

## Resumen

El trabajo trata de delimitar el marco conceptual de las balanzas fiscales de las regiones con niveles de gobierno superiores: en Europa, España y Comunidad Europea. Dadas las discrepancias que se han dado en España en los trabajos realizados sobre este tema, se exponen problemas metodológicos que surgen en la elaboración de balanzas fiscales y las soluciones que deben darse. Se plantea el problema de si es necesario elaborar balanzas fiscales cuando el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95) ha establecido la metodología para elaborar estas últimas, llegando a la conclusión de que para el propio SEC existen dificultades conceptuales que impiden elaborar cuentas regionales de las administraciones públicas. La última parte del trabajo está destinada a mostrar si los saldos de las balanzas fiscales son equitativos, llegando a la conclusión de que, en España, el total de los saldos de las balanzas fiscales de cada comunidad autónoma con el Estado es equitativo.

*Palabras clave:* balanza fiscal, metodología, contabilidad regional, equidad.

## Abstract

The article tries to define the conceptual framework of regional fiscal balances with higher levels of government: in Europe, Spain and European Community. In view of the discrepancies that have emerged in Spain in the studies made on this subject, we set forth the methodological problems that arise in the preparation of fiscal balances and the solutions that should be applied. We address the problem of whether it is necessary to produce fiscal balances when the European System of National and Regional Accounts (SEC-95) has laid down the methodology for preparing these and reach the conclusion that for the actual SEC there are conceptual difficulties that impede the preparation of the public administration regional accounts. The last part of the study is given over to showing whether current fiscal balances are fair, reaching the conclusion that in Spain the total current fiscal balances of each autonomous community with the State are just.

*Key words:* fiscal balance, methodology, regional accounting, fairness.

*JEL classification:* H23, H77.

# BALANZAS FISCALES: OBJETIVOS, METODOLOGÍA Y EQUIDAD EN LOS SALDOS

José BAREA

*Catedrático Emérito de la UAM*

**M**E parece un acierto que la Fundación de las Cajas de Ahorros haya tomado la decisión de dedicar un número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA al tema de las balanzas fiscales, que últimamente ha adquirido una relevancia de primera magnitud al plantearse por algunas comunidades autónomas si su aportación neta de recursos a la Administración central, derivada del principio de solidaridad interterritorial consagrado en el artículo 2 de nuestra Constitución, puede ser excesiva en determinados supuestos, con los efectos negativos que tal hecho puede tener sobre el desarrollo de la comunidad autónoma.

Dado que existen varios trabajos sobre balanzas fiscales que tratan de cuantificar las citadas aportaciones netas de recursos, elaboradas con metodologías diferentes, creo que el contraste de opiniones que aparece en este número puede servir para clarificar bastantes cuestiones. Fui codirector con el profesor Carpio de dos trabajos de investigación sobre balanzas fiscales de la Comunidad de Madrid que abarcan el período 1995-1999 (Barea y Carpio, 2001 y 2003), de cuyo equipo de investigación formaron parte los profesores Dolores Dizy, Miguel Angoitia, Carmen Pérez e Ignacio Abásolo, y he aceptado encantado la invitación que el profesor Victorio Valle, director general de FUNCAS, me hizo para participar en el presente número. En 2002 el Consejo Económico y So-

cial organizó un Seminario sobre *Metodología para la elaboración de las balanzas fiscales de las comunidades autónomas*, cuya organización estuvo a cargo del profesor Carpio.

Se ha planteado la discusión sobre el tema de si, en caso de que hubiera cuentas regionales de las administraciones públicas, sería necesario elaborar balanzas fiscales regionales, o si, por el contrario, por sus distintas finalidades, deben elaborarse ambos documentos, aunque la existencia de las primeras puede facilitar de manera apreciable la elaboración de las balanzas fiscales. Por ello, vamos a tratar en primer lugar el tema de las cuentas regionales de las administraciones públicas para pasar después a abordar el de la elaboración de las balanzas fiscales.

## I. LAS CUENTAS REGIONALES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El tema de conocer la actividad económica regional atrajo mi atención hace ya mucho tiempo; en las oposiciones que realicé en 1975 a la cátedra de Organización, Contabilidad y Procedimientos de la Hacienda y Empresa Pública de la Universidad Autónoma de Madrid, presenté, como era preceptivo, un trabajo original de investigación realizado para concurrir a la citada cátedra, que versó sobre *Las cuentas regionales de las administraciones públicas españolas*.

Tradicionalmente, cuatro han sido las finalidades de las *cuentas regionales*:

- el análisis de los resultados económicos;
- estudiar las interrelaciones cíclicas y los problemas de la interacción regional a corto plazo;
- mostrar la capacidad de inversión de cada región a partir de sus propios recursos;
- analizar las tendencias a largo plazo y estudiar los cambios estructurales que se producen entre y dentro de las regiones.

Para la tercera corriente, que fue defendida por Richard Stone, los gastos de la Administración central, tanto de consumo como de inversión, no deben integrarse en las cuentas de las correspondientes regiones, sino que deben figurar aparte, aunque sí se incluirá su actividad productiva. Para las tres corrientes restantes, la actividad del gobierno central debe incluirse en la contabilidad regional, ya que las consideraciones económicas de una región pueden verse muy afectadas por las actividades económicas realizadas por la Administración central, afectando de manera profunda a su posibilidad de desarrollo.

En la actualidad se considera que el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95) constituye un marco contable cuya finalidad es realizar una descripción sistemática y detallada de una economía en su conjunto (una región, un país o un grupo de países), sus componentes y sus relaciones con otras economías. En este sentido, puede utilizarse para analizar y evaluar:

- el valor añadido y el empleo por regiones;

- la economía de una región específica;
- la evolución de las tasas de crecimiento del PIB regional
- las estructuras productivas de distintas regiones;
- la concesión de ayudas financieras a las regiones.

