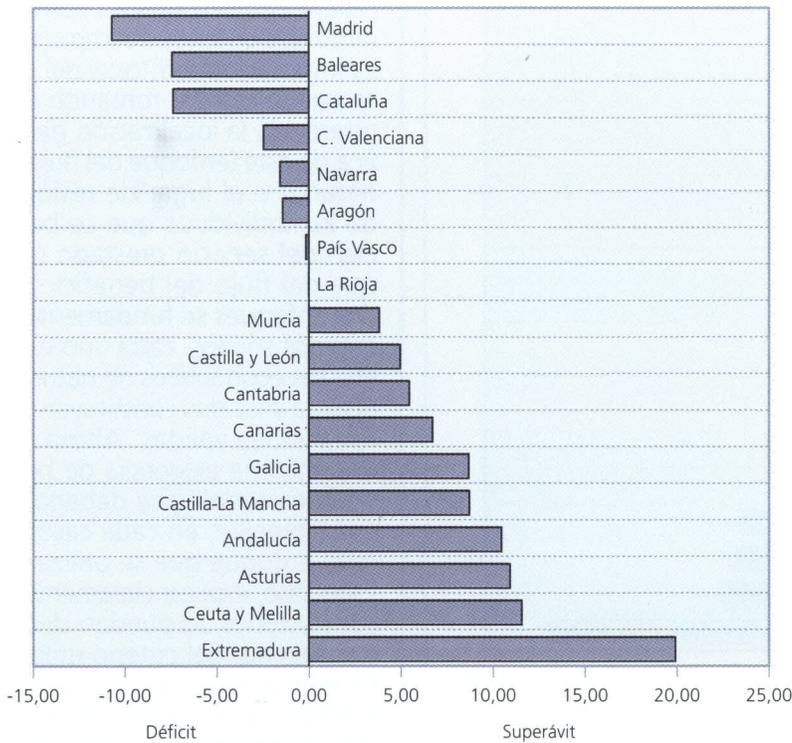
connotaciones políticas obvias. Desde el punto de vista académico, se deberían hacer dos puntualizaciones previas. Primera, la existencia de un déficit o superávit fiscal no tiene en sí misma mayor significación, puesto que es normal que las regiones ricas tengan déficit y que las pobres presenten superávit. Para evaluar su alcance es necesario establecer unos criterios apropiados, unas ciertas reglas de juego de cómo deberían distribuirse el gasto público y los impuestos. Segunda, esta constatación no quiere decir que el conocimiento de las balanzas fiscales no sea útil. Naturalmente que lo es. Los ciudadanos tienen derecho a conocer si su región es beneficiaria o aportadora

neta hacia el resto de regiones y en qué grado. La mayoría de países descentralizados (entre ellos, Estados Unidos, Canadá, Australia y la propia Unión Europea) calculan anualmente los saldos fiscales con el gobierno federal. Estas cifras se publican y están disponibles para el conjunto de la población, lo que puede interpretarse como un síntoma de transparencia y madurez democráticas. La transparencia contribuye a racionalizar y objetivar el debate; el oscurantismo, por el contrario, no evita la polémica y la confrontación, sino que hace que éstas se fundamenten antes en los tópicos, los prejuicios y la explotación del agravio y del resentimiento que en el conocimiento veraz de la realidad.

3. Esto no significa, obviamente, que la estimación de los flujos fiscales del sector público no plantee problemas metodológicos. En el caso de los ingresos, la cuestión está relativamente estudiada; en cambio, por lo que se refiere al gasto existen como mínimo dos criterios de imputación. La imputación territorial del gasto se puede realizar tomando como referencia la localización geográfica de éste (enfoque del flujo monetario) o el lugar de residencia de los individuos que se benefician del servicio prestado (enfoque del flujo del beneficio). Los dos enfoques se fundamentan en criterios sólidos, cada uno explica efectos económicos de naturaleza distinta y los dos constituyen aproximaciones válidas. Ahora bien, una mínima exigencia de honestidad metodológica debería obligar a precisar, en cada caso, cuál es el enfoque que se utiliza y, en todo caso, explicar claramente qué conclusiones se pueden deducir, y cuáles no, del criterio utilizado. En este sentido, hay que decir, por ejemplo, que alguno de los estudios recientemente publicados tiene el defecto de utilizar sólo uno de ellos sin especificarlo suficientemente, lo que ha llevado a una abusiva utilización política claramente interesada del mismo. Otro aspecto metodológico importante es el ámbito territorial utilizado. Por ejemplo, los resultados pueden ser muy distintos si se utiliza un territorio amplio o bien se desagrega el territorio central (área metropolitana) del resto del territorio.