La elaboración de una serie completa de *cuentas* a escala regional implica tratar cada región como una entidad económica diferencial; en este contexto, las operaciones con otras regiones se convierten en un tipo de operaciones con el exterior. Las dificultades conceptuales existentes, según el SEC, para elaborar las cuentas regionales explican en parte por qué el Sistema de Cuentas Regionales se limita a:

- a) los agregados regionales de las actividades de producción, por ramas de actividad: valor añadido bruto, remuneración de los asalariados, empleo asalariado y formación bruta de capital fijo;
- b) el producto interior bruto regional;
- c) las cuentas regionales de los hogares.

En principio, el SEC-Reg. renunció a una doble contabilización de la actividad económica desde la óptica funcional e institucional, limitándose tan sólo a la cuantificación de la actividad productiva total a través de la vía funcional, es decir, de las unidades de producción homogénea y de su agrupación en ramas. Sin embargo, el SEC-Reg. no renunció totalmente a la clasificación sectorial, sino que la redujo a los sectores cuya actividad puede ser adscrita sin ambigüedad a un territorio económico regional: fa-

milias y administraciones públicas locales, contemplándose no obstante algunas operaciones (financiación bruta de capital fijo y ayudas a la inversión) de las administraciones públicas centrales.

No obstante, en la reunión del grupo de trabajo *Contabilidad económica e indicadores estadísticos a nivel regional*, de julio de 1986, se puso de manifiesto la necesidad de poder llegar al acuerdo de regionalizar la Administración central, planteándose dos cuentas de ingresos y gastos, una de tipo simplificado, análoga a la de las administraciones locales, y otra completa, en la que se incluyan todas las operaciones. La Intervención General de la Administración del Estado, al elaborar las *Cuentas regionales de las administraciones públicas* ha considerado exclusivamente como regionalizables las operaciones realizadas por las corporaciones locales (ayuntamientos y diputaciones) y las comunidades autónomas, que son unidades unirregionales en el sentido del SEC, cuyo centro de interés económico radica en una sola región y cuyas actividades se desarrollan, en su mayor parte, en esta misma región.

El SEC no considera regionalizables, en sentido estricto, algunas de las operaciones de las unidades mutirregionales (caso de la Administración central) como la mayor parte de las operaciones de distribución y las operaciones financieras. No comparto esta opinión, ya que si una unidad institucional mutirregional es residente en una región para determinadas operaciones, debe serlo para todas las operaciones de producir, financiar, asegurar y redistribuir, a no ser que se estimara que los órganos de la Administración central son administraciones públicas de otras regiones, en cuyo caso se considerarían como enclaves

extraterritoriales. Ahora bien, de considerarse como enclaves extraterritoriales, y por tanto como no residentes, lo serían por la totalidad de sus operaciones, pero no para una parte sí y para otra no.

A nuestro entender, dichos órganos de la Administración central no pueden considerarse como administraciones públicas de otros países, sino como órganos de una Administración que ejerce sus funciones de producción y redistribución en varias regiones, y si en contabilidad nacional cuando una empresa actúa en varios países se considera residente en cada país por la actividad que en cada uno ejerce, de igual forma podemos considerar que la Administración central es una unidad residente de cada región por la actividad que en ella ejerza.

Podría oponerse a este razonamiento el que los órganos de la Administración central ubicados en cada provincia no gozan de autonomía de decisión en el ejercicio de sus funciones y, por consiguiente, no pueden ser considerados como unidades institucionales. Pero el mismo supuesto se da para las empresas no residentes que actúan en otro país, pues la actividad que realizan en este último país se imputa a una unidad residente ficticia, aunque dicha unidad no disponga de contabilidad parcial ni de autonomía de decisión. Con arreglo a estos razonamientos, consideramos que los órganos de la Administración central deben ser considerados como residentes de las comunidades autónomas donde estén ubicados para la totalidad de sus operaciones.

Si se elaboraran cuentas regionales de las administraciones públicas con los criterios que acabamos de exponer, que con mayor amplitud y desarrollo se encuen-

tran en Barea (1977), dichas cuentas servirían tanto para cumplir mejor los fines de la contabilidad regional como para poner de manifiesto las relaciones fiscales de las regiones con la Administración central, asumiéndose así por las cuentas regionales de las administraciones públicas el objetivo de las balanzas fiscales.

EUROSTAT (1999) parece emprender este camino, al fijar como objetivo de regionalizar las operaciones de las administraciones públicas el responder a las siguientes preguntas:

1ª. ¿Cuál es la parte del producto interior bruto regional imputable a los bienes y servicios intermedios y a los activos que las administraciones públicas adquieren para producir servicios (fundamentalmente) de no mercado?

2ª. ¿Cuáles son los beneficios regionales no monetarios resultantes del conjunto de bienes públicos de las administraciones públicas y del uso de sus infraestructuras?

3ª. ¿Cuál es la parte del producto interior bruto regional imputable a la producción por las administraciones públicas de servicios (fundamentalmente) no de mercado, y cuál es el índice de crecimiento del capital fijo total de las administraciones públicas?

4ª. ¿Cuál es el impacto de la redistribución de la renta y la riqueza por las administraciones públicas?, ¿cuánto retira a la región y cuánto le ofrece?

De incorporarse al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95) la propuesta de EUROSTAT, quedaría subsumida dentro de las cuentas regionales de las administraciones públicas la elaboración de las balanzas fis-

cales, como se desprende del objetivo 4 que expresamente hemos subrayado.