4. Los resultados alcanzados en nuestro estudio se inscriben y confirman los obtenidos por una larga tradición de estudios, de los que Cataluña ha sido pionera, desde la Segunda República hasta ahora (4). Estos estudios nos dicen que Cataluña tiene un déficit fiscal con presupuesto equili-

**GRÁFICO 5**  
**SALDO FISCAL CON PRESUPUESTO EQUILIBRADO**  
**DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL**  
**(MEDIA 1991-1996)**  
**ENFOQUE DEL FLUJO DE BENEFICIO (PORCENTAJE SOBRE VABcf)**



Fuente: Castells (dir.) et al. (2000).

brado del entorno del 9 por 100 del PIB si se utiliza el criterio del flujo monetario, y del 7 por 100 si se utiliza el criterio del flujo del beneficio. Por otra parte, Madrid presenta un déficit en torno al 3 por 100 cuando la imputación del gasto se hace de acuerdo con el criterio del flujo monetario y al 11 por 100 del PIB cuando la imputación responde al criterio del flujo del beneficio.

5. Para evaluar si el déficit o superávit de una región es o no excesivo se han de utilizar algunos criterios de referencia, tal y como apuntábamos anteriormente. En este sentido, uno de los criterios podría ser que una región ha de

pagar impuestos en proporción a su PIB y ha de recibir gasto público en proporción a su población. Un segundo punto de referencia que podríamos utilizar es el de comparar la situación de una región con la de otras regiones europeas que tengan, dentro de su país, un nivel de renta similar al de aquélla. Se trataría, en este caso, de estimar una relación funcional entre el PIB per cápita y el saldo fiscal, y comprobar a partir de ella si el saldo fiscal real de una región es mayor o menor que el que normativamente le correspondería de acuerdo con el estimado aplicando esta función. Es a partir de la utilización de criterios como los descritos, o de otros que se juz-

guen apropiados, como podría evaluarse si una determinada región tiene o no el saldo fiscal que le «correspondería» y como podría objetivarse mínimamente el debate sobre las balanzas fiscales.

**NOTAS**

(\*) Las autoras agradecen los comentarios realizados por el profesor Antoni CASTELLS de la Universitat de Barcelona a la hora de la elaboración de este artículo.

(1) Este artículo se basa en el estudio CASTELLS (dir.) et al. (2000).

(2) Para un mayor detalle, véase CASTELLS (dir.) et al. (2000).

(3) Para un mayor detalle, véase CASTELLS (dir.) et al. (2000).

(4) Véase referencias bibliográficas.

**BIBLIOGRAFÍA**

BARBERÁN, R. (1999), «La estimación de las balanzas fiscales regionales en el Estado de las autonomías: el estado de la cuestión», en BOSCH, N., y CASTELLS, A. (eds.), *Desequilibrios territoriales en España y en Europa*, Ariel Economía, Barcelona.

— (2000), «Los estudios sobre balanzas fiscales en España: heterogeneidad en las aproximaciones y diversidad de resultados», *Hacienda Pública Española*, n. 155: 9-34.

BAREA, J.; CARPIO, M.; DIZY, D.; ANGOITIA, M.; PÉREZ, C., y ABÁSULO, I. (2001), «La balanza fiscal de la Comunidad de Madrid», en Consejería de Economía y Empleo, *Balanza de pagos de la Comunidad de Madrid (1995-1998)*, Madrid.

BARÓ, E., y BOSCH, N. (1996a), «Fluxos comercials i fiscals a Baden-Württemberg, Lombardia i Catalunya: una anàlisi comparativa», *Estudis Econòmics*, n.º 1, Direcció General de Programació Econòmica (Departament d'Economia i Finances, Generalitat de Catalunya).