Las conclusiones obtenidas son las siguientes:

— Es bien cierto, como dice el SEC-95, que existen dificultades conceptuales que impiden elaborar cuentas regionales de las administraciones públicas.

— EUROSTAT (1999) ha abierto un nuevo marco conceptual para tratar de regionalizar un gran número de operaciones de las administraciones públicas centrales, que hasta ahora se habían considerado como no regionalizables.

— El día que se lleve a la práctica la totalidad de la propuesta de EUROSTAT relativa a la contabilidad regional de las administraciones públicas, la elaboración de balanzas fiscales quedaría englobada dentro de las cuentas regionales.

— Hasta tanto no se ponga en práctica totalmente la citada propuesta, deben continuar elaborándose balanzas fiscales independientes de las actuales cuentas regionales de las administraciones públicas.

## II. LAS BALANZAS FISCALES

En el apartado anterior hemos expuesto cuáles han sido los objetivos que se han ido asignando a las cuentas regionales, y cómo sólo recientemente, con la propuesta de EUROSTAT (1999), puede llegar a ser una realidad, si el SEC la asumiera en su totalidad, que la elaboración de balanzas fiscales constituyera una de las tareas de la contabilidad regional. Hasta que ésta se lleve a cabo, considero necesario que la elaboración

de aquéllas continúe por grupos de investigadores independientes, si bien creo que sería preciso que alguna Fundación, que podría ser FUNCAS, que cultiva este campo de investigación, constituyera un grupo para tratar de consensuar una metodología de cuentas regionales de las administraciones públicas, tomando como base los criterios de contabilidad del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales y la propuesta de EUROSTAT (1999), que serviría a su vez para la elaboración de balanzas fiscales normalizadas.

**1. Balanza fiscal Administración central-regiones**

El objetivo de las balanzas fiscales es poner de manifiesto las relaciones fiscales de las regiones con niveles de gobierno superiores. En España comprendería, por tanto, por un lado, el conjunto de ingresos coactivos que la Administración central del Estado y la Unión Europea obtienen de cada una de las comunidades autónomas y, por otro, los gastos que se localizan en ellas realizados por los citados niveles de gobierno. Éste fue el marco conceptual de la investigación que realizó equipo de la Universidad Autónoma sobre la «Balanza fiscal de la Comunidad de Madrid para el período 1995-1997» (Barea, Carpio *et al.*, 2001), que fue la primera que con tal marco conceptual se publicó en España. En la investigación posterior del período 1998-1999 (Barea, Carpio *et al.*, 2003) se mantuvo el marco conceptual.

EUROSTAT (1999), considera conveniente que las operaciones realizadas por las instituciones de la Unión Europea con las administraciones públicas, e incluso con los sectores privados, se regionalicen.

El primer problema metodológico que se plantea consiste en determinar el ámbito regional de la Administración central y de cada uno de los agentes residentes en ella. Para ello debe utilizarse el marco conceptual del SEC, que en definitiva albergará en su día la elaboración de las balanzas fiscales.

Con carácter general, el territorio económico de un país suele dividirse en los territorios regionales y en el territorio extrarregional, incluyendo el primero la región que forma parte del territorio geográfico de un país y las zonas francas, incluidos los depósitos y fábricas bajo control aduanero situadas en la región.

La economía de la región se define en términos de unidades institucionales que tienen un centro de interés en el territorio económico de la región; el territorio económico está constituido, por tanto, por el territorio geográfico; a efectos de balanza fiscal, el de la comunidad autónoma.

Las unidades institucionales pueden ser de dos tipos:

— Unirregionales, aquéllas cuyo centro de interés económico radica en una sola región (comunidad autónoma) y cuyas actividades se desarrollan en su mayor parte en esta misma región. Ése es el caso de los hogares, de las sociedades cuyas unidades de actividad económica locales se hallan en la misma región, de las comunidades autónomas y corporaciones locales, de las instituciones sin fines de lucro de ámbito regional al servicio de los hogares y de las administraciones de la seguridad social con competencias transferidas a la comunidad autónoma.

— Multirregionales, unidades cuyo centro de interés económico se extiende a más de una región, o en la totalidad del país, caso de las sociedades, las instituciones sin fines de lucro y la Administración central.

La totalidad de las operaciones realizadas por unidades unirregionales se imputan a la comunidad autónoma en que radica su centro de interés económico; en los hogares, el centro de interés económico es la comunidad autónoma en que residen, no en la que trabajan, y en las demás unidades unirregionales su centro de interés económico es la comunidad autónoma en la que están situadas. Para las unidades multirregionales se expondrán más adelante los criterios que deben servir de base para imputar a cada comunidad autónoma la parte que le corresponda de cada una de las operaciones realizadas por las citadas unidades multirregionales.

Tomando como base el objetivo que hemos asignado a las balanzas fiscales y el ámbito regional de cada uno de los agentes económicos, la balanza fiscal de una comunidad autónoma comprenderá el conjunto de relaciones financieras entre la Administración central y los restantes agentes económicos que tengan su centro de interés económico en aquélla, a cuyo efecto se estará a lo que hemos expuesto en el párrafo anterior. No se incluirán por tanto las relaciones financieras que los agentes económicos de una comunidad autónoma tengan entre sí (excepto con las unidades de la Administración central ubicadas en dicha comunidad), ni con agentes de otras comunidades autónomas, ni con la Unión Europea, cuya balanza debe elaborarse de forma independiente, sin integrarla en la balanza fiscal de la Administración central.

El segundo problema metodológico que se plantea se refiere a la delimitación de los agentes que deben ser incluidos dentro de la Administración central del Estado. Para ello debe utilizarse también el marco conceptual del SEC, por la misma razón que dimos al determinar el ámbito regional de la Administración central y de cada uno de los agentes residentes en la misma.

En contabilidad nacional, la Administración central comprende todos los órganos administrativos del Estado y otros organismos centrales cuya competencia se extiende normalmente a la totalidad del territorio económico, con excepción de las administraciones de seguridad social de la propia Administración central, que se incluyen en el subsector administraciones de seguridad social. A efectos del marco conceptual de la balanza fiscal incluiremos dentro de la Administración central las administraciones de seguridad social no transferidas a comunidades autónomas

El tercer problema metodológico consiste en determinar las operaciones que no deben ser tenidas en cuenta en la elaboración de las balanzas fiscales, que a mi juicio son las siguientes:

— Transferencias corrientes y de capital entre organismos de la Administración central, para que no se produzcan duplicaciones.

— Transferencias de la Administración central con el resto del mundo, excepto los gastos de embajadas, por constituir enclaves extraterritoriales, las transferencias realizadas al exterior en la medida en que el receptor sea un residente en una comunidad autónoma (becas, ayudas) o bien que beneficien a España en su

conjunto (cuotas de organismos internacionales, gastos de difusión o promoción, etcétera).

— Movimientos internos, como las cotizaciones del INE a la seguridad social por los desempleados y las cotizaciones ficticias por pensiones de clases pasivas.

— Las operaciones no fiscales: ingresos procedentes de rentas de la propiedad y de la empresa (intereses efectivos, dividendos y otras rentas), ya que el SEC entiende que derivan de la participación directa en el proceso productivo del sector empresarial; los ingresos obtenidos por ventas residuales y enajenaciones de inversiones reales y los reintegros de gastos.

— Los flujos realizados entre la Administración central y la Unión Europea, ya que el objetivo de la balanza fiscal Administración central-comunidades autónomas es poner de manifiesto exclusivamente las relaciones financieras de la primera con los residentes de una comunidad autónoma.

— Las operaciones financieras, ya que, de acuerdo con el SEC, no se tienen en cuenta para calcular la necesidad o capacidad de financiación de las administraciones públicas.

El cuarto problema metodológico surge en la determinación de las operaciones que deben ser tenidas en cuenta para la regionalización. Estimo que han de incluirse todas las operaciones de bienes y servicios, las de distribución del valor añadido y las de redistribución de la renta y de la riqueza, excepto las que expresamente acabamos de enumerar con anterioridad. La base para determinar estas operaciones son las cuentas de las administraciones públicas.

Una cuestión muy discutida y polémica se refiere a si los intereses pagados a consecuencia de préstamos a la Administración central deben o no ser regionalizados. El SEC los considera como una operación de distribución de la renta a través de la cual se reparte el valor añadido generado por la producción entre el trabajo, el capital y las administraciones públicas. El manual de EUROSTAT (1999) considera que los intereses de la deuda pública suponen una de las partes fundamentales de la regionalización de las operaciones de las administraciones públicas, señalando para ello cuatro posibilidades distintas de imputación; creemos que la más adecuada consiste en considerar que los intereses no son una deuda homogénea de todos los ciudadanos, sino una deuda de los ciudadanos de las regiones beneficiarias de la actividad del sector público. Éste fue el criterio utilizado en la elaboración de Barea, Carpio *et al.* (2001), siendo la primera vez que se utilizó en España.

El quinto problema que se presenta es el de la metodología a emplear para la imputación territorial de los ingresos, que deberá tener en cuenta si se trata de unidades unirregionales o multirregionales y la posible traslación de determinados impuestos. A continuación se analiza, para cada tipo de ingreso, el criterio que debe emplearse.

— *Impuestos que gravan los productos.* El SEC considera como tales los impuestos a pagar por cada unidad producida o distribuida de un determinado bien o servicio, y su característica es que aumentan el precio de dichos productos. Incluye el impuesto sobre el valor añadido (IVA), los impuestos que gravan las importaciones, excluido el IVA, y los impuestos sobre los productos, excluidos

el IVA y los impuestos sobre las importaciones.

Para regionalizar estos impuestos, EUROSTAT (1999) establece con carácter general el criterio de contrapartida, si bien con la variante de considerar como unidad de contrapartida aquella que asume en última instancia la carga de dichos impuestos que afecta, mediante un proceso de transformación de los productos o actividades comerciales, a los usuarios o compradores intermedios o finales. Dado el marco conceptual de balanza fiscal que hemos utilizado, que pretende calcular la carga que soportan los residentes de una región por los impuestos satisfechos a la Administración central, fue éste el criterio que utilizamos en los trabajos de investigación recogidos en Barea, Carpio *et al.* (2001). Únicamente hemos de señalar que, según la metodología de la contabilidad regional, la asignación territorial de estos impuestos se efectúa atendiendo al principio de que las mercancías importadas tienen un destino geográfico último, destino que pertenece topográfica y exclusivamente a una única región. Asignar el bien importado a la región en que se va a emplear, bien para el consumo final o para consumo intermedio, implica que también los impuestos ligados a dicha importación se asignen a esa misma región. Dados los ajustes efectuados por relaciones financieras con la Unión Europea, estos ingresos no se incluyen en el ámbito de la balanza fiscal.

— *Impuestos corrientes sobre la renta y el capital.* En contabilidad regional el problema que se presenta al imputar los impuestos corrientes sobre la renta y el capital a una determinada región surge cuando se trata de unidades institucionales multirregionales, cuyos centros de actividad

económica radican en más de una región.