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.

CASTELLS, A. (1979), «Balança fiscal de Catalunya: incidència fiscal de l'actuació de l'Estat», *Revista Econòmica Banca Catalana*, septiembre.

— (1998), «Les relacions fiscals de Catalunya amb Espanya: Algunes reflexions en el context europeu», en *Omnium Cultural, Cata-*

<p><i>lunya i Espanya. Una relació econòmica i fiscal a revisar</i>, Ed. Proa, Barcelona.</p> <p>— (1998), «Integració monetària i desequilibris territorials a la Unió Europea», <i>Revista Econòmica Banca Catalana</i>, marzo.</p> <p>CASTELLS, A. (dir.); BARBERÁN, R.; BOSCH, N.; ESPASA, M.; RODRIGO, F., y RUIZ HUERTA, J. (2000), <i>Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas. Análisis de los flujos fiscales de las comunidades autónomas con la Administración central 1991-96</i>, Ariel Economía-Fundació Pi i Sunyer, Barcelona.</p> <p>CASTELLS, A., y PARELLADA, M. (1983a), <i>Els fluxos econòmics de Catalunya amb la resta d'Espanya y la resta del món. La balança de pagaments de Catalunya 1975</i>, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona.</p> <p>— (1983b), «Los flujos económicos de Cataluña con el exterior», <i>L'economia de Catalunya, avui i demà</i>, Banco de Bilbao, Bilbao.</p> <p>— (1993), «Los desequilibrios territoriales en España», <i>I Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza</i>, Fundación Argentina.</p>	<p>COLLDEFORNIS, M. et al. (1991), <i>La balança fiscal de Catalunya amb l'administració de l'Estat (1986-1988)</i>, Institut d'Estudis Autonòmics.</p> <p>COLLDEFORNIS, M., y MALUQUER, S. (1994), «Las balanzas fiscales de Cataluña con la Administración central del Estado y la Comunidad Europea», en <i>La economía catalana ante el cambio de siglo</i>, BBV-Generalidad de Cataluña.</p> <p>DAVEZIES, L.; NICOT, B. H., y PRUD'HOMME, R. (1996), <i>Economic and social cohesion in the European Union: The impact of member State's own policies</i>, European Commission.</p> <p>DE LA FUENTE, A. (2000), <i>Un poco de aritmética territorial: anatomía de una balanza fiscal para las regiones españolas</i>, Instituto de Análisis Económico, CSIC.</p> <p>LÓPEZ CASASNOVAS, G., y MARTÍNEZ, E. (2000), <i>La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central (1995-98)</i>, Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona.</p> <p>PABLOS, L.; UTRILLA, A., y VALIÑO, A. (1993), <i>Una aproximación al balance fiscal de An-</i></p>	<p><i>dalucía</i>, Instituto de Desarrollo Regional.</p> <p>PARELLADA, M. et al. (1997), <i>La balança de pagaments de Catalunya: Una aproximació als fluxos econòmics amb la resta d'Espanya i l'estranger (1993-94)</i>, Generalitat de Catalunya, Barcelona.</p> <p>SERRANO, J. M.; BANDRÉS, E.; BARBERÁN, R.; CUENCA, A., y GADEA, D. (1995), <i>Las Administraciones públicas centrales y la economía aragonesa</i>, Consejo Económico y Social de Aragón, Zaragoza.</p> <p>URIEL, E. (2003), <i>Una aproximación a las balanzas fiscales de las comunidades autónomas</i>, Fundación BBVA, Bilbao.</p> <p>UTRILLA, A. (1996), «La actuación del sector público desde una perspectiva regional. Una aproximación al cálculo de los balances fiscales por comunidades autónomas», <i>Hacienda Pública Española</i>, n.º 67.</p> <p>UTRILLA, A.; SASTRE, M., y URBANOS, R. M. (1997), «La regionalización de la actividad del sector público español por agentes. Análisis y evolución (1987-1995)», <i>Documentos de Trabajo</i>, n.º 131, Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas, Madrid.</p>
--	---	--