Con respecto al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la normativa fiscal señala que los perceptores de renta están obligados a presentar su liquidación en el lugar donde radique su residencia habitual o, en su efecto, su centro de interés económico, con independencia de donde resida el pagador. Criterio que coincide con el expuesto en la metodología SEC: el centro de interés económico de las familias es la región en la que residen.

Referente al Impuesto sobre los Beneficios de las Sociedades, el domicilio fiscal es el domicilio social, siempre que en éste se ejerza la dirección efectiva de la empresa. Criterio que puede diferir del lugar donde se lleva a cabo la actividad económica, esto es, del centro productivo.

En EUROSTAT (1999) se propone que los impuestos sobre la renta de sociedades se regionalicen con arreglo a un indicador que esté estrechamente relacionado con el excedente neto de explotación de las unidades.

— *Impuestos sobre el capital.* En España, estos impuestos están transferidos a las comunidades autónomas o son impuestos propios de las corporaciones locales y, por tanto, quedan fuera del ámbito conceptual de la balanza fiscal.

— *Cotizaciones sociales.* Las cotizaciones sociales se registran en contabilidad nacional como uno de los componentes de la remuneración de los asalariados. Las cotizaciones sociales se imputan a la región donde residan los trabajadores que perciban los salarios.

— *Traslación de impuestos y cotizaciones sociales.* Realizar hi-

pótesis sobre la posible traslación del impuesto exige tener en cuenta múltiples factores que hacen que los resultados cuantitativos dependan de la magnitud de un cierto número de parámetros o variables cuyo valor se desconoce o es difícil de cuantificar. Por ello, cualquier hipótesis sobre traslación que no vaya acompañada de una exhaustiva investigación que justifique cada alternativa elegida lleva aparejada una alta dosis de subjetividad.

A este respecto, optamos por no tener en cuenta los posibles efectos traslación, siguiendo la metodología de la contabilidad nacional.

— *Transferencias recibidas por la Administración central.* Las transferencias recibidas por la Administración central se imputan teniendo en cuenta la región de procedencia y los criterios particulares elegidos para cada tipo de operación.

Dado que los datos de la Administración central se presentan consolidados, sólo se regionalizan las transferencias procedentes de las administraciones territoriales.

En relación con el resto de las transferencias, el problema surge a la hora de identificar la unidad que efectúa el pago, ante la carencia de información estadística que permita conocer con exactitud cada operación. Cuando esto sucede, se tiene que buscar un criterio de territorialización que tenga en cuenta la naturaleza del agente del que proceden los ingresos; se distingue entre las transferencias que proceden de unidades productoras (organismos autónomos industriales o comerciales, empresas públicas y otros entes públicos y empresas privadas) y las que tienen su origen en unidades de consumo (fa-

milias e instituciones sin fines de lucro). Las primeras se imputan según el porcentaje que supone el valor añadido bruto de la comunidad autónoma, y las segundas se regionalizan utilizando el indicador de población.

El sexto problema que se presenta es el de la metodología a emplear para la imputación territorial de los gastos.

Tres métodos pueden emplearse para afrontar la distribución territorial del gasto público de la Administración central del Estado:

— *Método de la residencia del beneficiario*: el gasto se imputa a la región donde reside el beneficiario, con independencia del lugar en el que se produzca el servicio público.

— *Método de la región en la que el gasto se efectúa realmente*: el gasto se imputa a la región donde realmente se materializa. Las remuneraciones de personal se computan donde los funcionarios prestan sus servicios; las compras de bienes y servicios, donde se utilicen éstos; los intereses, donde residan sus perceptores; las inversiones, donde se efectúen realmente, y las transferencias, en la región donde residan los beneficiarios.

Este método se aplica cuando se quiera conocer la influencia de la actividad de la Administración central en el valor añadido y en el desarrollo de una región.

— *Método del flujo monetario*: el gasto se imputa a la región donde se realizan los pagos.

Este método carece de sentido económico, y únicamente nos muestra los efectos que la actuación de la Administración central

tiene sobre la liquidez de los agentes que residen en una determinada región.

De los tres métodos anteriores, el primero es el más adecuado, dado el objetivo que persiguen las balanzas fiscales. De esta forma, a la hora de distribuir regionalmente los gastos, se tiene en cuenta la residencia del beneficiario del bien o servicio producido, teniendo en cuenta si se trata de bienes públicos de ámbito nacional o local, o de bienes privados financiados públicamente (bienes preferentes), y si afectan a unidades institucionales unirregionales o multirregionales.

En principio, los bienes públicos de ámbito local y los bienes privados financiados públicamente se imputan a la región donde se realice el gasto, en tanto que en el caso de los bienes públicos, al no darse el principio de exclusión y de rivalidad en el consumo, se distribuyen entre toda la nación. En términos generales, los criterios de imputación territorial empleados son:

— Producción de bienes y servicios: naturaleza específica de cada gasto.

— Subvenciones de explotación: naturaleza de la actividad que presta el agente receptor y la residencia de los beneficiarios.

— Prestaciones sociales: residencia del perceptor.

— Cooperación internacional corriente: producto interior bruto a precios de mercado.

— Transferencias corrientes diversas: según la naturaleza del agente perceptor. Caso de no existir información detallada suficiente del contenido del programa y de los destinatarios finales de éste,

se regionalizan según el producto interior bruto regional a precios de mercado.

— Formación bruta de capital, adquisición neta de terrenos y activos inmateriales: donde se localiza la inversión.

— Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital: cuando se trata de unidades unirregionales se imputan a la región donde operan éstas, y si se trata de unidades multirregionales se distribuyen en función de la cifra de negocios o, si no fuera posible, según el número de trabajadores en los centros de cada región o la remuneración de asalariados.

Por último, con respecto a la territorialización de los gastos de la Administración central, hay que señalar que es necesario efectuar un ajuste por los ingresos recibidos de la Unión Europea. Dado que parte de las inversiones realizadas por el Estado son cofinanciadas por la Unión Europea, y teniendo en cuenta que la balanza fiscal recoge las relaciones financieras entre la Administración central y las unidades residentes en una comunidad autónoma, hay que restar de los gastos del Estado las ayudas de los fondos comunitarios que corresponden a intervenciones del Estado en la comunidad autónoma.

Este ajuste sólo afecta a los retornos que recibe la comunidad autónoma por actuaciones del Estado y sus organismos autónomos en su ámbito territorial, dejando al margen las ayudas percibidas directamente de la Unión Europea por la propia comunidad autónoma, las corporaciones de su ámbito geográfico y otros agentes residentes. Asimismo, tampoco se incluyen los retornos recibidos por el FEOGA-Garantía, puesto que, al tratarse de un organismo

autónomo comercial, queda fuera del ámbito de la Administración central según la metodología de la contabilidad nacional.

Dado que entre los criterios de la contabilidad pública y los de la balanza fiscal existen fuertes discrepancias, deberían acercarse los de la primera a los de la segunda, ya que esta última utiliza mayoritariamente los de contabilidad nacional.

## 2. Balanza fiscal Unión Europea-regiones

Las regiones tienen relaciones fiscales con la Unión Europea, por lo que es conveniente elaborar dichas balanzas, que completarían así el conjunto de relaciones que las regiones tienen con niveles de gobierno superiores; así lo entendió el equipo investigador de la Universidad Autónoma de Madrid al elaborar la *Balanza fiscal Unión Europea-Comunidad de Madrid* para el período 1995-2000, siendo la primera que se elaboró en España.

El ámbito institucional comprenderá los organismos del presupuesto de la Comunidad Europea y de las comunidades del Carbón y del Acero (FEOGA-Garantía, FEOGA-Orientación, IFOP, FEDER, FSE y Fondo de Cohesión) y las unidades institucionales que tengan un centro de interés en el territorio económico de una comunidad autónoma. Las relaciones entre la Unión Europea y las unidades institucionales de las comunidades autónomas pueden ser directas o a través de la Administración central. En este último caso, las operaciones deben ser separadas del circuito Administración central-residentes en las comunidades autónomas a través de los correspondientes ajustes. Dado que en determinados casos

los ingresos recibidos de la Unión Europea (UE) financian, conjuntamente con ingresos de la Administración central, gastos realizados por esta última, es necesario rebajar de los mismos la parte financiada por ingresos procedentes de la Unión Europea.

Las aportaciones de recursos a la Unión Europea se efectúan exclusivamente a través del Presupuesto del Estado, por lo que aparecen reflejadas como relaciones de la Administración central, si bien se efectúan los oportunos ajustes, como hemos dicho con anterioridad. Los fondos procedentes de la Unión Europea destinados a financiar proyectos ejecutados por unidades de la Administración central figuran como relaciones de esta última con la Unión Europea. Por tanto, la balanza fiscal UE-comunidades autónomas sólo recogerá operaciones realizadas al margen de la Administración central, como los recursos recibidos por agentes económicos residentes en las comunidades autónomas que procedan bien directamente de la Unión Europea o del Fondo Español de Garantía Agraria, puesto que al tratarse de un organismo autónomo comercial no forma parte de la Administración central, según la metodología SEC, y en cuanto a gastos, los ajustes efectuados en la Administración central por relaciones con la UE, por recursos propios tradicionales y recurso Impuesto sobre el Valor Añadido.

### III. LOS SALDOS DE LAS BALANZAS FISCALES ADMINISTRACIÓN CENTRAL-REGIONES Y LA EQUIDAD

El título VIII de la Constitución Española (CE) de 6 de diciembre de 1978 trata de la organización

territorial del Estado, y en él se contempla el nacimiento de las comunidades autónomas. No es de extrañar que a partir de entonces se vaya acrecentando el interés por el conocimiento de estadísticas de ámbito regional, habiendo adquirido una relevancia especial desde la integración de España en la Comunidad Económica Europea.

Junto a la importancia del tema, no hay que ocultar que todos los asuntos regionales son polémicos, y a ello no puede escapar la elaboración de estadísticas regionales. Es controvertido porque los resultados que se obtienen de aquéllas pueden utilizarse con diversas finalidades o al servicio de distintas ideologías políticas, y es polémico en sí porque los criterios técnicos de elaboración de dichas estadísticas no están todavía tan decantados y superados como los que sirven de base para la elaboración de las estadísticas de ámbito nacional.

Una cuestión que sólo desde hace pocos años ha sido abordada es la relativa a los resultados derivados del flujo de transacciones económicas entre la Administración central y cada una de las comunidades autónomas. El tema ha sido objeto de recientes debates a través de la cuantificación de los saldos de la balanza fiscal Estado-comunidades autónomas.

Tal y como hemos definido el marco conceptual de la balanza fiscal, comprende, por un lado, el conjunto de impuestos que obtiene el Estado de los residentes en una comunidad autónoma y, por otro, los gastos que se imputan a la comunidad donde reside el beneficiario, con independencia del lugar en que se produce el servicio. La diferencia entre los recursos aportados por las comunidades autónomas a la Admi-



nistración central (ingresos para esta última) y los recursos recibidos por las comunidades autónomas (gastos para la Administración central) nos da el saldo de la balanza fiscal. La discusión ha surgido al comparar entre sí los diferentes saldos de las comunidades autónomas, planteándose dudas sobre si dichos saldos son equitativos y si las aportaciones son suficientes para dar cumplimiento al principio constitucional de solidaridad. Paso a analizar estas cuestiones.

El nuevo sistema de financiación autonómica, con el fin de hacer realidad el principio de responsabilidad fiscal para atender a las competencias transferidas por el Estado, está fundamentado en la capacidad tributaria de las comunidades autónomas, que constituye el armazón de su nuevo modelo de financiación. Dicha capacidad tributaria se pone de manifiesto a través: a) de la renta personal, por la que se le cede el 33 por 100 del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas con facultades normativas; b) de la riqueza, a cuyo efecto se ceden los tributos sobre patrimonio, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, sucesiones y donaciones, con capacidad normativa, y c) del consumo, por lo que se cede con carácter parcial el impuesto sobre el valor añadido y los impuestos especiales, y totalmente los impuestos sobre la electricidad y sobre determinados medios de transporte, sin capacidad normativa, ya que se produciría una traslación de la carga fiscal de unas comunidades a otras. La atribución a las comunidades autónomas de los impuestos sobre el valor añadido y los especiales se llevará a cabo bien en función del lugar en que el vendedor realice la operación a través de establecimientos, locales o agencias,

bien en función de los consumos calculados sobre una base estadística.

Este modelo de financiación necesita ser complementado con transferencias de la Administración central que nivelen los recursos que garanticen a las comunidades autónomas el cumplimiento de los servicios a su cargo en condiciones equivalentes, con independencia de las distintas capacidades tributarias de las comunidades autónomas, dando así cumplimiento al principio de solidaridad entre todos los españoles recogido en el artículo 156.1 de la Constitución. A estos efectos, se ha creado por la Ley de diciembre de 2001, que ha modificado la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), el Fondo de Suficiencia, que cubre la diferencia entre las necesidades de gasto calculadas para cada comunidad autónoma y su capacidad fiscal; la determinación de las necesidades de gasto se efectúa distribuyendo las competencias de las comunidades en tres bloques: de competencias comunes, de servicios de asistencia sanitaria de la seguridad social y de los servicios sociales de la seguridad social. La necesidad de financiación de cada uno de los tres bloques se determina para el año 1999. La distribución entre las comunidades autónomas de la masa homogénea de financiación correspondiente a cada uno de los bloques competenciales se efectúa con los criterios que, de forma sintética, se exponen a continuación:

a) *Bloque de competencias comunes*: población (94 por 100), superficie (4,2 por 100), dispersión (1,2 por 100) e insularidad (0,6 por 100). Con independencia de lo anterior se dotan en el Presupuesto del Estado, con cargo a los recursos de éste, los si-

guientes fondos: de escasa densidad de población, de garantía de mínimos y de renta relativa.

b) *Bloque de competencias de gestión de los servicios de asistencia sanitaria de la seguridad social*: población protegida (75 por 100), población mayor de 65 años (24,5 por 100) e insularidad (0,5 por 100). Asimismo se dotan en el Presupuesto del Estado los siguientes fondos: de garantía de mínimos, de programa de ahorro e incapacidad temporal y de cohesión sanitaria.

c) *Bloque de competencias de la gestión de los servicios sociales de la seguridad social*: población mayor de 65 años, existiendo igualmente una garantía de mínimos.

La Ley fija los parámetros a tener en cuenta para la evolución del sistema de financiación de 1 de enero de 2002, estableciendo que para la financiación de los servicios de asistencia sanitaria deberá destinarse cada año, como mínimo, el importe que resulte de aplicar al valor en el año base establecido para tales servicios el índice de crecimiento de la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión por IRPF, IVA e impuestos especiales.

Con independencia de lo expuesto, la LOFCA establece que, de conformidad con el principio de solidaridad interterritorial al que se refiere el artículo 158 de la CE, en los Presupuestos Generales del Estado se dotará anualmente un Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) y un Fondo Complementario, que se destinará igualmente a gastos de inversión y, en su caso, a financiar gastos de funcionamiento asociados a inversiones del Fondo de Compensación Interterritorial.

El sistema de financiación expuesto garantiza a las comunidades autónomas el cumplimiento de los servicios a su cargo en condiciones equivalentes, por lo que considero que es bastante equitativo. De todas las operaciones que hemos visto —gasto de las comunidades a su cargo por servicios transferidos, ingresos obtenidos del nuevo modelo de financiación y transferencias de la Administración central con cargo a los diversos fondos que hemos enumerado—, sólo estos últimos se integrarán en la balanza fiscal de la comunidad autónoma correspondiente como recursos recibidos del Estado (cuadro n.º 1).

El saldo de esta primera balanza Administración central-comunidades autónomas, derivada del sistema de financiación de las competencias transferidas a las comunidades autónomas, es equitativo, ya que representa el conjunto de transferencias moneta-

rias efectuadas por la Administración central a las comunidades autónomas para que los servicios transferidos sean suministrados por estas últimas en condiciones equivalentes (principio de solidaridad), y su financiación se realiza con los impuestos generales de la Administración central que son pagados por los agentes económicos residentes en las comunidades autónomas, con arreglo a los principios, iguales para todas las comunidades, de capacidad y equidad en la imposición, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31 de la Constitución. Igualmente, se recogerán las transferencias de la Administración central con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial y del Fondo Complementario.

La balanza fiscal de cada comunidad autónoma recogerá además como recurso los servicios producidos por la Administración central de los cuales se benefician

los residentes en las comunidades autónomas, de acuerdo con los criterios de imputación establecidos; dado que la mayor parte de los gastos del Estado corresponden a servicios públicos puros, la distribución se efectúa por población. También recogerá como recursos las prestaciones de desempleo y las pensiones percibidas por los hogares residentes en la comunidad pagadas por órganos de la Administración central. Igualmente se reflejarán como recurso las subvenciones recibidas por empresas y las transferencias a agentes de la comunidad, de acuerdo con los criterios de imputación establecidos, que han sido gasto para la Administración central.

Este conjunto de gastos de la Administración central que acabamos de enumerar se financia a través de los impuestos generales y de las cotizaciones sociales que son pagados por los agentes

CUADRO N.º 1

**PRIMERA BALANZA FISCAL  
ADMINISTRACIÓN CENTRAL-COMUNIDAD AUTÓNOMA X**

COMUNIDAD X		ADMINISTRACIÓN CENTRAL	
Gastos	Recursos	Gastos	Recursos
Competencias transferidas	Impuestos propios. Saldo (-): Transferencias de la Administración central para hacer efectivo el principio de servicio en condiciones equivalentes con cargo a los fondos de: suficiencia, escasa densidad de población, garantía de mínimos, renta relativa, programas de ahorro e incapacidad temporal, cohesión sanitaria y garantía de mínimos de servicios sanitarios y sociales. Transferencias de la Administración central con cargo a los fondos de Compensación Interterritorial y al Fondo Complementario	Transferencias a la comunidad X con cargo a los fondos representativos del principio de solidaridad	Impuestos generales propios

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 2

**SEGUNDA BALANZA FISCAL  
ADMINISTRACIÓN CENTRAL-COMUNIDAD AUTÓNOMA X**

COMUNIDAD X		ADMINISTRACIÓN CENTRAL	
Gastos (aportaciones)	Recursos	Gastos	Recursos
Impuestos pagados a la Administración central por residentes en la comunidad.	Servicios públicos puros producidos por la Administración central.	Producción de servicios públicos puros.	Impuestos generales propios.
Cotizaciones sociales pagadas a la Administración central por residentes en la comunidad.	Inversiones de la Administración central.	Inversiones	Cotizaciones sociales.
	Bienes preferentes (pensiones y prestación por desempleo).	Bienes preferentes (pensiones y prestación por desempleo).	
	Subvenciones a empresas.	Subvenciones a empresas.	
	Transferencias corrientes y de capital.	Transferencias corrientes y de capital.	
	Intereses de deuda.	Intereses de deuda.	
Saldo (±)		Saldo (±)	

(+) Recursos > Aportaciones. (-) Recursos < Aportaciones.  
Fuente: Elaboración propia.

residentes en las comunidades autónomas (la imputación se efectúa con los criterios expuestos con anterioridad), que son recursos para la Administración central (cuadro n.º 2).

El saldo de esta segunda balanza Administración central-comunidades autónomas es también equitativo, ya que los recursos recibidos por las comunidades autónomas, derivados principalmente de gastos efectuados por órganos de la Administración central en la producción de servicios públicos puros que se distribuyen entre las comunidades autónomas en función de la población beneficiaria de los mismos y de bienes públicos preferentes (prestaciones sociales de pensiones y desempleo), que se imputan a las comunidades autónomas donde sus perceptores residen, y la financiación de los mismos se efectúan con los impuestos generales de la Administración central, que son pagados por los agentes económicos residentes en las comunidades autónomas, con arreglo a

los principios de capacidad de pago y equidad en la imposición, iguales para todas las comunidades autónomas, y por las cotizaciones sociales, cuya imputación se efectúa con los criterios que han sido expuestos con anterioridad, iguales para todas las comunidades autónomas.

Lo que llevamos expuesto se refiere a las balanzas fiscales de las comunidades autónomas de régimen común, ya que por la disposición adicional primera de la Constitución se amparan y respetan los derechos históricos de los territorios forales: País Vasco y Navarra.

#### BIBLIOGRAFÍA

- BAREA, J. (1977), «Las cuentas regionales de las administraciones públicas españolas», *Hacienda Pública Española*, n.º 44: 101-127.
- (1981), «El Plan de Contabilidad Regional de las Administraciones Públicas», *II Jornadas sobre aspectos presupuestarios y financieros de las comunidades autónomas*, Toledo, Instituto de Administración Local.

BAREA, J., y CARPIO, M. *et al.* (2001), «La balanza fiscal de la Comunidad de Madrid 1995-1997», en la obra colectiva *Balanza de pagos de la Comunidad de Madrid (1995-98)*, Biblioteca Cívitas Economía y Empresa, Madrid: 249-417.

— (2003), «La balanza fiscal 1998-1999», en la obra colectiva *Balanza de pagos de la Comunidad de Madrid (1998-2000)*, Biblioteca Cívitas Economía y Empresa, Madrid: 251-423.

CARPIO, M. (coord.) (2002), «Metodología para la elaboración de las balanzas fiscales de las comunidades autónomas», *Documentos CES*, Madrid.

Dirección General de Presupuestos (1999), «Relaciones financieras entre España y las Comunidades Europeas», Madrid.

DÍZ, D. (2001), «Análisis de los resultados de la balanza fiscal de la Comunidad de Madrid en el período 1995-1997», *XXVII Reunión de Estudios Regionales*, Asociación Española de Ciencia Regional, Madrid.

— (2002), «La solidaridad financiera de la Comunidad de Madrid: análisis de los flujos fiscales con la Administración del Estado y con la Unión Europea», *IX Encuentro de Economía Pública*, Vigo.

EUROSTAT (1996), *Sistema Europeo de Cuentas 1995. SEC-95*.

— (1999), *Métodos de contabilidad regional: tablas de las administraciones públicas*.

MARRÓN GÓMEZ, A. (1975), «La distribución geográfica del gasto público», *Hacienda Pública Española*, n.º 37: 87-106.